

# REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela

Tema central:

Debate sobre  
macroeconomía venezolana

CARACAS, ENERO-ABRIL

1 / 2000

**Universidad Central de Venezuela**

RECTOR

Trino Alcides Díaz

VICERRECTOR ACADÉMICO

Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Julio Corredor

SECRETARIA

Ocarina Castillo

**Facultad de Ciencias Económicas  
y Sociales**

DECANO

Víctor Rago

COORDINADOR ACADÉMICO

Jesús Oyalbis

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Omaira Santoyo

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Eira Ramos

**REVISTA VENEZOLANA DE  
ECONOMÍA Y  
CIENCIAS SOCIALES**

**CARACAS, enero-abril  
Vol. 6, N° 1 / 2000**



## REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES

enero-abril, 2000

Vol. 6, n° 1

---

**Directora:** Margarita López Maya

**Comité Editorial:** Víctor Abreu, Vladimir Acosta, Enzo del Bufalo, Augusto De Venanzi, Edgardo Lander, Luis E. Lander, Dick Parker, Víctor Rago, Judith Valencia.

**Comisión Asesora Venezolana:** Rubén Alvarez, Oscar Bastidas, Demetrio Boersner, Miguel Bolívar, Roberto Briceño-León, Elsa Cardozo de Da Silva, Ocarina Castillo, Rosa del Olmo, Gioconda Espina, Lady Fonseca, Luis Gómez, Luis Llambí, Armando Martel, D.F. Maza Zavala, Esteban Emilio Mosonyi, Marisela Padrón, Mario Sanoja, Andrés Serbin, Heinz Sonntag, Magdalena Valdivieso, Héctor Valecillos, Iraida Vargas.

**Colaboradores Internacionales:** Clóvis Cavalcanti, Emir Sader (Brasil), Gerónimo de Sierna (Uruguay), Lidia Girola (México), Norbert Lechner (Chile), Enrique Oteiza (Argentina), Tomás Palau (Paraguay), Aníbal Quijano (Perú), Marcia Rivera (Puerto Rico), Jorge Vergara (Chile).

**Secretario de Redacción:** Roberto Pérez León

ISSN-1315-6411

Depósito Legal: 199502DF21

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación cuatrimestral. Es una edición de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

Arbitrada e indizada en la *Bibliografía Socioeconómica* editada por REDINSE. Fundada en 1958 como *Economía y Ciencias Sociales*, el actual nombre se adoptó en 1995.

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:

RVECS. Edificio FACES-UCV, Piso 6 Oficina N° 635

Módulo UCV, Código Postal 1053-A, Caracas, Venezuela.

Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", aptdo. 47703,

Los Chaguaramos, Caracas 1041

**reveciso@camelot.rect.ucv.ve**

**lopezma@camelot.rect.ucv.ve**

---

Expresamos nuestro agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico por su aporte al financiamiento de esta edición

---



## ÍNDICE

---

**EDITORIAL**.....7

### **ENSAYOS Y ARTÍCULOS**

Ambiente y sociedad:  
Déficit global de la racionalidad ambiental.....11

**Marcelo Arnold-Cathalifaud**

¡Qué tal raza!.....37

**Aníbal Quijano**

Venezuela: ideas para una política macroeconómica  
adecuada en las actuales circunstancias.....47

**Felipe Pérez Martí**

Chávez y el chavismo: una aproximación.....71

**Dick Parker**

### **TEMA CENTRAL**

#### **DEBATE SOBRE MACROECONOMÍA VENEZOLANA**

Limitaciones de la política económica actual: la ideología  
económica en el deterioro del bienestar del venezolano.....83

**Humberto García Larralde**

#### **COMENTARIOS A LA PONENCIA DE HUMBERTO GARCÍA LARRALDE**

La enfermedad holandesa y la enfermedad venezolana.....145

**Enzo Del Bufalo**

La reforma del sector público como paso previo a la estabilización.....115

**Leonardo V. Vera**

Precisiones sobre política fiscal venezolana reciente.....169

**María Antonia Moreno**

Observaciones desde la política económica.....177

**Eduardo Ortiz Ramírez**

Limitaciones de la política económica actual.....	183
<b>Eduardo J. Ortiz F.</b>	

## **DOCUMENTOS**

Emergencia en la emergencia. Informe preliminar sobre la situación de los derechos humanos En las zonas afectadas en el estado Vargas.....	193
Mensaje de fin de año Presidente del Banco Central de Venezuela.....	198
Referéndum, 15 de diciembre 1999.....	215
RESÚMENES/ABSTRACTS.....	216
COLABORADORES.....	220
ÍNDICE ACUMULADO 1999.....	222
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES.....	224

## Editorial

---

Impulsada por una preocupación del Comité Editorial en sus últimas reuniones, que intuyó certeramente que uno de los ejes temáticos más importantes en Venezuela este año -y seguramente también en el próximo- sería el del desempeño económico del país, la *Revista* sale hoy dedicada a llenar un vacío de reflexión sistemática sobre este asunto crucial. Nuestro *Tema Central* está constituido por un artículo largo, de corte reflexivo y polémico, elaborado por el profesor Humberto García Larralde, de la Escuela de Economía. Este artículo es complementado por un conjunto de comentarios críticos hechos por diversos economistas de la universidad y de otras instituciones. Este *Tema Central* fue objeto de un foro en la Facultad el pasado 2 de diciembre, donde se expusieron verbalmente tanto las ideas principales del artículo de García Larralde como las observaciones de sus colegas: profesores Enzo del Búfalo, Leonardo Vera, María Antonia Moreno, Eduardo Ortiz Ramírez y Eduardo Ortiz Felipe.

En el estudio del profesor García Larralde se pasa revista a las particulares características del desarrollo económico venezolano de este siglo, se analiza las estrategias más recientes, es decir, las distintas políticas de ajuste implementadas por el segundo gobierno de Pérez, el segundo gobierno de Caldera, y el primer año de gobierno de Chávez, y se argumenta críticamente contra ellas, planteando sus debilidades por ser recetas o ideologías de una teoría macroeconómica respetable, que no se adecuan a una particular dinámica económica determinada por el factor petrolero. Luego de analizar la evolución de diversas variables económicas, García Larralde propone algunas orientaciones destinadas a producir las necesarias transformaciones profundas que exige la economía, y allí adelanta entre otras, la urgencia de aumentar y mejorar la productividad del gasto estatal, la reforma del Estado y la pertinencia de vender una porción pequeña de acciones de Pdvsa como medio para obtener los recursos con que financiar dichas reformas. Cada uno de sus colegas responderá desde sus enfoques y especializaciones a este diagnóstico y sus propuestas.

Por otra parte, en nuestra sección habitual de artículos y ensayos, presentamos en este número cuatro trabajos. El primero del sociólogo y antropólogo chileno, Marcelo Arnold-Cathalifaud que gira en torno a la problemática ambiental vista desde la teoría de sistemas. Este enfoque teórico es poco conocido entre nosotros y buscamos seguir presentando estudios que trabajan con él, así como sobre el tema de los peligros y desastres ecológicos, ahora que estamos especialmente sensibilizados por lo acaecido este diciembre en el litoral venezolano, especialmente en el estado Vargas. El segundo artículo es un breve ensayo del profesor Aníbal Quijano

sobre la idea de raza. Quijano, profesor invitado al Programa de Doctorado de la Facultad en noviembre del año pasado, es un viejo amigo de esta casa de estudios, y sus conferencias y charlas siempre son seguidas con especial interés. Este trabajo formó parte de una de sus clases y se analiza en él la noción de raza desde el enfoque teórico de la colonialidad del poder.

El tercer artículo del profesor Felipe Pérez Martí presenta elementos de diagnóstico, reflexión y propuestas para la actual coyuntura económica venezolana. Viene a complementar, haciendo más rico aún, el debate sobre macroeconomía que quisimos fuese el centro de este primer número del año 2000. Cerramos esta sección con un artículo-reseña del profesor Dick Parker sobre el tema de Chávez y el *chavismo*. Parker explora la bibliografía que ha salido en Venezuela sobre este fenómeno político impresionante y difícil de asir. Con el artículo del profesor Parker buscamos incentivar a nuestros lectores, investigadores y docentes, a que elaboren esta modalidad de artículos-reseñas, que puedan dar cuenta de la situación actual de ciertos campos temáticos en economía y ciencias sociales y sirvan así de guías para que otros emprendan el camino hacia su estudio.

La *Revista* este año buscará también mantener una sección de documentos de actualidad, útiles para tomar el pulso socioeconómico o sociopolítico del país. Asimismo, hemos añadido a la sección de información sobre nuestros colaboradores sus direcciones electrónicas, a fines de facilitar el intercambio de información con ellos.

Las últimas líneas de este editorial son para darles la bienvenida a tres nuevos integrantes del Comité Editorial, profesores Augusto De Venanzi, Luis E. Lander y Dick Parker. Dick se retira de la dirección de la *Revista* después de cinco años ininterrumpidos y una labor digna de todo elogio. Queremos hacerle aquí un reconocimiento público y esperamos que desde el Comité nos ayude a seguir manteniendo esta publicación periódica dentro de los parámetros de calidad que supo darle mientras estuvo al frente de ella.

## **ENSAYOS Y ARTÍCULOS**

---



# **AMBIENTE Y SOCIEDAD**

## **Déficit global de la racionalidad ambiental**

**Marcelo Arnold-Cathalifaud**

### **Introducción**

Es un lugar común señalar que la sociedad contemporánea, fundada en la ampliación de las libertades individuales y en las capacidades racionales del operar organizacional, no está enfrentada al control de la naturaleza sino a las consecuencias de sus propios rendimientos. Pero, no se encuentra en el ambiente el peligro, sino en el sistema societal y la vida humana. Esta amenaza más que cualquier otra tradición humanista, reúne la sociedad con la conciencia y biología humana en una fatídica comunidad de destino (Luhmann, 1997).

El problema que expondremos en este documento, se extrae de comunicaciones que contienen advertencias que agitan micropoderes a través de alarmas públicas, denunciando deterioros irreversibles del ambiente atribuidos a procesos vinculados al proceso civilizatorio. Estas aportaciones estimulan observaciones críticas sobre aplicaciones científicas y tecnológicas de alto riesgo como las biotecnologías; frente a las expansiones prácticamente ilimitadas de los intereses económicos y sus mercados por sobre otras consideraciones y ante las estrategias político-militares que operan en el ámbito mundial<sup>1</sup>. Con distinciones más específicas también clasifican los peligros que surgen desde las manipulaciones industriales de la materia física (desechos radiactivos), de sustancias químicas (plaguicidas, aerosoles, residuos químicos no reciclables), de organismos (dioxinas, plantas transgénicas, clonaciones) y la generación de diversos residuos como basuras tóxicas, polímeros y esmog. Las consecuencias de dichas acciones se asocian directamente con enfermedades - cánceres especialmente-, debilitamiento de la capa de ozono, calentamiento global por efecto invernadero y extinción de especies. En algunos casos se alude a que todos estos procesos retroactúan potenciando los problemas de los cuales surgen<sup>2</sup>. Estas descripciones colisionan frontalmente

---

<sup>1</sup> Desde el término de la segunda guerra mundial se registran más de 200 guerras o conflictos armados en el planeta. En algunas de ellas se han empleado bacterias, virus y toxinas como armas biológicas.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el incendio de una planta industrial, debido a liberación de sustancias dañinas producidas en la combustión, puede producir situaciones de emergencia inmediatas en vastas áreas pobladas que, por determinadas condiciones climáticas, pueden

con una proyección ilustrada que aspira alcanzar altos estándares de vida y un progreso constante, aprovisionado por los avances del conocimiento transformador de la naturaleza y la paulatina democratización del bienestar.

A fin de siglo la cultura humana visualiza sus límites, físicos inclusive<sup>3</sup> y sus reflejos se devuelven en visiones ambientales catastrofistas y como explosivas exclusiones que podrían traducirse en desórdenes sociales que colocarían en jaque la convivencia planetaria. En su encuentro, estas comunicaciones contradictorias destruyen la pretensión global del sistema societal de ser complejidad reducida y conducen a catalizar nuevas posibilidades (devuelven contingencia).

Como señalan los voceros de la alarma ambiental, al pensar en el debilitamiento de la capa de ozono, en el contenido contaminado del aire que respiramos, las consecuencias de la tecnología o las aplicaciones de la genética, encontramos un mismo cuadro: la naturaleza esta siendo cada vez más transformada, modelada y puesta en peligro por nuestras actividades. Esto se manifiesta, entre otras cosas, en que ya no le tememos a ella sino que a las consecuencias de lo que le hacemos (Beck 1999)<sup>4</sup>. Justamente allí, en la autoproducción de la amenaza del peligro, radica nuestra dificultad para abordar práctica y teóricamente los temas ambientales.

No se crea que tratamos un asunto ajeno y distante de nuestras experiencias. Apreciamos el espectacular clima de la ciudad de Santiago de Chile, con sus buenas temperaturas, la mayor parte del año cielos soleados, cuatro estaciones bien marcadas, lluvias y fríos moderados circunscritos a un par de semanas, vientos ligeros y paisajes cordilleranos visibles desde todos los ángulos. Esas mismas condiciones han transformado la ciudad en un nicho de acumulación de contaminantes terrestres e hídricos que, cada vez más seguido, se afecta por capas de inversión térmica que impiden la dispersión de los contaminantes atmosféricos que en ella se producen.

Obviamente, esas configuraciones no se tratan de procesos naturales, son efectos claramente antropocéntricos y socioculturales, frecuentes experiencias que escoltan los procesos del desarrollo socioeconómico, generando desconfianza en los logros que acompañan nuestro dominio sobre la naturaleza.

---

proyectarse en nubes tóxicas, cuyos efectos sobre la salud humana y los ecosistemas sólo pueden ser visibles a mediano plazo. Otro caso son los alimentos transgénicos que se cultivan sin medidas de bioseguridad y cuyos efectos en la salud humana, especialmente al reducir nuestras respuestas a los antibióticos, no están aún dilucidados.

<sup>3</sup> De donde proviene la noción de la tierra como *espacionave* (Bateson), las polémicas propuestas de la ecología profunda, asociadas localmente a las inversiones en compras de territorios del empresario conservacionista Douglas Tompkins o la hipótesis *Gaia*.

<sup>4</sup> Cuya forma más explícita se encuentra en las "*plantaciones*" de minas terrestres anti-personales en nuestras regiones fronterizas.

## La amenaza ambiental en las ciencias sociales

Desde hace un par de décadas, las reflexiones catastrofistas que dramatizan la relación entre el hombre, la sociedad y el ambiente se han agudizado hasta alcanzar intensidades suficientes como para no ser ignoradas. En parte, sus primeras inquietudes fueron provocadas por movimientos, organizaciones y ciudadanos europeos, quienes experimentaron tempranamente los rebotes de sus altos estándares tecnoeconómicos en sus playas, ríos, lagos, bosques y ciudades. Pero, a pesar de su actual difusión e importancia, los temas ambientales no han sido objeto de adecuados tratamientos en las ciencias sociales y sus estudios se han descargado en las ciencias naturales y las tecnologías.

Cuando las relaciones ambientales son tratadas desde una perspectiva social, se descuidan las interconexiones e ignoran las complejidades que surgen de su autorreferencialidad. Acostumbramos tratar sus problemas con enfoques analíticos que poseen fuertes déficits para abordar problemas globales y emergentes y cuyas limitaciones llevan, por compensación, a posturas moralizantes, descuidando indagar sobre las estructuras involucradas.

Así, muchos científicos sociales enganchan en términos emocionales o políticos con los temas del ambiente, pero la orientación de su crítica no contribuye mucho a la comprensión del fenómeno que los motiva y preocupa. Sus discursos se incorporan a la complejidad que refieren y no salen de observaciones de primer orden, olvidan que la agricultura empezó desviando radicalmente el curso de las aguas, aniquilando todo lo que existió en el terreno que le da existencia<sup>5</sup> y que, como señala Luhmann, de lo único que puede estarse siempre seguro, es que la evolución siempre actúa en forma autodestructiva (1997).

La teoría de sistemas sociales en su intento por abordar estos problemas, moviliza un complejo armazón teórico y los refiere a su teoría universalista de lo social, que tiene por núcleo la noción de autopoiesis y como aproximación empírica la observación de segundo orden (Arnold, 1997; Rodríguez y Arnold, 1999). Desde este enfoque se indica que los sistemas sociales, aunque son vulnerables al ambiente, son a la vez sistemas cerrados que operan exclusivamente a través de comunicaciones. De tal manera, el sistema societal es equivalente a la comunicación incluyendo, de hecho, todas las comunicaciones posibles, es decir, todas las formas sociales de vinculación (*¡y no sólo las de consenso!*).

Desde tal perspectiva, el tema ambiental es resultado de operaciones reali-

---

<sup>5</sup> Piénsese en las variedades de plantas híbridas, producidas en laboratorios, que han incrementado notablemente la productividad agrícola -"la revolución verde"-, desplazando a las autóctonas fuera de la evolución.

zadas en sistemas sociales, no un objeto ni algo externo. Por el contrario, el ambiente participa en su autoorganización en las comunicaciones que lo tratan. Por eso, toda comunicación que lo refiera es constitutiva de la realidad ambiental. Otras condiciones, sean físicas, químicas, biológicas, neurológicas o psíquica son propias del entorno de lo social y sólo serán trabajadas con las capacidades socialmente disponibles (Luhmann, 1998:13 -14).

Los problemas ambientales, en consecuencia, son internos a la sociedad y no pueden ser inobservables socialmente. En esta acción constitutiva se definen sus reconocimientos, se administran silencios ante sus peligros o se prescriben variadas formas para su intervención (Brosius, 1999).

Sistema societal y ambiente natural se suponen mutuamente, son partes de un mundo, se relacionan por *acoplamiento estructural* (vid. Maturana, H. 1995, Luhmann, 1984). Si bien todo sistema presupone ambiente y su existencia esta "tolerada" por éste, no existe ninguna intervención directa de procesos no comunicativos sobre la comunicación, salvo en el sentido de su destrucción (silencio, parálisis o discontinuidad).

Como el ambiente no cuenta con medios sociales de comunicación, únicamente se hace notar a través de irritaciones, frente a las cuales la sociedad sólo puede reaccionar sobre sí misma. Por ello, califica socialmente un fenómeno ambiental como amenazante sólo cuando existe comunicación de su amenaza, es decir, por su presencia en la red que constituye lo social y en ese momento se constituye como problema. Así, la conciencia de la amenaza ambiental se corresponde con la comunicación societal y no con su ignorancia. Siempre pudieran descubrirse un peligro mayor, pero mientras permanezca inobservable cabe la expresión de ceguera ambiental. ¿Cómo referirse a las dioxinas hace veinte años atrás?<sup>6</sup>. Con estas distinciones queda definido que los temores ambientales se relacionan con la observación de observadores del sistema societal y que sólo en parte *-¡y no podemos decir cual!*- responden a estados inherentes al ambiente.

Lo referido como amenaza no es problema para un supuesto ambiente, concebido como algo externo que rodea lo social, se expresa como una eco o biofactura, producida por comunicaciones y acciones sociales en permanente recursividad. En este punto se encuentra también el presente documento.

---

<sup>6</sup> Bajo este término se indican unos 50 tipos de moléculas. Estas sustancias se relacionan con enfermedades malignas, capaces de producir daños genéticos afectando sistemas inmunológicos y endocrinos. Están omnipresentes en el suelo y en el aire, pero no son moléculas naturales, se producen por combustión como efectos no deseados de actividades industriales (evaporación en conservantes de la madera, uso de defoliantes, preparación de herbicidas, blanqueadores de pulpa de papel, etc.). Su vida, calculada entre 7 y 30 años, les permite mantenerse en el ambiente y afectar severamente la cadena alimenticia.

## Diferenciación societal

### Déficit global de racionalidad ambiental

Importa destacar que independientemente de los distintos tipos de problematización comunicativa de la amenaza ambiental para diferentes regiones o países, sus coberturas son mundiales. Aunque se hagan distinciones entre distintas naciones, gracias a las expansiones del mundo mediático, prácticamente se está configurando un único sistema como continente de todas las posibles comunicaciones sociales.

Este estadio de evolución expresa un aumento creciente de complejidad que, en su despliegue, desencadena procesos de diferenciación funcionales al interior del sistema societal. La sociedad mundial se diferencia en sistemas sociales que, progresivamente autonomizados, trascienden países y regiones<sup>7</sup>. Todo ello se acompaña por un déficit estructural de racionalidad global denominado pérdida de centro.

Como resultado de estos niveles de complejidad y de la liberación de sus diversos componentes, distintas comunicaciones circulan en los sistemas sociales sobre los fenómenos ambientales. Éstas, desde sus perspectivas, identifican diferentes problemas que procesan en operaciones sucesivas coherentes con sus indicaciones. En consecuencia, es improbable que coincidan en sus observaciones, sean iniciales o terminales. Esto significa que un problema, aún cuando sea señalado universalmente, produce distintas informaciones. Una chimenea humeante se expone a distintas miradas, muy pocas coinciden, se trata de empleos o de enfermedades. Se entiende así que, en tanto permanecen como problemas generales, los peligros ambientales se probabilizan por la misma evolución.

Considerando la diferenciación funcional, cada sistema social cuenta con su propia racionalidad, por eso se entran cuando intentan abordar conjuntamente los problemas ambientales comunicados en el sistema societal. Desde sus lógicas parciales carecen de estructuras y mecanismos para trabajar globalmente sus producciones (Luhmann, 1998). Es más seguro que sus soluciones frente a las amenazas, sostenidas desde distintas definiciones, los lleven a contradecirse mutuamente. Mientras tanto, la racionalidad global en el tratamiento ambiental permanece a la deriva.

No existiendo jerarquías reconocidas y vinculantes entre temas comunicati-

---

<sup>7</sup> Los sistemas sociales parciales pueden globalizarse, de hecho ya lo están. Por ejemplo, el Reglamento Sanitario de Alimentos de Chile adhiere a la normativa internacional del *Codex Alimentario*, determinado por organismos internacionales como la OMS y FAO, que establecen los parámetros de seguridad para alimentos de consumo humano.

vos, lo nuevo o lo viejo que persiste sin asumirse, circula como protesta, moralizando o simplemente señalizando. En forma creciente y anónima la información sobre temas ambientales (problematizados) que se exponen en los *medios de comunicación de masas* locales oscilan entre un 15% y 30% del total de tiempos y espacios. Pero, las amenazas que el mismo sistema societal provoca desde un tamizado de ruidos sobre el ambiente y que se han ido transformando en sus problemas centrales, pueden formar parte esencial de su comunicación, pero se carece de respuestas disponibles para enfrentarlas globalmente.

Las sensibilidades sistémicas parciales soportan su identidad reaccionando en las exclusivas aperturas consideradas por sus códigos especializados y programas de turno. Por ello, los sucesos ambientales comunicados problemáticamente al interior del sistema societal, pueden o no, encontrar resonancias. Estas no dependerán de la intensidad real del problema, sino de las condiciones estructurales del sistema que acoge o refracta sus comunicaciones.

Ningún sistema social puede hacer más de lo que sus propias estructuras, momento a momento, les permiten hacer. Es decir, cuando aceptan perturbaciones provenientes de sus entornos, las procesan desde su determinación. El ambiente no puede instruirlos, es una referencia ciega y en sus entornos pueden dar a lugar innumerables fenómenos, pero sólo los procesados provocarán cambios estructurales. Algunos pueden significar su destrucción, otros serán nuevas alternativas para su evolución.

Destacando sus cualidades autopoieticas los sistemas sociales sólo pueden expandirse en sus autorreferencias, no tienen, en consecuencia, consideraciones especiales frente al *ambiente*, salvo las que sus códigos filtran como propias. Tampoco tienen previsiones frente al futuro, pues previamente deben mantener actualizada su autopoiesis, sin la cual su futuro no sería alcanzado (Luhmann, 1986). Pero, dado su involuntario acoplamiento, los sistemas han de ser capaces de procesar la complejidad disponible en sus entornos, en caso contrario colapsarán. Aquí radica un peligro real.

El sistema societal con sus propias determinaciones estructurales, sirve de entorno a los sistemas sociales funcionales que se le acoplan, con ello éstos se sostienen como sistemas clausurados. A su vez, los sistemas parciales en el sistema societal presuponen que éste siga funcionando y no podrían ser totalmente indiferentes a sus ruidos (Luhmann, 1997). Ellos también peligran y, a su vez, hacen peligrar al sistema que los cobija.

La sociedad mundial, como sistema de alta complejidad representa el tope máximo de sensibilidad, pero sigue cerrada en las comunicaciones que auto-produce, por tanto, tiene una limitada exposición al ambiente. Las irritaciones de este último, sólo la pondrán en reverberancia, en tanto le sean posibles resonancias, es decir, ante casuales o esporádicas equivalencias de frecuen-

cias<sup>8</sup>. Esa es condición de su constitución, si no se diera, su selectividad sería desbordada y no existiría. Desde tal propiedad, común a todos los sistemas, surgen como problemáticos los contactos intersistémicos, entre éstos y sus entornos y entre el sistema societal y el ambiente.

Aunque hipotéticamente los potenciales comunicativos de eventuales peligros ambientales carecieran de limitaciones importantes, se impone como selectividad el tiempo, *¡no todo simultáneamente!* Tema no menor cuando nos referimos a una amenaza ambiental. Los bloqueos surgen casi automáticamente de los distintos tiempos que sirven de horizonte a los sistemas<sup>9</sup>. Crisis en abastecimientos de servicios básicos, energía eléctrica por ejemplo, pueden desencadenarse rápidamente, sin que comunicaciones acerca de paliativos de origen político entren a su comunicación.

Un dominio típico para experimentar los desfases temporales corresponde a las indicaciones de emergencias ambientales. Estas parten de hechos ya consumados, así como las decisiones que informan, son retrasadas a los eventos que las producen, es decir, actúan frente a daños consumados. En otro plano, bastarían pocas horas para que virus desbasten una población, tiene sentido que saltando desde los laboratorios no discriminarían entre niños y adultos, hombres y mujeres, pobres y ricos, ecologistas o desarrollistas, opositores o gobernantes. Sus alcances no consideran fronteras, -regiones, continentes ni especies.

Las condicionalidades expuestas no implican la renuncia a medios de comunicación intersistémicos. Como se ha señalado, en la sociedad contemporánea, más allá de los sistemas domésticos o estratificados predomina otro tipo de diferenciación, donde cada sistema social parcial asume competencias universales para el tratamiento de su específica tarea. Este principio de integración proyecta y expande complejidad a todos los sistemas sociales, ultraestabiliza al sistema global pero, simultáneamente, provoca las dificultades de integración que obstaculizan el tratamiento de problemas globales como los que tratamos.

De hecho, no carecen de voceros la ética y la comunicación del peligro ambiental inminente se transmuta en consideraciones del decidir en muchas organizaciones y operaciones de variados sistemas parciales<sup>10</sup>. Por eso, el problema más importante no solamente consiste en darse cuenta de la ame-

<sup>8</sup> Por eso peligros ambientales saltan a la comunicación pública no necesariamente cuando son intrínsecamente agudos, sino ante determinadas e imprevistas condiciones sociales.

<sup>9</sup> Interesa destacar que la desincronización del tiempo obliga a nuevas medidas para fijar las secuencias de acontecimientos, como la *Hora Internet@*, sin zonas horarias ni límites geográficos, pero que no sirve para llegar a tiempo a las citas reales.

<sup>10</sup> Pero, en la sociedad funcionalmente diferenciada, quien responde a la pregunta: *¿qué es lo bueno?*

naza e incluirla en programas decisorios, sino en visualizar mecanismos que inyecten racionalidad al sistema societal global. Ello implica, nuevamente, reconocer operaciones que acogen sus propios determinismos y no sólo indignarse ante irresponsabilidades organizadas (Beck, 1999).

Siempre estamos ante una catástrofe ambiental, es la consecuencia de los rendimientos crecientes de sistemas sociales parciales, particularmente el científico, el económico y el tecnológico<sup>11</sup>, tanto como de los déficit de los sistemas político y jurídico. Aún más, las intervenciones interesistémicas, por ejemplo controles políticos o jurídicos destinados a frenar la expansión de operaciones económicas o tecnológicas han sido tardías y con efectos contraproducentes, cuando han sido acogidos. Entre éstos, cabe mencionar el desplazamiento a países más desprotegidos de industrias sucias, basureros tóxicos y de la investigación biomédica de alto riesgo. Además, los afectados miran con desconfianza autolimitar sus planes de desarrollo para subordinarse a programas mundiales de protección de la biosfera y observan con temor las regulaciones ambientales internacionales que se aplican a sus productos de exportación (frutas y salmones, por ejemplo).

Por cierto, abundantes no-soluciones que paradójicamente se proponen como ejemplares, se aplican en los países del Norte. Se descuida considerar que son exitosas mientras los países del Sur no las tengan. Se trata de riesgos reales que no afectan en el corto plazo a los "global players" de las grandes ligas ganadores del juego de la globalización (G5, G6, G7, G10) pero, sus consecuencias consisten en agrandar las brechas de la exclusión societal en el ámbito planetario, añadiéndoles inequidades ambientales. Esto también ocurre en los espacios locales, la locomoción pública contaminante migra a provincias o se desplaza a medianoche, cargas tóxicas transitan sin advertencias en calles y carreteras, los niveles críticos de contaminación ambiental se concentran en comunas populares o se hacen ver mientras sus habitantes se ausentan<sup>12</sup>.

En síntesis, podemos apreciar que el problema surge de la autoproducción de la amenaza, donde las relaciones problemáticas entre ambiente y sistema societal se sostienen por operaciones incluidas en su autorreproducción. Por eso, su control no es sólo problema de factores aislados, tiempo o dinero, como sostienen los encargados de fiscalizar la aplicación de las normativas am-

<sup>11</sup> A juicio de los expertos, el exitoso modelo aplicado para el desarrollo de la industria forestal chilena ha sido la causa principal de la paulatina destrucción del bosque nativo chileno. Situación equivalente se presenta en los moluscos y peces de nuestras costas.

<sup>12</sup> En verano, la acción fotoquímica de la luz solar en los hidrocarburos y óxido de nitrógeno emanado de la combustión de los motores vehiculares, se suma a la contaminación por ozono, afectando las capacidades respiratorias e irritaciones oculares, los más expuestos viven en las comunas del sector oriente, donde viven los estratos más pudientes. En invierno, el material particulado cubre las comunas populares del poniente de Santiago.

bientales (mirando las nubes, a la espera de las lluvias que los saquen de la comunicación del escándalo). Los errores no se acumulan linealmente, entran en espirales recursivos creando nuevos problemas, para los cuales otros recursos se hacen necesarios.

### Sistemas sociales parciales

Al examinar la relación entre la economía y la *amenaza ambiental*, debe hacerse referencia a su específica clausura operacional, autorregulada a través del *dinero*. Este código monetario define sus capacidades de resonancia frente al entorno. Así, puede considerar los problemas ambientales en tanto sean incorporados en su lenguaje basal, es decir, a *precios*. Todo lo que no pueda ser traducido a ese lenguaje es un ruido, ante el cual no puede reaccionar coherentemente. Por su propia autorreferencia, la economía no cuenta con distinciones extraeconómicas para desarrollar otras operaciones o cambios en su estructura y mantener su viabilidad.

Pero no se tiene que suponer que tal determinación estructural bloquea indefectiblemente al sistema frente a las amenazas ambientales, por el contrario, indica su disponibilidad para tratarlas vía monetarización y así incluirlas en sus operaciones.

Por cierto, la valoración del efecto ambiental involucra operaciones económicas ajustadas a los parámetros de las mismas. No basta indicar *el que contamina paga por ello*, porque antecede la determinación del precio a pagar. Esto no significa añadir nuevos costos, sino considerar los involucrados. Por ejemplo, descuidados tratamientos en aguas servidas o residuos industriales afectan la industria turística en el corto plazo, en el largo se reintegran como costos al consumo de alimentos o en escasez de los mismos.

En esa dirección, empieza a considerarse razonable incorporar al aire descontaminado como una propiedad ciudadana y fijarle precios, creando derechos temporales de usufructo, en lugar de derechos de propiedad agregados a industrias o particulares que contaminan. Los cálculos deben incluir los números negativos que acompañan a las inversiones.

Si bien las estimaciones de externalidades negativas no son sencillas, la economía dispone de medios para bastarse a sí misma y puede aplicar instrumentales que modulen, con consideraciones propias, variables que, en principio, pueden no ser estrictamente económicas. Se trata de fórmulas del tipo economía ecológica o la valorización de la participación del ambiente en procesos productivos. En otros términos, introduciendo medidas que permitan determinar si la cantidad a pagarse es correcta o no, de acuerdo a la racionalidad común para este tipo de transacciones<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Estos procesos parecieran sencillos, pero subyacen dudas acerca de si cuenta con

Los casos económicos han permitido observar acoplamientos hipersensibles entre el sistema societal y el ambiente. Por ejemplo, la crisis del petróleo, ocasionada por los países de la *OPEP* durante la década de los 70 o más generalizadamente la noción de recursos no renovables y sus respectivas clasificaciones, pusieron rápidamente en funcionamiento mecanismos que actuando sobre la demanda coordinaron escasez futura con precios. Con ello hicieron pública conciencia económica del problema.

Los temas del ambiente, también, se han puesto en juego en la ruleta financiera. Con "*ecoratings*" se trabajan inversiones según criterios ecológicos<sup>14</sup> o en la mantención de reservorios de recursos fitogenéticos. Con ello, al menos, extienden los plazos del anunciado desastre ecológico, aunque no lo solucionan. Esto significa ir más allá de consideraciones éticas que han resultado inútiles.

En otra dirección, la amenaza ambiental abre posibilidades a nuevas industrias y mercados. Por nombrar algunas: tecnologías ambientales, el ecoturismo o "turismo suave" de caminatas, bicicletas, comida natural y aire libre, cuyos demandantes, cada vez más numerosos e influyentes, aspiran a disfrutar de la naturaleza, tienen conciencia ecológica y no quieren contribuir, explícitamente, a la destrucción del planeta; el comercio internacional de especies en extinción, cuyo mercado legal alcanza un volumen promedio de cinco mil quinientos millones de dólares<sup>15</sup>; la agricultura orgánica, cultivos ecológicos o la basura domiciliara urbana que, al reciclarse, ya no es basura.

La política, es otro sistema social parcial interpelado en la comunicación de la amenaza ambiental. Con determinaciones equivalentes es capaz de resonancias sólo en las frecuencias propias de su autopoiesis. Éstas codificadas en la diferenciación entre gobierno y oposición, posibilitan que problemas ambientales puedan incorporarse a sus operaciones comunicativas. Por ejemplo, movilizandovotos a favor o en contra, aprobaciones o desaprobaciones ciudadanas o respaldando continuidades o cambios.

Pero hasta ahora, las comunicaciones ambientales de los macropoderes políticos son más bien débiles. Internacionalmente, desde el ángulo de los

---

los mecanismos adecuados para resolver este dilema sin recurrir a información de otros sistemas, como el político por ejemplo. Aunque en los modelos económicos vigentes, existe la convicción de que todos los precios pueden ser fijados por el mercado y ser autorregulados a través de las relaciones entre la oferta y la demanda.

<sup>14</sup> Como podría ser la hacienda Pumalín en Chaitén, Décima Región, o el Parque Godwana en Tierra del Fuego.

<sup>15</sup> El doble de lo que se transa en el mercado ilegal que afecta a las especies comprendidas en la Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Dexeil, 1995. El negocio con los animales, en D+C Desarrollo y Cooperación, N°6/1995/ noviembre/diciembre. DSE (pp.25-29)

gubernantes –antes opositores– las políticas ambientales continúan subordinadas a las políticas económicas, del empleo y en general al desarrollo<sup>16</sup>. Son los opositores de turno quienes apelan a eventuales resoluciones vinculantes, como por ejemplo la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) celebrada en Rio de Janeiro en 1992, donde, por primera vez, se propuso impulsar la protección global del ambiente y se definió su estrategia como desarrollo sustentable.

De cualquier modo, las expectativas puestas en las capacidades regulativas del sistema político en el ámbito societal, deben ser cautelosas, pues de hecho son bajas<sup>17</sup>. Este sistema se enfrenta a una creciente potenciación de la indiferencia de los otros sistemas sociales ante su comunicación. Situación, por cierto, autocausada, con leyes mal formuladas, reglamentos ausentes o confusos que producen basura jurídica y normativas virtuales que todos asumen como inaplicables o, al menos, imposibles de fiscalizar<sup>18</sup>.

Acopladas a las políticas, las producciones jurídicas, juegan también roles protagónicos. Dictámenes, sobre usos de sustancias contaminantes o control de residuos, afectan empresas y rebotan en mayores exigencias para el uso de procedimientos no contaminantes.

Las tecnologías “devastadoras” van muy por delante de normas que las regulan. Las normativas legales les sucedan y tardíamente. No se anteponen a la utilización de nuevas hormonas que favorecen el crecimiento de especies animales destinadas al consumo humano, aunque son previstos sus efectos negativos. Lo mismo ha sucedido con el uso del *petcoke*<sup>19</sup> como combustible en la minería, el almacenamiento de plomo en entornos poblacionales -cuya acumulación ocasiona daños neurológicos irreversibles-, o la utilización de ríos o esteros para deshacerse de residuos domiciliarios o industriales.

---

<sup>16</sup> Muchos casos de iniciativas públicas acarrear enormes daños ambientales. Sin ir más lejos ayer fue el Valle de Puchuncaví o Tierra Amarilla, hoy Quillota gracias a su flamante planta termoeléctrica, en otra fase del proceso, el puerto de Talcahuano está indicado como uno de los sitios de mayor polución del planeta y ahora es objeto de millonarios planes para su recuperación ambiental.

<sup>17</sup> Es por eso que los gobernantes, o quienes pronto llegarán a serlo, actúan con fuerza, convencimiento y eficacia frente a temas que no apuntan a sus problemas más visibles y son cautos y reservados frente a los más evidentes.

<sup>18</sup> Por ejemplo, la Corporación Nacional Forestal, dispone de 22 funcionarios para fiscalizar las normativas forestales en todo el territorio chileno.

<sup>19</sup> El carbón de petróleo o *petcoke* pasó de ser residuo contaminante a producto estrella, combustible barato para nuestras plantas termoeléctricas. Su uso fue denunciado en el parlamento y la legalidad de su importación se debate hoy en la Corte Suprema, pero se carece de normas que regulen sus aplicaciones, cuyo contenido azufroso y pleno de metales pesados lo hacen altamente contaminante. Mayor éxito en su regulación se obtiene de las contiendas entre una empresa que ve afectada su posición en el mercado, por el uso de este combustible, la cual promueve acciones de advertencia sobre daños ambientales enfrentando directamente a su competencia.

Por otra parte, nuevas regulaciones sobre las antes nuevas regulaciones contradicen sus intenciones, pues van ampliando las capacidades de indiferencia entre los sistemas. Los controles empiezan a costearse en precios muy altos y se hacen impopulares, lo que a su vez, rebota en el sistema político que no puede apurar ni abaratar la técnica, tampoco imponer popularidad a la impopularidad<sup>20</sup>. Las legislaciones ambientales permiten observar, en forma cercana, las dificultades de las vinculaciones intersistémicas y, por cierto, verificar la ausencia de regulaciones *naturales*<sup>21</sup>. Se sabe localmente que es políticamente adecuado contar con normas ambientales y que su pertinencia y oportunidad obedece a requerimientos internacionales. Ese condicionamiento hace que referencias externas predominen sobre las internas. Pero, siendo la comunicación planetaria, se registran sus controles y son inevitables las sanciones por sus incumplimientos. En añadidura existen acuerdos que condicionan el libre comercio internacional (*GATT/OMC*) y que garantizan la soberanía de los estados para aplicar medidas destinadas a la protección de la salud en sus territorios<sup>22</sup>, pero sus líneas de base tienen corrimientos unilaterales. No pueden cumplirse en todas las direcciones, pues sus aplicaciones acaban con ventajas competitivas y pueden *quebrar* un país, región o empresa estratégica. Por eso, son consumidores extranjeros (como los opositores internos) quienes rechazan los incumplimientos. A ellos se les suman empresas (que están fuera del mercado) que hacen correr mundialmente la noción de “*dumping*” ecológico y llaman a restricciones o “*barreras verdes*”<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Mientras que en 1998 las emergencias ambientales paralizaban, en Santiago, 1376 fuentes fijas (calderas industriales), hoy lo hacen 3262, se necesita paralizar más empresas para controlar las emergencias, esto significa que, en proporción, cada una contamina menos. Renovado el parque de locomoción colectiva y gran parte de los particulares circulan en autos catalíticos, las restricciones vehiculares ya son una norma diaria, pero insuficientes. En condiciones climáticas desfavorables los estados de preemergencia –restricciones de seis dígitos y paralización del 30% de las fuentes fijas no logran revertir niveles críticos acarreado prácticamente una paralización de la actividad metropolitana.

<sup>21</sup> La normativa ambiental chilena ha sido calificada como dispersa e incoherente, se desconocen sus alcances, hay incertidumbre sobre su vigencia y evidentes altos grados de incumplimiento dadas las escasas capacidades de los servicios públicos para fiscalizar el cumplimiento de sus ordenanzas. Este desorden se recoge en inorgánicas relaciones entre los organismos públicos que tienen competencia en el tema.

<sup>22</sup> Es el caso de la Agencia de Protección Ambiental (*EPA*) o la Oficina de Alimentos y Drogas (*FDA*) que definen procesos de producción agrícola en productos que se exportan al mercado estadounidense, definiendo las normas de uso de pesticidas.

<sup>23</sup> Descuidos en protección ambiental se devuelven como restricciones a las exportaciones. A la fecha (1999) sólo cuatro empresas chilenas, todas del rubro forestal, están certificadas con la norma *ISO14000* que responde al concepto de producción sin impacto negativo para la población o para el ecosistema. Por cierto, ese concepto de actividad industrial “*limpia*” es un eufemismo pues pronto a la norma indicada le sucederá la *ISO15000* y así sucesivamente, pues no existen transformaciones ambientales sin efectos.

También en la ciencia encontramos contenidos contradictorios. Comprendida como observación especializada indicativa de veracidad, la ciencia provoca formas especiales de riesgos, pues las informaciones que recaba ponen en juego distinciones que incrementan las comunicaciones de riesgos, más que disminuirlas.

Sus índices tanto orientan decisiones como marcan peligros. Por medio de operaciones científicas se determinan categorías críticas, por ejemplo se fijan dosis diarias admisibles de dioxinas (10 picogramos/millonésima de millonésima de gramo de TCDD por kilo de peso corporal), o los valores del material particulado respirable (*PM10* o 10 micrones en  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ) que permiten construir las escalas de alerta, preemergencia y emergencia. Es decir, medidas "objetivas" desde las cuales los riesgos pueden ser identificados. Pero simultáneamente, sus instituciones obtienen ganancias en la medida que desde dichas prestaciones se construyen otros campos de investigación. Por ejemplo, conclusiones contradictorias con respecto a los estudios que asocian el consumo de aspartame (péptido edulcorante) y cáncer cerebral, exigen realizar nuevas investigaciones sobre estos vínculos, cuyo plazo, según los expertos, no es menor de tres años. Por cierto no se puede garantizar que esas investigaciones serán concluyentes.

A su vez, investigaciones dan lugar a nuevos conocimientos, que van ampliando insospechados campos de visibilidades públicas de las amenazas, lo que los lleva a clasificarse para evitar alarmas que, a su vez, se generan por desconocer los estudios y así sucesivamente<sup>24</sup>.

Por otra parte, puede decirse que mientras más exitosas hayan sido las ciencias en los últimos años, más abiertamente ponen en descubierto sus limitaciones convirtiéndose a sí mismas en fuentes de inseguridad reflexiva. Por ejemplo, recientes comunicaciones nos enteran que las partículas finas, inferiores a 2,5 micrones y que no medimos, son aún más riesgosas, además de componer casi los dos tercios de las partículas que flotan en el aire invernal. Además, se indica que el material *PM10* varía en su efecto contaminante, iguales masas de sus partículas tienen distintas toxicidades<sup>25</sup>.

Por otra parte, los informes científicos o técnicos, no obstante la gravedad de sus contenidos, carecen de propiedades vinculantes y se acompañan siempre con estándares ambientales más severos. Estos se proyectan en exigencias que pueden ser insostenibles para otros sistemas.

---

<sup>24</sup> Yo mismo he restringido mi consumo de bebidas *light* y he tomado nota de los efectos de las dioxinas después de enterarme de sus consecuencias para la salud. Por otra parte, el discurso de los interesados destaca que generar alarmas públicas, sobre estas materias, afectaría el desarrollo económico del país.

<sup>25</sup> 32 veces más tóxica en una calle céntrica de Santiago que en relación una zona rural, pero aún mayores diferencias se aprecian, durante el invierno, en una sureña ciudad, como consecuencia de sus "tradicionales" chimeneas y cocinas.

En un ángulo equivalente se desprende la mirada desde la salud. Desde la referencia salud/enfermedad, las emergencias ambientales se procesan como catástrofes sanitarias, donde predominan las enfermedades respiratorias que afectan la salud humana. En su dominio encontramos temas como la inclusión de indicadores biomédicos y la identificación de los grupos más vulnerables. Estas indicaciones, generadas desde sus operaciones basales, incluyen como variables los incrementos promedios de complicaciones respiratorias agudas registradas en sus servicios de urgencia<sup>26</sup>.

También, los desarrollos tecnológicos tienen altas autonomías y escapan a la rigurosidad científica. Los cálculos de sus efectos suceden a enormes riesgos, que transforman a usuarios o simplemente vecinos en sujetos de experimentación. De muchas de sus aportaciones no se saben los efectos a mediano y largo plazo. Conocemos, entre sus ejemplares, fármacos que resultaron altamente nocivos y alimentos para los sistemas vivos, que constituyen nuestros propios alimentos. Como los errores tecnológicos no son inocentes, ni focalizados, tienen consecuencias cada vez más amplias, lo que hace que hasta las compras en los supermercados constituyan espacios de riesgos. En estricto sentido los consumidores deberían chequear el rotulado de los alimentos que adquieren, para luego dosificar sus menús diarios de acuerdo a los valores de Ingesta Diaria Admitida, recomendados por la Organización Mundial de la Salud<sup>27</sup>, como se indica en algunos empaques.

Pero es en el ámbito organizacional donde los desencuentros son más evidentes. Esto a pesar, o gracias a, la rápida expansión de organizaciones locales, regionales, nacionales y transnacionales, de origen público, privado y especialmente las del tercer sector cuyas actividades conciernen directamente a los temas del ambiente.

En sus operaciones, los sistemas organizacionales generados en torno a la comunicación de la amenaza ambiental, autonomización, seleccionan sus fines. Al hacerlo, necesariamente sobresimplifican los problemas, los despojan de sus características globales especializándose en tipos de recursos (ictiológicos, forestales, fauna y flora, etc.) y problemas (contaminantes físicos, químicos o biológicos). Los dispositivos organizacionales, por ejemplo las redes de monitoreos ambientales de la calidad del aire, deben auditarse con los valores de otras, para el caso con un Centro Nacional del Medio Ambiente. Los monitoreos indican valores aislados que sólo permiten actuar en consecuencia y las medidas parches no resuelven los problemas complejos.

---

<sup>26</sup> Estas refieren a inflamaciones en la laringe, tráquea o bronquios. Cabe indicar que las mediciones analíticas que apuntan a establecer correlaciones entre consultas médicas y episodios críticos de incidencia del *esmog* ambiental no han dado los resultados previstos.

<sup>27</sup> Índice que se establece entre el peso de una persona y la ingesta de determinados productos fabricados a partir de síntesis químicas, por ejemplo el ciclomato, la sacarina o la tartrazina.

Todo entra en un torbellino de autocomplejidad, donde los problemas se desplazan hacia el fondo y no necesariamente hacia sus objetivos iniciales, para cuya verificación sólo basta salir a la calle, oler los cauces o mirar al cielo.

Muchos movimientos sociales han evolucionado en organizaciones, por ejemplo ONGs que giran en torno a la temática ambiental, o en empresas de alto grado de complejidad como *Greenpeace* fundada en Vancouver en el año 1971 y que hoy contabiliza casi 10 millones de miembros. Se habla en la actualidad de "cascos verdes" o comisiones ambientalistas internacionales que cooperen ante estragos interregionales como son los incendios en las selvas o desastres marítimos. Estas organizaciones agregan sus diferencias de intereses y compiten por la búsqueda de patrocinios y recursos que aseguren sus propias viabilidades, lo cual puede incluir amplificar o falsear los contenidos informativos de sus comunicaciones de advertencia.

Desde otro plano, las empresas que requieren de estudios ambientales y las empresas que los realizan, aunque cruzan en los mismos dominios, tienen horizontes con distintos sentidos. En consecuencia, saltan a la vista sus conflictos de intereses colocándose en cuestión la fiabilidad de los informes técnicos. Los valores de éxito de unas contradicen los mismos en las otras. Desde el ángulo de los inversionistas, mayor protección del ambiente significa mayores costos y menores protecciones menores costos y no se podría esperar que ellos generen normas que los constriñan. Así, estudios de impacto ambiental pueden terminar oscureciendo sus contenidos. Editados por los interesados se exponen en máxima complejidad de acceso y de lenguaje.

También por organizaciones se movilizan contrateorías, contrametodologías, contraexpertos, contraargumentos y los "otros verdes", buscando el empuje que permite que todo siga igual. Recientemente, frente a denuncias sobre el uso de endulzantes artificiales en bebidas infantiles, los ejecutivos de las empresas afectadas apelaron a su intachable cumplimiento de las normas sanitarias locales. De tal modo, los efectos cancerígenos de las sustancias indicadas pasaron a ser objetos de miradas legales y no sanitarias.

Se agrega a lo anterior que cualquier operación de un sistema de evaluación de impacto ambiental involucra recursos escasos en todos sus aspectos (normas, investigación básica, profesionales, otros estudios, *know how* de métodos pertinentes, dinero, infraestructura, equipamientos, etc.), pero las relaciones que inauguran los hacen aún complejos. Mientras más recursos se apliquen en un estudio de impacto ambiental, más posibilidades existen de identificar contraindicaciones en el proyecto que se evalúa. Las consecuencias son obvias y van en la dirección contraria. No debe llamar la atención que se acompañen de numerosos conflictos de interpretación de normas.

Por cierto, los esfuerzos de integración entre racionalidades son altamente

perturbadores y no necesariamente solucionables con el ingreso de terceros (comisiones nacionales o regionales del medio ambiente, de ministerios de salud, institutos de salud pública, intendencias o municipios, por ejemplo). De hecho pueden agrandarse, pues la inclusión de sus lógicas burocráticas vuelve a sobresimplificar el problema, ahora en otras direcciones: características de los informes, plazos a cumplir, cauciones, etc. cuyos contenidos estilizan las observaciones impidiendo ver más allá de sus márgenes y notar algo más de lo usual (Luhmann, 1992).

La misma tendencia de convertir procedimientos en trámites sirve, a juicio de muchos consultores y expertos, para hacer invisibles las contraindicaciones. No podría extrañar, en consecuencia, que los proyectos supervisados burocráticamente tengan altas tasas de aprobación.

Sin hacer referencia a posibles casos de corrupción, otras mediaciones pueden tener efectos aún más perversos. Un buen *lobby*, con las autoridades pertinentes, puede aprobar la ejecución de proyectos objetables. Por ejemplo, cuando la crisis del carbón se hizo insostenible afectando globalmente a las comunidades mineras, uno de los proyectos que levantó más polvareda fue transformar los piques de la mina en depósitos de residuos industriales, es decir, en "basurales tóxicos". Los argumentos de aportar al desarrollo económico en zonas deprimidas, generan las resonancias adecuadas.

Con respecto a las industrias, el conocimiento de los riesgos ambientales de algunas instalaciones e incluso su existencia pueden ser desconocidas, como es la sospecha de basureros nucleares en el cono sur del continente. Nadie está dispuesto a pagar réditos económicos o políticos desfavorables. No debe suponerse aquí, exclusivamente, la acción de privados. La fundición Caletones del mineral de El Teniente, una de las mayores del mundo, desprende de sus dos chimeneas más de 35 mil toneladas de anhídrido sulfuroso y unas 166 mil toneladas de material particulado (*PM10*) mensualmente. El viento se encarga de esparcirlas en áreas densamente pobladas. Sus descargas son cada vez menores, sin embargo, sus efectos sobre la flora, fauna y salud humana son enormes, la ciudad aledaña se encuentra a pasos de planes de emergencia ambiental.

Finalmente, cuando las alarmas se hacen públicas saltan objeciones morales que insinúan ocultos intereses de los denunciantes o en los denunciados. A los primeros frecuentemente se les niegan fondos de investigación o sencillamente no se les incluye en las licitaciones. En otros casos las voces se acallan y los trascendidos de "*arreglos*" encubiertos las reemplazan, con el efecto de inmunizar a la opinión pública frente a nuevas denuncias. En el tema de la insensibilización también hay operadores organizacionales, de hecho algunos ex-funcionarios públicos han formado empresas consultoras en estos rubros.

La única fórmula de éxito, hasta ahora, es: tranquilidad, pero en formato

pequeño. Contaminación, ¡inevitable! Pero no en nuestros patios, que no la veamos ni sintamos, incluso vale bajo la alfombra<sup>28</sup>. Frente a tal variedad, la complejidad de las comunicaciones de la amenaza ambiental, en el ámbito societal, sigue incrementándose y disminuyendo su capacidad de ocultarla o gobernarla.

## Comunicación de la amenaza ambiental

### Peligros y riesgos

La amenaza ambiental no puede ser eliminada, por el contrario se filtra en múltiples comunicaciones y se reproduce en nuevas comunicaciones y operaciones sociales que se generan en los distintos sistemas sociales. Por su propia complejidad desborda en tratamientos comunicativos que la contienen incluso en su explícita ausencia. En este punto cabe incluir una distinción, extraída de la teoría de sistemas que se refiere a los conceptos de peligro y riesgo (Luhmann, 1996).

Como advierte J. Berain (1996), ni los fallos técnicos han logrado ser eliminados ni los accidentes disminuyen porque los autos sean cada vez más seguros. Riesgos y peligros responden a un código para el tratamiento de la comunicación de la seguridad frente a eventuales daños, es decir, para problemas irresolutos<sup>29</sup>. Ambos conceptos apuntan a situaciones futuras, sus diferencias radican en las distintas formas que utilizan para referir la incertidumbre.

Tanto peligros como riesgos son construcciones sociales. Los primeros surgen de atribuir daños como causados por el ambiente -tal como terremotos, huracanes o perturbaciones entre las capas superiores del océano y la atmósfera del Pacífico (*El Niño*)-. Los riesgos, en cambio, refieren a posibles daños atribuibles a una decisión, su origen es un sistema social que los ha incluido en sus cálculos<sup>30</sup>. Están referidos a observaciones y no a características objetivas de estos, en ese punto se constituye el ángulo para su investigación. El ambiente ignora todos los riesgos ya que éste no conoce ni distinciones, ni expectativas, ni valoraciones, ni de probabilidades (Luhmann, 1996<sup>a</sup>:129).

Tales distinciones no caen al vacío, constituyen una imagen aceptada ado-

---

<sup>28</sup> Así la mayor parte de las industrias vierten residuos líquidos en los alcantarillados y cauces, incorporándolos a los cauces de canales de regadíos dañan ecosistemas, enferman a quienes consumen alimentos cultivados con tales aguas o provocan emanaciones de gases tóxicos en sectores residenciales.

<sup>29</sup> En la medida que no existimos en el futuro éste siempre representará riesgos, al menos por incertidumbre.

<sup>30</sup> Estos refieren a las probabilidades o frecuencias de eventos peligrosos multiplicado por sus consecuencias crónicas o agudas -determinadas por medio de estudios específicos o por interpolaciones-

sada a la autodescripción de la sociedad contemporánea y están presentes en el sistema societal, donde la dependencia decisional de las acciones corre a la par con la importancia del horizonte futuro, el cual se entremezcla con la noción de inseguridad. Arriesgarse calculadamente constituye una novedosa extensión contemporánea de la racionalidad, para la cual se habla como riesgos calculados, nueva fórmula en la cual los argumentos éticos se balancean entre beneficios y peligros.

Muchos comportamientos se activan con el objeto de enfrentar incertidumbres a través de arreglos sociales o económicos. Ello genera una industria para sus cálculos, por ejemplo derivados financieros, futuros y opciones, que valoran y transan riesgos en los mercados de capitales. Por otra parte, los cálculos del riesgo facilitan nuestra convivencia con ellos, a través de los programas de seguridad social (empleo y salud), mientras que con las advertencias en los empaques las compañías delimitan responsabilidades en pequeños formatos. Pero, los tamaños de los riesgos limitan la asegurabilidad. Por otra parte, si de futuro se trata, no es fácil recoger información, esto hace muy compleja la determinación de valores y cuando una incertidumbre global e indeterminada se modula en precios, éstos se hacen inaccesibles. Además, si el planeta pudiera asegurarse nadie podría cobrar por las consecuencias de su desastre.

De cualquier modo, como aún no se conocen las condiciones requeridas para un colapso ambiental total, podemos operar con una comunicación cuyos extremos oscilan entre la ignorancia (Luhmann, 1997) y la catástrofe inminente. En el intertanto, no sabemos cuantas especies habitan la tierra ni hay cálculos del peligro que se extingan algunas de ellas para el ambiente global. Incluso el futuro que se produce a través de decisiones, es decir sobre la base de cálculos racionales no puede anticiparse en forma suficiente (Luhmann, 1996). El método analítico provee de muy buenas indicaciones acerca de las toxicidades individuales de muchas sustancias, pero no del efecto de sus interrelaciones y entre éstas y el ambiente afectado por ellas<sup>31</sup>. Esto último se refiere tanto a potenciamientos como a disoluciones de peligros, mal que mal, el esmog protege de las radiaciones ultravioletas y la quema de papel permite economizar el uso de combustibles fósiles.

En una configuración universalista del riesgo pueden ingresar incluso los peligros clásicos. Daños provocados por fenómenos donde no es posible asociar su origen a decisiones, imputan responsabilidades a instancias asociadas a su carencia y la falta de normativas se adjudica a sus encargados. Pueden tratarse como riesgos equivocar estimaciones, prepararse inadecuadamente, alertar o no a la población, tomar o no decisiones, tomarlas antes o después.

---

<sup>31</sup> Justamente la aplicación del método analítico llevó al descrédito las predicciones de Thomas Malthus (1798), que advertía un desfase entre el crecimiento de la producción de alimentos y la población.

A sus cálculos se agregan los problemas de su selección y ponderación, lo que deja en más evidencia sus remitentes sociales. No hacer nada o exigir demasiado se convierten, en la misma medida, en riesgos. Es el túnel del riesgo, dentro del cual no existe ninguna actividad que esté libre de su atribución. Lo social, en su dimensión de futuro, se convierte en visión del riesgo y, simultáneamente, sus operaciones para mitigarlos o controlarlos transmutan en sus extensiones.

Es así, que aunque nadie puede ser culpado por la ocurrencia de una sequía o de la mala ventilación de una ciudad, sí pueden indicarse responsables, por imprevisiones para responder a previsibles desastres. Por ejemplo, si bien no podemos provocar precipitaciones que limpien el aire, advertimos que la contaminación producto de la resuspensión de partículas (emisiones difusas) se recrudece después de escasas lluvias por el barro acumulado en las calles, ¡*qué no cae del cielo!* e indicar a los responsables. Eso provoca en el ámbito organizacional que a pesar de la posibilidad de efectos negativos, de lo que se haga o no se haga, es mejor tomar decisiones de una forma que de otra (¡sin saber exactamente cuál es cuál!).

Entre las características agregadas a los riesgos se encuentra el hecho que ellos son, en parte, resultados de los esfuerzos realizados para controlarlos, dado que mientras más decisiones se toman para impedirlos, mayores son los peligros (Beck, 1999). Reducciones de riesgos conducen a generar nuevos riesgos, por ejemplo olvidar las restricciones o cancelar la póliza de seguro del auto. Así, todo el operar social se inseguriza.

La acepción *sociedad del riesgo*, difundida por Ulrich Beck en el año 1986, etiqueta este nuevo tipo de sistema societal, estructurado en torno a la producción, distribución y división de los riesgos, donde la miseria podría ser eliminada pero no los riesgos atómicos, químicos o biológicos que contribuyen a ello<sup>32</sup>.

Desde nuestro problema, la evaluación de los riesgos ambientales y la disponibilidad de aceptar daños futuros, se modifica a la par de sus referencias. Los consumidores no están, generalmente, dispuestos a tener presentes los eventuales daños que tienen sus preferencias, las compañías aéreas, y sus aseguradoras, han calculado sus riesgos aceptables, pero no se considera hacerlos presentes a los viajeros, ¡algunos vuelos no llegan nunca a su destino! También las tuberías del gas ciudad pueden explotar y las empresas no pueden asegurar su no-ocurrencia, sólo el espacio en donde se discutirán las compensaciones ante esa eventualidad.

---

<sup>32</sup> Esta autodescripción de la sociedad contemporánea se agrega a la de postindustrial (Kahn, 1969; Bell 1973), informatizada (Masuda, 1980) de las comunicaciones (Brouillard, 1985), postmoderna (Lyotard, 1986) o posthistórica (Fukuyama, 1988).

Dada su función atributiva, esas distinciones son extremadamente significativas al intentar delimitar responsabilidades o para improbabilizar la ocurrencia de daños, que pudieran presentarse o incrementarse si no se siguen acciones derivadas de decisiones. Así, las decisiones de un sistema se constituyen en peligros para aquellos en que recaen las consecuencias de los daños que se han considerado asumibles. Por ejemplo, la generación de energía a través de represas podría conducir a catástrofes ecológicas de consideración pero como su construcción es producto de decisiones, el estudio de su adopción debe considerar tanto sus riesgos técnicos como sus planes de contingencia. Pero como en la toma de decisiones las empresas interesadas pudieran darle pesos menores que los que la comunidad o el conocimiento disponible estiman necesario, se requieren otras observaciones en sus cálculos.

De esto último trata la democratización de las decisiones ambientales. Los riesgos se asumen colectivamente y no es aceptable someterse a peligros por los riesgos que deciden asumir inversionistas, burócratas y tecnocientíficos. Pero antes se debe aumentar las posibilidades de conocer que es lo que daña la salud y al ambiente<sup>33</sup>. Por cierto, nada de ello elimina los riesgos y sus consecuencias pero, al menos, solidariza las consecuencias de los errores.

De las consecuencias de la generalización de la atribución, es decir, de la construcción social del riesgo, surgen los incrementos de complejidad que han desplazado las prácticas adivinatorias, las utopías, las normas o la propiedad, como vinculaciones de seguridad ante el futuro.

La evaluación del riesgo y la determinación de sus puntos críticos incorpora nuevos observadores, lo cual reintroduce la observación de segundo orden en una de primer orden, complejizando las operaciones a realizar en la sociedad. Ello incluye la denominada comunicación de la amenaza ambiental.

### **Movimientos sociales**

Parte de la comunicación a que aludimos, tiene por voceros calificados movimientos sociales o grupos ciudadanos, cuyas vinculaciones internas se estrechan en torno a motivos de protesta frente al daño ambiental y toman forma en movimientos para su defensa. Estos se proyectan socialmente en multiespecíficas acciones contestatarias que ganan espacios alternativos de poder y tienen, cada vez más, amplias resonancias y coberturas en el ámbito nacional, regional y mundial. Estos movimientos sociales tratan, en consecuencia, de comunicaciones en evidente expansión, pero producen irritaciones y no solu-

---

<sup>33</sup> Por ello, normar los procedimientos de rotulación de los alimentos y la identificación de sus componentes cuyo consumo es afecto a riesgos, no es un asunto menor. Por ejemplo, no hay certeza de los efectos de la ingeniería genética en los alimentos, por ejemplo el tomate tipo "rocky", cuya característica es mantener su dureza a pesar del calor, es un alimento transgénico. En estricto sentido, una biofactura. Pero, ¡se corre el riesgo de no comprender las rotulaciones! y todo queda igual.

ciones. Solamente exigen ¡*qué se tomen las medidas!*, y sus dividendos se obtienen comunicando temas conflictivos que resuenan ampliamente en los dominios emocionales de las personas y familias<sup>34</sup>.

La ampliación de sus acciones de *advocacy* consigue incrementar, con éxito, la excitabilidad y el marco de receptividad de los sistemas sociales frente a las amenazas ambientales<sup>35</sup>. Esto ocurre para todos los discursos ambientalistas, incluso los que se posicionan en el polo del desarrollo en el código desarrollo/ambiente. Siempre la comunicación incrementará la comunicación y con ello la complejidad del sistema del cual es su componente central.

Pero, la comunicación de contradicciones tiene otra importante función. Al amplificar la inseguridad y promover el movimiento de los sistemas sociales, como señala Luhmann (1991), permite restituir complejidad indeterminada. Esto hace que, por un momento, todo sea posible, incluso el encauzar la reproducción societal por otras rutas.

Entre otros efectos, esta comunicación de la amenaza provoca nuevas formas de solidaridad social. Experimentamos como personas, comunidades y grupos, con diferentes perspectivas se unen tras proyectos *ambientalistas*, intereses públicos por participar en acciones de descontaminación y de protección del ambiente, tratamientos domésticos de la basura, manifestaciones de protesta frente a detonaciones nucleares y hasta para votar por sus líderes.

El hecho que movimientos sociales basados en vinculaciones de motivos se hagan cargo, en parte importante, de la comunicación de la amenaza ambiental, guarda estrecha relación con los procesos contemporáneos de potenciación de autonomías sistémicas parciales y sus efectos en el incremento de la contingencia societal que hemos destacado.

Solamente sistemas sociales dúctiles, independientes de las estructuras de los sistemas funcionales u organizacionales, como los movimientos sociales pueden producir inestabilidades comunicativas sin verse afectados por ellas, pues nutren su propia autopoiesis desde allí. Por lo anterior, no es casual que su mensaje amenazador refiera al tiempo inmediato, lo que tiene por función achicar el espacio que otorga la ignorancia, enfrentando la sociedad al umbral de una catástrofe inminente<sup>36</sup>. Con ello la atribución riesgo se despega de las

<sup>34</sup> Como lo han hecho recientemente los diputados de la "*bancada verde*" del parlamento, sacando del anonimato la descuidada rotulación de los productos alimenticios y el probable sobreconsumo infantil de jugos elaborados con componentes de los cuales se sospechan efectos cancerígenos.

<sup>35</sup> Así los activistas ambientales ofrecen tours "*venenosos*" a los visitantes de Venecia, con el objetivo de *crear* conciencia de su contaminación a causa de las descargas de las plantas petroquímicas ubicadas en Mestre.

<sup>36</sup> En este punto se entienden sus comunicaciones irreflexivas —"*negocios apocalípticos*"— como parte de su instrumental comunicativo y no como valores propiamente

ventajas que resultan de asumirlo, como del compromiso que de ello se deriva ("costos del desarrollo").

Siendo el sistema societal entorno de los sistemas sociales, puede considerarse que sus propias producciones comunicativas, sea la pausada autorreflexión, o las escandalizaciones de los medios de comunicación<sup>37</sup> o las protestas, presenciales o a través de *Internet* provocadas por los movimientos sociales, pueden movilizar perturbaciones entre sistemas que se encuentran estructuralmente acoplados<sup>38</sup>. Por ejemplo, una agudizada idea de *peligro inminente* puede correr, a los ojos de sus observadores sistémicos, por las sensibilidades de programas *más* abiertos, cuyas retroalimentaciones positivas pueden ampliar frecuencias para las resonancias sistémicas o movilizarlas hacia otros espectros, aun cuando los códigos que fundan sus autopoiesis continúen intactos.

Es así, como algunas señales de peligros, asumidas como riesgos se han monetarizado, politizado, juridizado o transformado en motivos de investigación científica. Por ejemplo, decisiones de privados generan contiendas públicas al momento de instalar industrias, construir represas o sancionar planos reguladores comunales. De este modo, los temas del *ambiente amenazado* se incorporan como interés propio para los sistemas sociales. Otro caso de este tipo es la rápida reconversión de las tecnologías usadas en máquinas refrigerantes, donde los tratados internacionales y la cooperación de las industrias lograron disminuir significativamente la emisión de sustancias dañinas, éxito que se etiqueta como paradigmático, introduciendo la noción de *ecoeficiencia* que también se aplica a los vehículos<sup>39</sup>.

En otras partes también ocurren cambios favorables. A modo de ejemplo, la ecología y temas afines pasaron, en plazos breves, a constituirse en materias. Nuevas carreras y disciplinas giran bajo sus ejes, como da cuenta la presencia en los sistemas científico y educacional de las ciencias ambientales, la economía ambiental, la antropología ambiental, la ecología política o la educación ambiental. Estas nuevas asignaturas o profesiones responden a principios de

---

informativos.

<sup>37</sup> Con esta participación queremos indicar que la libertad de expresión representa un papel muy importante para la generalización de las comunicaciones de advertencia.

<sup>38</sup> Uno de cuyos ejemplos, más recientes, lo constituye la comunicación de protesta – bloqueo de la Ruta 68- que permitió indicar comunicativamente al estero Las Cruces como un importante foco contaminante, notable por sus emanaciones malolientes (¡*cuyos efectos se conocían localmente hace diez años atrás!*).

<sup>39</sup> El debilitamiento de la capa de ozono, fenómeno observado desde la década del 70 al cual contribuyen en forma importante las emisiones industriales y domésticas de clorofluorocarbonos – CFCs-, facilita el paso de los rayos ultravioletas del tipo B hacia la superficie terrestre. Esto se asocia a la reducción de cosechas, la eventual proliferación de cáncer a la piel y la ceguera del ganado ovino, además de alterar las cadenas tróficas marinas.

diferenciación relacionados con la ampliación de sensibilidades para con determinados aspectos del ambiente. Asimismo, a los delfines, ballenas y osos pandas se los está protegiendo planetariamente.

Puede que estos temas sean más exóticos que centrales frente a la magnitud de la *amenaza ambiental* pero, por cierto, establecen hitos pioneros con sus acciones. A medida que ingresen nuevos colonizadores a la discusión estará a la vista la autorreferencialidad requerida para que las comunicaciones ambientales, actualmente dispersas, tengan puerto seguro y la autonomía suficiente para hacerse cargo del problema.

La generalización de la comunicación como riesgo o peligro ambiental, que resuena en las emociones del miedo y pánico, inseguriza al sistema social global contradiciéndolo con insistencia, dinamiza, presiona y acelera la diferenciación esperada, devolviendo a valores contingentes procesos largamente autodestructivos. De esto último se desprende que las relaciones ambiente y sociedad siempre exigen de este último sistema seguir adelante en su evolución, es decir, aumentar su complejidad.

Todo indica que las intervenciones frente a las amenazas son asumidas, con más seguridad de éxito, con nuevas formas de diferenciación y no ignorando los mecanismos estructurales que las han generado, como lo proponía la solución del crecimiento cero<sup>40</sup>. Los cambios esperados tienen que ver con las propias disposiciones de conflictos que se generan en el encuentro de las comunicaciones acerca del ambiente y no en el silenciamiento de algunas de sus partes.

En la medida en que la evolución de la evolución de la autopoiesis societal transcurre, estos elementos perturbadores o ruidos se incorporan como procesables comunicativamente a través de nuevas operaciones acompañadas por la expansión de distinciones comunicativas. Ello hace diferenciarse al sistema societal abriendo paso a resonancias más sensibles frente a la amenaza, al modo de nuevos sensores que no necesitan esperar su lugar en la secuencia de las comunicaciones sociales. En el sentido que la ampliación de las resonancias son una medida de inteligencia, o si se prefiere, de la racionalidad de los sistemas sociales, confiamos que los nuestros lo son o lo serán a tiempo. Mientras eso ocurre, al menos una teoría está disponible para comprenderlos.

---

<sup>40</sup> De hecho quienes releen los documentos del Club de Roma (1972) o del informe Global 2000 preparado para el presidente J. Carter en 1980, tampoco quedarán muy bien impresionados por la calidad de los pronósticos.

## Postdata

No escapa a la memoria del autor de este artículo el tratamiento, del cual fue testigo, del accidente atómico en la planta nuclear de Chernobyl en Ucrania el 26 de abril de 1986. Entonces la comunicación, que infructuosamente trató de ocultarse, saltó fronteras, mientras que las comunidades y países aledaños a la catástrofe por semanas la ignoraron, transformándose los sobrevivientes y sus territorios, hasta el día de hoy, en laboratorios vivientes, objetos de investigación de los efectos de mediano y largo plazo ante la exposición de radiaciones atómicas. Hoy (1999) las señales de alerta dan vuelta al mundo en minutos, malestares estomacales de unas docenas de belgas encendieron luces rojas que obligaron al retiro de los productos de la Coca Cola Co. Algo de inteligencia se aprecia en la constitución del sistema mundial.

## Bibliografía

- Arnold, Marcelo (1997). Temas metodológicos en la observación de segundo orden, en "Niklas Luhmann: hacia una teoría científica de la sociedad", *Revista Anthropos*, N° 173/174, Barcelona (pp.145-152)
- Beck, Ulrich (1998). "La teoría de la sociedad del riesgo reformulada" en *Revista Chilena de Temas Sociológicos*. Universidad Católica Blas Cañas, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, N° 4 – 5 AÑO III 1999, NUMERO ESPECIAL (pp.11-43)
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaften*, Frankfurt a M.
- Beraín, Josetxo. (1996). "El doble "sentido" de las consecuencias perversas de la modernidad", en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, J.Berain (comp.), Edit. Anthropos, Barcelona, (pp.7-29)
- Brosius, Peter J. (1999). "Analyses and Interventions: Anthropological Engagements with Environmentalism" en *Current Anthropology*, Volume 40, Number 3, June, (pp.277-311)
- Luhmann, Niklas (1998). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Suhrkamp taschenbuch wissenschaft 1360. Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main
- \_\_\_\_\_ (1997). *Observaciones de la modernidad: racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ (1996). "El concepto de riesgo" en *Las consecuencias perversas de la modernidad*, J.Berain (comp.), Edit. Anthropos, Barcelona, (pp.123-155)
- \_\_\_\_\_ (1992). *Sociología del Riesgo*. Universidad Iberoamericana, México (de Risiko und Gefahr, Soziologische Aufklärung 5, 1990)
- \_\_\_\_\_ (1986). *Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Westdeutsche Verlag, Opladen.
- \_\_\_\_\_ (1984). *Soziale Systeme: Grundrisse einer allgemeinen Theorie*. Suhrkamp, Frankfurt a.M (Versión castellana: *Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general*. Universidad Iberoamericana, Alianza Editorial, México, 1991)
- Maturana, H. Y F. Varela (1995). *De máquinas y seres vivos. Autopoiesis: la organización de lo vivo*. Colección El Mundo de las Ciencias, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, Tercera Edición.

Rodríguez, D. y M. Arnold (1999). *Sociedad y teoría de sistemas*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, Tercera Edición.

La Información general contenida en el artículo fue extraída de revistas y periódicos de circulación nacional e internacional y de entrevistas desarrolladas a científicos y profesionales del ambiente por alumnos de Licenciatura en Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile (1999)

*Reconocimientos: El autor agradece a I. Arnold, M.T. Dawson, R. Flores, F. Osorio y D Santibáñez los valiosos comentarios y aportes que realizaron al borrador de este trabajo.*



# ¡QUÉ TAL RAZA!

Aníbal Quijano

La idea de raza es, con toda seguridad, el más eficaz instrumento de dominación social inventado en los últimos 500 años. Producida en el mero comienzo de la formación de América y del capitalismo, en el tránsito del siglo XV al XVI, en las centurias siguientes fue impuesta sobre toda la población del planeta como parte de la dominación colonial de Europa<sup>1</sup>.

Impuesta como criterio básico de clasificación social universal de la población del mundo, según ella fueron distribuidas las principales nuevas identidades sociales y geoculturales del mundo. De una parte: "Indio", "Negro", "Asiático" (antes "Amarillos" y "Aceitunados"), "Blanco" y "Mestizo". De la otra: "América", "Europa", "África", "Asia" y "Oceanía". Sobre ella se fundó el *eurocentramiento* del poder mundial capitalista y la consiguiente distribución mundial del trabajo y del intercambio. Y también sobre ella se trazaron las diferencias y distancias específicas en la respectiva configuración específica de poder, con sus cruciales implicaciones en el proceso de democratización de sociedades y estados y de formación de estados-nación modernos.

De ese modo, raza, una manera y un resultado de la dominación colonial moderna, invadió todos los ámbitos del poder mundial capitalista. En otros términos, *la colonialidad* se constituyó en la piedra fundacional del patrón de poder mundial capitalista, colonial/moderno y eurocentrado<sup>2</sup>. Tal *colonialidad* del poder ha probado ser más profunda y duradera que el colonialismo en cuyo seno fue engendrada y a la que ayudó a imponerse mundialmente<sup>3</sup>.

## Racismo y raza

El racismo en las relaciones sociales cotidianas no es, pues, la única manifestación de la *colonialidad* del poder. Pero es, sin duda, la más perceptible y omnipresente. Por eso mismo, no ha dejado de ser el principal campo de conflicto. En tanto que ideología, a mediados del siglo XIX se pretendió incluso

---

<sup>1</sup> Acerca de la invención de la idea de raza y de sus antecedentes, véase Quijano (1992a). También, Quijano y Wallerstein (1992).

<sup>2</sup> Sobre la *colonialidad* del poder y el patrón colonial/moderno y eurocentrado del capitalismo mundial, véase Quijano (1999a).

<sup>3</sup> El concepto de *Colonialidad del Poder* fue introducido en mi texto "Colonialidad y Modernidad/Racionalidad" (Quijano, 1992b) Véase también Quijano y Wallerstein (1992). Sobre las tendencias del actual debate, véase Mignolo (1998).

presentarla como toda una teoría científica (Gobineau, 1853 y 1857). En esa pretensión se apoyó, casi un siglo después, el proyecto del Nazional-Sozialismus, más conocido como nazismo, de dominación mundial alemana. La derrota de ese proyecto en la 2a. Guerra Mundial (1939-1945), contribuyó a la deslegitimación del racismo, por lo menos como ideología formal y explícita, para gran parte de la población mundial. Su práctica social no dejó por eso de ser mundialmente extendida, y en algunos países, como Sudáfrica y su sistema de apartheid, ideología y prácticas de dominación social llegaron a ser incluso más intensas y explícitamente racistas. Con todo, aún en esos países la ideología racista ha debido ceder algo, ante todo frente a las luchas de las víctimas, pero también de la condena universal, hasta permitir la elección de gobernantes "negros". Y en países como el Perú, la práctica de la discriminación racista requiere ahora ser enmascarada, con frecuencia si no siempre con éxito, detrás de códigos sociales referidos a diferencias de educación y de ingresos que en este país son, precisamente, una de las más claras consecuencias de relaciones sociales racistas<sup>4</sup>.

Lo que es realmente notable, en cambio, es que para la abrumadora mayoría de la población mundial, incluidos los opositores y las víctimas del racismo, la idea misma de raza, como un elemento de la "naturaleza", que tiene implicaciones en las relaciones sociales, se mantenga virtualmente intocada desde sus orígenes.

En las sociedades fundadas en la *colonialidad* del poder, las víctimas combaten por relaciones de igualdad entre las razas. Quienes no son víctimas, directamente al menos, admitirían de buen grado que las relaciones entre las razas fueran democráticas, si no exactamente entre iguales. Sin embargo, si se revisa el debate respectivo, incluso en los países donde ha sido más intenso el problema, en Estados Unidos o en África del Sur, sólo de modo excepcional y muy reciente se puede encontrar investigadores que hayan puesto en cuestión, además del racismo, la idea misma de raza<sup>5</sup>.

Es, pues, profunda, perdurable y virtualmente universal, la admisión de que raza es un fenómeno de la biología humana que tiene implicaciones necesarias en la historia natural de la especie y, en consecuencia, en la historia de las

---

<sup>4</sup> Véase encuesta entre estudiantes universitarios de Lima Metropolitana (León, 1998).

<sup>5</sup> En América Latina muchos prefieren pensar que no existe racismo. Todos somos "mestizos". En Brasil, la postura oficial es que existe una democracia racial. Un número creciente de latinoamericanos que residen un tiempo en Estados Unidos, inclusive estudiantes de ciencias sociales, regresan a sus países convertidos a la religión del *color consciousness*, de la cual han sido, sin duda, víctimas. Y regresan racistas contra su propio discurso, convencidos de que raza, puesto que es "color", es un fenómeno de la naturaleza y sólo el "racismo" es una cuestión de poder. En algunos casos, eso lleva a la confusión arbitraria entre las categorías del debate sobre el proceso del conflicto cultural y las de ideologías racistas, y se dejan arrastrar hacia argumentos de extrema puerilidad. En el Perú, un curioso ejemplo es el de Marisol de la Cadena (1998).

relaciones de poder entre las gentes. En eso radica, sin duda, la excepcional eficacia de este moderno instrumento de dominación social. No obstante, se trata de un desnudo constructo ideológico, que no tiene, literalmente, nada que ver con nada en la estructura biológica de la especie humana y todo que ver, en cambio, con la historia de las relaciones de poder en el capitalismo mundial, colonial/moderno, eurocentrado.

Dos de las cuestiones implicadas en esa extraña relación entre la materialidad de las relaciones sociales y su dimensión intersubjetiva, son las que me propongo discutir en esta ocasión.

### **¿Sexo-género y color-raza?**

En la crisis actual del patrón mundial de poder vigente, acaso la más profunda de todas las que ha confrontado en sus 500 años, las relaciones de clasificación social de la población del planeta son las más profundamente afectadas. Esas relaciones han combinado, variablemente, todas las formas de dominación social y todas las formas de explotación del trabajo. Pero a escala mundial su eje central fue - aunque en declinación, todavía es - la asociación entre la mercantilización de la fuerza de trabajo y la jerarquización de la población mundial en términos de raza y de género<sup>6</sup>.

Ese patrón de clasificación social ha sido largamente duradero. Pero el agotamiento de la primera y la resistencia a la segunda, han producido el estallido del anterior patrón de clasificación de la población mundial. La reproducción y re-expansión de formas no-salariales de explotación, es una consecuencia del agotamiento de las relaciones salariales en el largo plazo. Y la resistencia creciente a las discriminaciones de género y de raza es la otra dimensión de la crisis.

El mundo del capitalismo es, por cierto, histórico-estructuralmente heterogéneo y las relaciones entre sus partes y regiones no son necesariamente continuas. Eso significa que la crisis del patrón capitalista colonial/moderno de clasificación social de la población mundial tiene ritmos y calendarios diferentes en cada área del mundo capitalista. La resistencia de las víctimas del racismo avanza en ciertas regiones y en otras encuentra no sólo menor espacio, sino abiertos intentos de re-legitimación. Esa discontinuidad entre la resistencia al racismo y su re-legitimación, puede verse, por ejemplo, en el caso del Perú bajo el fujimorismo<sup>7</sup>. Pero esas

---

<sup>6</sup> Las relaciones de dominación fundadas en las diferencias de sexo son más antiguas que el capitalismo. Pero éste las hizo más profundas asociándolas con las relaciones de raza y haciendo a las dos objeto de la perspectiva eurocéntrica de conocimiento. Pero la clasificación racial de la población mundial llevó también a que las mujeres de las razas dominantes fueran también dominantes sobre las mujeres de las razas dominadas. Eso introdujo un eficaz mecanismo de fortalecimiento de ambas formas de dominación, pero sobre todo de la que se apoya en la idea de raza.

<sup>7</sup> No hace mucho, reporteros de la TV documentaron una abierta discriminación de

mismas discontinuidades, precisamente, hacen patente la mencionada crisis. Debido a ella, finalmente parece haber comenzado a ser puesta en cuestión la idea misma de raza, no sólo el "racismo". Pero inclusive la minoría que avanza en esa dirección, no consigue aún desprenderse de las viejas anclas mentales de la *colonialidad* del poder.

Así, el debate sobre la cuestión del género y los movimientos feministas, van logrando que una proporción creciente de la población mundial tienda a admitir que género es un constructo mental fundado en las diferencias sexuales, que expresa las relaciones patriarcales de dominación y que sirve para legitimarlas. Y algunos proponen ahora que, análogamente, hay que pensar también raza como otro constructo mental, éste fundado en las diferencias de "color". Así, sexo es a género, como color sería a raza.

Entre ambas ecuaciones existe, sin embargo, una insalvable diferencia. La primera de ellas tiene lugar en la realidad. La segunda, en absoluto.

En efecto, en primer término, sexo y diferencias sexuales existen realmente. En segundo término, son un subsistema dentro del sistema conjunto que conocemos como el organismo humano, del mismo modo que en el caso de la circulación de la sangre, de la respiración, de la digestión, etc., etc. Esto es, hacen parte de la dimensión "biológica" de la persona global<sup>8</sup>. Tercero, debido a eso implican un comportamiento "biológico" diferenciado entre sexos diferentes. Cuarto, ese comportamiento biológico diferenciado está vinculado, ante todo, a una cuestión vital: la reproducción de la especie. Uno de los sexos fecunda, el otro ovula, menstrúa o concibe, gesta, pare, amamanta o puede amamantar.

En suma, la diferencia sexual implica un comportamiento, esto es un rol, biológico diferenciado. Y el hecho de que género sea una categoría cuya explicación de ningún modo puede agotarse y menos legitimarse allí, no deja por eso de ser visible que hay, en realidad, un punto de partida biológico en la construcción intersubjetiva de la idea de género.

Así no ocurre, de modo alguno, en las relaciones entre color y raza. Primero que todo, es indispensable abrir de par en par la cuestión del término "color" referido a las características de las gentes. La idea misma de "color" en esa

---

carácter racista/etnicista en algunos locales nocturnos. Fueron sancionados, en principio, por la institución encargada de esos asuntos. Pero la Corte Suprema de Justicia, nada menos, dictaminó después que las empresas discriminantes tenían ¡derecho legal de hacerlo!

<sup>8</sup> Es indispensable tener en cuenta que, a menos que se acepte el radical dualismo cartesiano, lo "biológico" o "corporal" es una de las dimensiones de la persona, y que ésta tiene que ser pensada como un organismo que conoce, sueña, piensa, quiere, goza, sufre, etc., etc., y que todas esas actividades ocurren con y en el "cuerpo". Este no es, pues, "biológico" en el sentido de separado y radicalmente diferente del "espíritu", "razón", etc.

relación es un constructo mental. Si se dice que hay "colores" políticos ("rojos", "negros", "blancos"), todo el mundo está, presumiblemente, dispuesto a pensarlo como una metáfora. Pero curiosamente no ocurre así cuando se dice que alguien es de "raza blanca", o "negra", "india", "piel roja" o "amarilla". Y, más curiosamente aún, pocos piensan espontáneamente que se requiere una total deformación de la vista para admitir que "blanco" (o "amarillo" o "rojo") pueda ser el color de piel alguna sana. O que se trata de una forma de estupidez. A lo sumo, los más exigentes pensarán que se trata de un prejuicio.

La historia de la construcción del "color" en las relaciones sociales, está ciertamente por hacer. No obstante, existen suficientes indicios históricos para señalar que la asociación entre raza y "color" es tardía y tortuosa. La idea de raza es anterior y "color" no tiene originalmente una connotación racial. La primera raza son los "indios" y no hay documentación alguna que indique la asociación de la categoría "indio" con la de "color".

La idea de raza nace con América y originalmente se refiere a las diferencias entre "indios" y conquistadores, principalmente "castellanos" (Quijano, 1992a). Las primeras gentes dominadas a las que los futuros europeos aplican la idea de "color" no son, sin embargo, los indios. Son los esclavos secuestrados y negociados desde las costas de lo que ahora se conoce como África y a quienes se llamará "negros". Pero aunque sin duda parezca ahora extraño, no es a ellos a los que originalmente se aplica la idea de raza, a pesar de que los futuros europeos los conocen desde mucho antes de llegar a las costas de la futura América.

Durante la conquista, los ibéricos, portugueses y castellanos, usan el término "negro", un "color", como consta en las crónicas de ese periodo. Sin embargo, en ese tiempo los ibéricos aún no se identifican a sí mismos como "blancos". Este "color" no se construye sino un siglo después, entre los britanoamericanos durante el XVII, con la expansión de la esclavitud de los africanos en América del Norte y en las Antillas británicas. Y obviamente, allí "white" ("blanco") es una construcción de identidad de los dominadores, contrapuesta a "black" ("negro" o "nigger"), identidad de los dominados, cuando la clasificación "racial" está ya claramente consolidada y "naturalizada" para todos los colonizadores y, quizás, incluso entre una parte de los colonizados.

En segundo término, si "color" fuera a raza, como sexo es a género, "color" tendría algo que ver, necesariamente, con la biología o con algún comportamiento biológico diferenciado de parte alguna del organismo. Sin embargo, no existe indicio alguno, ni evidencia, de que algo, en alguno de los subsistemas o aparatos del organismo humano (genital o sexual, de la circulación de la sangre, de la respiración, de filtro de toxinas y líquidos, de producción de glándulas, de producción de células, tejidos, nervios, músculos, neuronas, etc., etc., etc.) tenga naturaleza, configuración, estructura, funciones o roles diferentes según el "color", de la piel, o de la forma de los ojos, del cabello, etc., etc. (Marks, 1994).

Sin duda, las características corporales externas (forma, tamaño, "color") están inscritas en el código genético de cada quien. En ese específico sentido, se trata de fenómenos biológicos. Pero eso no está, de modo alguno, referido a la configuración biológica del organismo, a las funciones y comportamientos o roles del conjunto o de cada una de sus partes.

Finalmente, y contra el trasfondo de todo lo dicho, si "color" fuera a raza como sexo es a género, ¿de qué modo podría explicarse que determinados "colores" son "superiores" respecto de otros? Porque en la relación patriarcal entre varón y mujer, lo que se registra es que uno de los géneros es "superior" al otro. No el sexo como tal, o sólo por extensión a partir de la construcción de género. El sexo no es un constructo, como género lo es.

Es tiempo, pues, de concluir que "color" no es a raza sino en términos de un constructo a otro. De hecho, "color" es un modo tardío y eufemístico de decir raza y no se impone mundialmente sino desde fines del siglo XIX.

### **El nuevo dualismo occidental y el racismo**

Al comienzo mismo de América, se establece la idea de que hay diferencias de naturaleza biológica dentro de la población del planeta, asociadas necesariamente a la capacidad de desarrollo cultural, mental en general. Esa es la cuestión central del célebre debate de Valladolid. Su versión extrema, la de Ginés de Sepúlveda, que niega a los "indios" la calidad de plenamente humanos, es corregida por la Bula papal de 1513. Pero la idea básica nunca fue contestada. Y la prolongada práctica colonial de dominación/explotación fundada sobre tal supuesto, enraizó esa idea y la legitimó perdurablemente. Desde entonces, las viejas ideas de "superioridad-inferioridad" implicadas en toda relación de dominación, quedaron asociadas a la "naturaleza", fueron "naturalizadas" para toda la historia siguiente.

Ese es, sin duda, el momento inicial de lo que, desde el siglo XVII, se constituye en el mito fundacional de la modernidad, la idea de un original estado de naturaleza en el proceso de la especie y de una escala de desarrollo histórico que va desde lo "primitivo" (lo más próximo a la "naturaleza", que por supuesto incluía a los "negros", ante todo y luego a los "indios") hasta lo más "civilizado" (que, por supuesto, era Europa), pasando por "Oriente" (India, China) (Quijano, 1992a).

La asociación entre esa idea y la de raza en ese momento era ya sin duda obvia desde la perspectiva europea. Estaba implicada en la ideología y la práctica de la dominación colonial desde América y fue reforzada y consolidada en el curso de expansión mundial del colonialismo europeo. Pero no será sino desde mediados del siglo XIX que se iniciará, con Gobineau, la elaboración sistemática, es decir teórica, de dicha asociación.

Esa tardanza no fue accidental, ni sin consecuencias para la *colonialidad* del poder. Sobre la base de "América", la cuenca del Atlántico se convirtió en el nuevo eje central del comercio mundial durante el siglo XVI. Los pueblos y los grupos dominantes que participaban del control de dicho eje tendieron pronto a la formación de una nueva región histórica y allí se constituyó "Europa" como una nueva identidad geocultural y como centro hegemónico del naciente capitalismo mundial. Esa posición permitió a los europeos, en particular a los de Europa Occidental, imponer la idea de raza en la base de la división mundial de trabajo y de intercambio y en la clasificación social y geocultural de la población mundial.

Durante los tres siglos siguientes se configuró así el patrón de poder mundial del capitalismo y su correspondiente experiencia intersubjetiva. Su condición de centro hegemónico de ese moderno sistema-mundo capitalista, según la categoría acuñada por Wallerstein, permitió a Europa tener también plena hegemonía en la elaboración intelectual de toda esa vasta experiencia histórica, desde mediados del siglo XVII y la llevó así mismo a mitificar su propio rol como productora autónoma de sí misma y de esa elaboración. (Wallerstein, 1974-1989)

La modernidad, como patrón de experiencia social, material y subjetiva, era la expresión de la experiencia global del nuevo poder mundial. Pero su racionalidad fue producto de la elaboración europea. Es decir, fue la expresión de la perspectiva eurocéntrica del conjunto de la experiencia del mundo colonial/moderno del capitalismo.

Uno de los núcleos fundacionales de esa perspectiva eurocéntrica fue la instauración de un nuevo dualismo, de una versión nueva del viejo dualismo, como una de las bases de la nueva perspectiva de conocimiento: la radical separación, no sólo diferenciación entre "sujeto"- "razón" (o alma, espíritu, mente) y "cuerpo"- "objeto", tal como se establece por la hegemonía final del cartesianismo sobre las propuestas alternativas (Spinoza, principalmente)<sup>9</sup>.

A virtualmente todas las "civilizaciones" conocidas les es común la diferenciación entre "espíritu" (alma, mente) y "cuerpo". La visión dualista de las dimensiones del organismo humano es, pues, antigua. Pero en todas ellas ambas dimensiones están siempre co-presentes, activas juntas. Es por primera vez con Descartes que "cuerpo" es percibido estrictamente como "objeto" y radicalmente separado de la actividad de la "razón", que es la condición del "sujeto". De ese modo, ambas categorías son mistificadas. Se trata de un nuevo y radical dualismo. Y éste es el que domina todo el pensamiento eurocéntrico hasta nuestros días<sup>10</sup>.

Sin tener en cuenta ese nuevo dualismo no habría modo de explicar la elaboración eurocéntrica de las ideas de género y de raza. Ambas formas de

---

<sup>9</sup> Esa es la clara figura establecida en Descartes (1637 y 1650). Para una buena discusión de esta ruptura ver Bousquie (1997). Ver también Michel (1965).

<sup>10</sup> Sobre estas cuestiones, ver Quijano (1999b y 1999c).

dominación son más antiguas que el cartesianismo. Pero éste es el punto de partida de su elaboración sistemática en el pensamiento europeo "occidental".

En la perspectiva cognitiva fundada en el radical dualismo cartesiano, "cuerpo" es "naturaleza", ergo el "sexo". El rol de la mujer, el "género femenino" está más estrechamente pegado al "sexo", al "cuerpo" pues. Según eso es un "género inferior". De otro lado raza es también un fenómeno "natural" y algunas razas están más cerca de la "naturaleza" que otras y son, pues, "inferiores" a las que han logrado alejarse lo más posible del estado de naturaleza.

Contra ese trasfondo, es pertinente insistir que sin desprenderse de la prisión del eurocentrismo como perspectiva de conocimiento, y, en este caso específico, en la prisión del dualismo entre "cuerpo" y no-"cuerpo", no puede llegarse lejos en la lucha por liberarse de modo definitivo de la idea de raza, y del racismo. Ni de las otra forma de la *colonialidad* del poder, las relaciones de dominación entre géneros.

La descolonización del poder, cualquiera que sea el ámbito concreto de referencia, en el punto de partida importa la descolonización de toda perspectiva de conocimiento. Raza y racismo están colocados, como ningún otro elemento de las modernas relaciones de poder capitalista, en esa decisiva encrucijada.

## Bibliografía

- Bousquie, Paul (1997): *Le Corps, c'est inconnue*. Paris, L'Harmattan.
- Cadena, Marisol de la (1998): "El Racismo silencioso y la superioridad de los intelectuales en el Perú", *Socialismo y Participación*, No. 83, setiembre, Lima, Perú.
- Descartes, René (1637): *El Discurso del Método*, Paris, Francia.
- \_\_\_\_\_ (1650): *Traité des Passions* (traducido como Las Pasiones del Alma), Paris, Francia.
- Gobineau, Conde Arthur (1853 y 1857): *Essays sur l'Inégalité des Races Humaines*, Paris, Francia.
- León, Ramón (1998): *El país de los extraños*, Lima, Fondo Editorial de la Universidad Ricardo Palma.
- Marks, Jonathan (1994): *Human Biodiversity. Genes, Race and History*, Nueva York, Aldine de Gruyter.
- Michel, Henri (1965): *Philosophie et Phenomenologie. Le Corps*, Paris, PUF.
- Mignolo, Walter (1998): "Diferencia colonial y razón postoccidental", *Anuario Mariáteguiano*, No. 10, Lima, Perú.
- Quijano, Anibal (1992a): " 'Raza', 'etnia', 'nación', cuestiones abiertas" en Roland Forgues, ed., *José Carlos Mariátegui y Europa. La otra cara del descubrimiento*, Lima, Ed. Amauta.
- \_\_\_\_\_ (1992b): "Colonialidad y modernidad/racionalidad", *Perú Indígena*, vol.13, No. 29, 1992. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (1999a): "Coloniality of Power and Eurocentrism" en: Goran Therborn, ed., *Modernity and Eurocentrism*, Estocolmo.
- \_\_\_\_\_ (1999b): "Coloniality of Power and its Institutions" Documento del *Simposio sobre Colonialidad del Poder y sus Espacios*, Binghamton University, abril, Nueva York, USA.

- \_\_\_\_\_ (1999c): "Fiesta y poder en el Caribe (Notas sobre el libro de Ángel Quintero Rivera)", en Ángel Quintero, *Salsa, sabor y control*, México, Siglo XXI.
- Quijano, Anibal e Immanuel Wallerstein (1992): "Americanity as a Concept or the Americas in the Modern World System" en *International Journal of Social Sciences*, No. 134, París, Francia, UNESCO.
- Wallerstein, Immanuel (1974-1989): *The Modern World System*, 3 vols., Nueva York, Academic Press.



# **VENEZUELA: IDEAS PARA UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA ADECUADA EN LAS ACTUALES CIRCUNSTANCIAS**

**Felipe Pérez Martí**

## **Introducción**

El presente artículo presenta una visión panorámica de las principales tendencias de la situación actual en Venezuela y el mundo, da una interpretación de esas tendencias, comenta algunas medidas del actual gobierno, y propone medidas de carácter general para enfrentar esas tendencias, teniendo en cuenta consideraciones de economía política.

## **Antecedentes**

Los problemas cambiarios, fiscales de baja progresiva en el producto per cápita y del salario real, y de inflación en Venezuela se gestan, en parte, a partir del incremento de la volatilidad externa de los años setenta. El rompimiento del acuerdo de Bretton Woods, la subida y volatilidad de las tasas de interés e inflación mundiales, aunados a los incrementos iniciales y volatilidad posterior de los precios petroleros, constituyen el marco de variables macroeconómicas exógenas que condicionan el desenvolvimiento de la economía venezolana a partir de esa década. Por su parte, el ingreso petrolero venezolano, después de dos grandes subidas iniciales a principios de los setenta, ha estado declinando progresivamente en el mediano plazo, con grandes variaciones en el corto plazo. La inestabilidad y prociclicidad del gasto público, y la baja del ingreso petrolero presionaron el tipo de cambio, cuya estabilidad histórica fue resquebrajada. Las devaluaciones de los ochenta tuvieron, además, un carácter recaudatorio, ya que la devaluación incrementó el ingreso fiscal en bolívares. Este fenómeno de "ganancia cambiaria" representó, como contrapartida, una pérdida de capital para el resto de la economía, que mayoritariamente tenía sus ingresos en moneda nacional. La inflación resultante de las devaluaciones y el advenimiento del riesgo cambiario aumentaron la presión sobre el tipo de cambio, mientras que socavaban el poder adquisitivo de la población. El riesgo cambiario produjo fuga de capitales. Este fenómeno, a su vez, representó una pérdida de fuentes internas de financiamiento para la inversión, por un lado, y presiones adicionales sobre el tipo de cambio, por el otro. El riesgo cambiario produjo en parte, además, una baja en la demanda real de dinero local que explica la desigualdad entre la tasa de crecimiento de la masa monetaria interna y la tasa de inflación.

Las empresas se vieron forzadas a endeudarse externamente, habida la baja disponibilidad efectiva de ahorro interno, en circunstancias en que las tasas externas habían crecido, y en condiciones cada vez peores, habido el riesgo país. Devaluaciones posteriores perjudicaron a las empresas que generaban su ingresos en bolívares y se habían endeudado externamente. La espiral de déficit, devaluaciones, inflación, incertidumbre, desinversión, caída del salario real y el consumo, empobrecimiento y desempleo, se constituyó en un proceso indetenible que caracterizó, pues, el desenvolvimiento de nuestra economía a partir de finales de los años setenta.

### **Tendencias monetarias y financieras**

Un fenómeno exógeno que también condiciona el desenvolvimiento de la economía nacional, aparte de las variables mencionadas arriba, es la profundización tanto de la globalización de los mercados de bienes y capital, como de la internacionalización de los procesos productivos. Para mejor adaptarse a ese fenómeno, cada vez más países han perseguido estabilidad y transparencia en sus relaciones comerciales externas, por un lado, y el control de la inflación y de las altas tasas de interés que se derivan de políticas monetarias activistas al interior de los países, por otro. Estas políticas monetarias activistas, que consisten básicamente en tratar de incidir positivamente sobre la economía usando emisión de dinero y devaluaciones, han fracasado. La intensificación del flujo internacional de capitales trae consigo, además de las bondades de la posibilidad de fuentes adicionales de financiamiento, la posibilidad de fugas abruptas de capitales. Por esta razón se hacen imperativos nuevos arreglos institucionales en el ámbito financiero internacional, en conjunto con nuevos arreglos monetarios y cambiarios en los ámbitos regionales y/o locales para los países que quieren adaptarse adecuadamente. En particular, es prioritaria la existencia de instituciones que jueguen en el ámbito internacional el papel de prestamista de última instancia, para ayudar a países solventes que sufren corridas por razones espurias (no basadas en causas fundamentales de la economía).

### **Situación actual de la economía venezolana**

Luego de la elección presidencial y la toma de posesión del actual gobierno,<sup>1</sup> la economía ha tomado una nueva orientación, según nuestras percepciones.

---

<sup>1</sup> En este apartado recurriré con frecuencia a la intuición para dar explicaciones a hechos observados por dos razones. Una es que se trata de hechos coyunturales, que requieren tanta data que un análisis exhaustivo sólo se logra cuando esa coyuntura ha pasado a ser historia. Otra es que en Venezuela faltan muchos estudios que posibiliten caracterizar algunos fenómenos particulares, sobre todo en los últimos 20 años en relación a causas de la inflación, la baja en el salario real, la evolución de la distribución del ingreso, etc.

A comienzos de 1999, los anuncios de estabilidad cambiaria<sup>2</sup> conjuntamente con anuncios para aumentar los ingresos fiscales no petroleros, racionalización del gasto y anuncios de privatización de algunas empresas del Estado, generaron credibilidad para el mediano plazo y estabilidad de corto plazo en los mercados monetario, cambiario y de capitales, al haberse modificado por esta vía las expectativas cambiarias de la población. Sin embargo, la recesión, a juzgar por el aumento del desempleo y la disminución del consumo, se acentuó notablemente. Según nuestras percepciones, las causas de ese fenómeno hay que buscarlas en tres razones. La primera y principal fue el anuncio de la medida, realizado a principios del año, para inducir al sector privado a aumentar los sueldos en el mismo porcentaje en que aumentarían los públicos. Esto produjo, indudablemente, un efecto muy negativo sobre la economía en su conjunto, pues las empresas, para hacer frente al aumento no planificado con anterioridad, hicieron reducciones de nómina, de acuerdo a la teoría estándar de demanda de trabajo (aumentos de precios de los factores producen, *caeteribus paribus*, disminución de las cantidades demandadas de los mismos), lo que produjo un efecto negativo sobre la demanda final y el producto. Ante los cambios en los escenarios de planificación de cada empresa particular, coordinados perversamente por los mencionados anuncios, fueron necesarios nuevos ajustes hacia abajo en las nóminas de cada empresa, según esa misma teoría (una reducción en la demanda final del producto de la empresa reduce su demanda por factores). Reducciones resultantes del producto produjeron así un efecto multiplicador hacia abajo del producto y el empleo que condujo a un equilibrio Pareto-inferior, que innecesariamente significó un recrudecimiento de la contracción económica heredada de la administración anterior.

La segunda razón se debió a la interrupción del flujo "normal" de gasto público. La política de control de la corrupción de la nueva administración, un objetivo prioritario de los planes de gobierno, tuvo dos características que relentizaron la gestión de gasto. Uno fue lo novedoso del control acucioso, y otro la implementación que dependía de la supervisión personal de pocas personas de confianza de la nueva administración. La falta de un mecanismo expedito, automático e institucional de control de gestión de la administración del gasto tuvo como consecuencia que una gran cantidad de proyectos, antes considerados como automáticos, especialmente en los estados, que dependían del situado fiscal, se pararan o retrasaran, constituyendo un freno inesperado de la demanda final de bienes para el sector productivo, que hizo reconsiderar los planes de inversión y de empleo en sentido negativo. Esto no tiene en cuenta, por supuesto, los efectos positivos que el proceso pudo haber

---

<sup>2</sup> Esto, a pesar, de la falta de precisión en cuanto a si la medida que se va a tomar en el mediano plazo es tipo de cambio fijo, o sistema de bandas, como hasta ahora.

tenido sobre la gestión misma, y sobre la credibilidad de mediano plazo sobre las intenciones de gestión del nuevo gobierno.

Además de estos hechos, la coyuntura actual de la economía venezolana se puede caracterizar por un conjunto de señales selectivas que, mencionadas de forma general son: reducción de las exportaciones e importaciones, incremento de los precios del petróleo, aumento moderado de las reservas internacionales, pobreza generalizada de la población. Algunos aspectos de la coyuntura que merecen mención más detallada son:

### **Tipo de cambio y liquidez monetaria**

En cuanto al tipo de cambio, éste se ha mantenido dentro de las bandas establecidas por el BCV. En agosto de 1998, cuando el tipo de cambio subió atípicamente y se situó a 582.50 Bs/US\$ y el tipo promedio de las bandas era 560,86 Bs/US\$, el Banco Central intervino notablemente para hacerla bajar. Ya a partir de noviembre de ese año el tipo de cambio se colocó y se mantuvo permanentemente por debajo del tipo promedio de las bandas. Uno de los fenómenos más marcados de la coyuntura es el hecho de que no se haya generado una presión significativa de demanda de divisas, a pesar del clima político, y a pesar de los anuncios públicos de las estimaciones de sobrevaluación de la mayoría de los economistas en el país. No se ameritó durante 1999 una intervención similar por parte del BCV a la que hubo entre septiembre y diciembre de 1998.

Este fenómeno de la falta de fuerza significativa en la demanda de divisas no se explica completamente por el incremento de los precios petroleros y la confiabilidad en el valor del bolívar que ese hecho trae consigo. En primer lugar, la traslación hacia abajo del tipo de cambio y de las bandas cambiarias ocurrió en diciembre de 1998, y la debilidad relativa en la demanda de divisas que se tradujo en deslizamientos del tipo de cambio a niveles similares a los del año anterior, hechos que muestran la estabilidad cambiaria, ocurrieron con anterioridad a las alzas significativas del precio petrolero. De hecho, en diciembre de 1998 el precio petrolero estaba en alrededor de \$9 por barril. En segundo lugar, las tasas de interés pasivas, que han estado a partir del segundo trimestre de 1999 permanente y significativamente por debajo de la tasa de inflación proyectada para el año (alrededor de 14% y 20%, respectivamente), no se han traducido en fugas de divisas por encima de los niveles históricos, que hubieran podido esperarse por esa razón. En tercer lugar, los depósitos de ahorro y a plazo, e incluso los a la vista han subido en lo que va del año, a pesar de la pérdida que esto representa en términos reales, mientras que los otros componentes de la liquidez, moneda y circulante, han bajado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> El cuasidinero, que incluye los depósitos de ahorro y los a plazo aumentó entre el 25 de diciembre de 1998 y el 26 de diciembre de 1999 en 20,66%. Los depósitos a la

La mayoría de los economistas en el país que han estudiado el tipo de cambio estiman que hay sobrevaluación de la moneda (por ejemplo, MetroEconómica estima que hay una sobrevaluación de entre el 30 y el 40%). La razón principal que se arguye para esta conclusión es que muchos precios están por encima de los precios en el exterior. Sin embargo, ese hecho no está para nosotros claro, pues en la práctica, no hay un problema de balanza de pagos en el país, como lo ha dicho incluso explícitamente los enviados del Fondo Monetario Internacional, para justificar la posición de que Venezuela no necesita asistencia directa de ese organismo. El que las exportaciones hayan bajado y que haya aumentado el desempleo no es un argumento suficiente, para concluir que la moneda está sobrevaluada, pues para esto puede haber otras explicaciones, como hemos adelantado arriba. Por su parte, las importaciones han bajado, lo mismo que las exportaciones, y no se observa una presión apreciable sobre el tipo de cambio. La conclusión de estos estudios, que "hay que devaluar", hay que tomarla con cuidado, pues en esta materia hay, evidentemente, conflicto de intereses. A los exportadores, a los tenedores de dólares, y a los agentes informados del mercado cambiario (casas de cambio, bancos, etc.), en general se benefician de devaluaciones no esperadas, mientras que consumidores en general, y los agentes económicos que ganan en bolívares se ven perjudicados por ese tipo de medidas.

En cuanto a liquidez, sólo mencionaré que hasta el tercer trimestre de 1999 se siguió una política restrictiva de base monetaria, que conjuntamente con los bajos niveles de inversión producen niveles bajos de liquidez, con crecimiento negativo o muy por debajo de la tasa de inflación anualizada para el año 1999. Esto indica que la inflación debió estar producida por una baja en la demanda real de bolívares, para que pudiera haber equilibrio en el mercado de dinero. En el cuarto trimestre la liquidez creció apreciablemente, tanto por el vencimiento de los TEM y la reducción de su saldo en circulación, como por el incremento de la demanda de liquidez para afrontar el efecto Y2K. La percepción de riesgo continúa ejerciendo su influencia para distribuir la cartera de activos financieros con altos componentes relativos en dólares. No hay que olvidar que los venezolanos mantienen fuertes cantidades de activos líquidos denominados en dólares en el exterior<sup>4</sup>, y la tendencia en ese sentido ha

---

vista crecieron, entre esas fechas, en 14%. Este rubro disminuyó al principio del año, pero a partir del segundo trimestre comenzó la tendencia a subir, con el resultado indicado. Por otro lado, es cierto que la estabilidad cambiaria de los últimos tres años se ha debido en parte al aumento de la oferta privada de divisas, por la apertura petrolera. Sin embargo, en 1999, debido a la reducción de la producción petrolera y a la incertidumbre con respecto a la política de apertura se produjo desinversión en ese sector.

<sup>4</sup> Las cifras exactas son muy disputadas. El Banco de Pagos de Basilea, da una cifra de unos \$16.000 millones. Esta es una referencia mínima, pues no incluye depósitos declarados por venezolanos, empresas registradas en EEUU de venezolanos,

cambiado poco (ni por fugas abruptas de capitales, ni por repatriación de activos en dólares). El multiplicador de la liquidez ha mantenido sus bajos niveles de alrededor de 3, lo cual indica un nivel de intermediación financiera sumamente bajo, en relación a períodos económicos aceptables, como el año 1982, cuando se colocó en 4, y con respecto a niveles internacionales.

### **La inflación y las tasas de interés**

En los últimos dos años, la tasa de inflación ha estado por debajo de la tasa de crecimiento de la liquidez. Mientras la diferencia entre estas tasas fue, en 1997 de 25%, en 1998 esa cifra fue de -10%. En 1999 a la diferencia, negativa también, disminuyó a -4,1%. Mientras que a finales de 1998, cuando la inflación alcanzó +29%, se notó el comienzo de una política monetaria restrictiva, en 1999 esta política se acentuó en los primeros tres trimestres del año, después de lo cual la situación se revertió. Al final la liquidez creció un 16% en el año, mientras que la inflación se colocó en 20%. En todo caso, en el último trimestre la liquidez creció mucho más de lo que creció la inflación. En los dos últimos años, pues, la cuantía de la inflación no puede ser explicada como un fenómeno netamente monetario. La reducción que se observa actualmente en esa tasa, sin embargo, debe estar relacionada con el mencionado fenómeno de reducción de las expectativas de devaluación nominal. Similarmente, la reducción de las tasas de interés observadas, tiene relación con el mismo fenómeno. En todo caso, la inflación no ha bajado a los niveles que pudieran haberse esperado de la recesión imperante en la economía, acompañada de una reducción en la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero. Las tasas de interés activas tampoco se han reducido a niveles acordes con una economía estabilizada en materia cambiaria. Estos hechos exigen una explicación no convencional, dadas las anomalías observadas, y las cuantías en consideración.

Del 20% de inflación, una parte, de tipo coyuntural que afectó los niveles de riesgo país, se debió posiblemente al clima de incertidumbre política relacionada con el proceso constituyente. Otra parte puede deberse a la permanencia de un nivel de riesgo país estructural, dada la no completa credibilidad en el régimen cambiario que afecta la tasa de interés y por esa vía a la inflación. Una posible tercera parte, también estructural, que debe explicar un exceso de inflación por sobre la tasa de crecimiento del dinero es lo que podríamos denominar "inflación microeconómica". Este fenómeno, no cabalmente estudiado hasta ahora, estaría basado en la asimetría de poder de mercado entre dueños de capital y dueños de fuerza de trabajo. El crecimiento de los precios de los productos finales por sobre el aumento de los costos respectivos (salarios y bienes importados), aumentan el margen de ganancia

---

fideicomisos, inversiones en bolsa y fondos mutuales, etc. Miguel Rodríguez tiene estimaciones no publicadas que llegan a los \$100.000 millones.

de los dueños de empresas productivas y financieras a costa de una baja del poder de compra de los asalariados. Finalmente, esos niveles altos, en términos relativos, de inflación pueden ser explicados, en parte, por la permanencia de un régimen cambiario no creíble ni adecuado. La baja de las expectativas devaluacionistas no se deberían al éxito del régimen cambiario, que es una continuación del anterior, sino a los anuncios fiscales y a la credibilidad personal que genera en el público el nuevo Presidente de la República.

Paralelamente a lo que pasa con la inflación, es de hacer notar la falta de flexibilidad a la baja de las tasas de interés. Las tasas de los TEMs se han reducido mucho más que las tasas activas y están hoy por debajo de la tasa pasiva promedio. De hecho las tasas de los TEM se colocan en alrededor de 11%, cuando las tasas pasivas promedio se colocan en 14,7% y las activas en 35,6%. También, las tasas pasivas promedio están muy distorsionadas por los depósitos de más de Bs. 6 millones por parte de los ahorristas; las tasas pasivas para depósitos menores, con una población mayoritaria como depósito-habientes, pueden estar en un 10% en términos anuales. De hecho, desde mayo la tasa promedio para depósitos de ahorro ronda el 6% anual, en parte por el peso que las libretas con rifa tienen en el total (estos depósitos pagan de 1% a 3%). Las tasas activas se han reducido, pero sólo moderadamente, mientras que el *spread* entre tasas activas y pasivas ha aumentado y la tasa pasiva se ha colocado por debajo de la tasa de inflación proyectada para el año, como dijimos antes. El aumento del *spread* se ha producido a pesar de que el riesgo país ha disminuido y la inflación ha bajado. Los bancos incluso se dan el lujo de aumentar el *spread* sin que vean disminuidos sus captaciones, en un contexto de aumento de la estabilidad cambiaria. Por ejemplo, las captaciones, entre octubre de 1998 y octubre de 1999, aumentaron en un 16,9%, mientras que las colocaciones sólo aumentaron en 4,4% en el mismo período.

Esto apunta en la dirección de mostrar que los bancos en nuestro país tienen apreciable poder de mercado sobre los consumidores de sus servicios, en particular los inversionistas industriales y comerciales, y los ahorristas. Mientras las empresas sufren costos de inversión muy altos, los ahorristas no se ven estimulados adecuadamente a colocar sus ahorros internamente. El resultado es: baja disponibilidad de fondos para la inversión, y un elemento de presión a devaluaciones adicionales, pues los ahorristas tienen una razón para preferir tener sus activos en dólares en esta situación<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Un hecho notable es el tratamiento muy especial que da la banca a las grandes corporaciones, las cuales pagan tasas activas significativamente más bajas que el resto de los demandantes de crédito. Esto tiende a sugerir una integración financiera, y el hecho de que la percepción de riesgo en el otorgamiento de crédito hace discriminar mucho los precios de intermediación.

### **Propuestas para la coyuntura**

Antes de comenzar con algún detalle, habría que precisar de los objetivos de las políticas propuestas. Los objetivos primordiales planteados en la presente coyuntura son la reactivación económica, la baja de las tasas de interés y de inflación, y la reversión de la tendencia hacia la redistribución regresiva del ingreso. Estos dos últimos objetivos están relacionados, pues la inflación representa un mecanismo de redistribución regresiva del ingreso.

Por su lado, las altas tasas de interés activas que se generan como consecuencia, además del poder de mercado, de las todavía relativamente altas primas de riesgo cambiario, representan un factor que coadyuva significativamente a la paralización de la inversión privada. Técnicamente, la prima de riesgo cambiario tiene que ver no sólo con la indexación normal de tasas de interés, teniendo en cuenta diferenciales de tasas de inflación interna y externa. Se deriva, además, tanto de la variabilidad del bolívar con respecto al dólar, como de la correlación del valor del bolívar en relación al resto de los activos nacionales, de acuerdo a la teoría de la composición óptima de la cartera. De hecho, la prima de riesgo que se paga por tener bolívares en Venezuela es positiva porque su valor está correlacionado positivamente con el resto de los activos de la economía: cuando el bolívar vale poco, también la economía va mal (la bolsa está baja, etc.); cuando el bolívar aumenta de valor, la economía va bien. Por otro lado, la magnitud de esa prima es más grande cuando más posible sea cometer errores en las proyecciones acerca del tipo de cambio futuro. Estas dos características del signo monetario venezolano han hecho, antes de la presente coyuntura, que la prima de riesgo haya sido alta y positiva. El cambio de expectativas cambiarias ha hecho que la misma haya empezado a declinar. Es este el factor que explica la disminución de la tasa de interés. Aunque esta disminución no haya sido suficiente, por el poder de mercado de que hablábamos, es posible apuntar a un objetivo intermedio de disminución adicional del riesgo cambiario.

### **Propuestas de política fiscal**

En general, las medidas anunciadas por el gobierno de tratar de equilibrar las cuentas fiscales son imprescindibles para lograr la estabilidad de precios y bajas tasas de interés perseguidas, pues son un ingrediente fundamental en la estabilidad cambiaria. La falta de sostenibilidad fiscal requería un cambio drástico en el enfoque fiscal. La norma de la nueva Constitución de equilibrar intertemporalmente las cuentas fiscales constituyen un elemento estabilizador que genera credibilidad a la intención política para lograr ese objetivo esgrimida con anterioridad por el actual gobierno. Ahora, las nuevas garantías constitucionales en los sectores de salud, seguridad social y educación implican, para garantizar la norma de equilibrio fiscal intertemporal, aumentar la recaudación fiscal no petrolera. De hecho, la necesidad de implementar un

sistema de recaudación basado en el ingreso no petrolero ya estaba planteada urgentemente, habida la tendencia a declinación del ingreso petrolero. Esta medida de la intención de aumentar la recaudación no petrolera, conjuntamente con las medidas anunciadas e implementadas de racionalización del gasto, han sido los principales responsables de la estabilidad cambiaria comentada anteriormente, pues muestran la sostenibilidad fiscal. El otro componente esencial de un paquete de medidas adecuadas para la coyuntura lo constituye la institucionalización de una política de gasto estable, que haga frente a los ciclos económicos. En este sentido, y como es sabido, está planteada la implementación del Fondo de Estabilización Macroeconómica con mecanismos automáticos, en línea con lo que se aprobó antes de las propuestas de cambio recientemente hechas por el gobierno. Estas propuestas, aunque estén bien intencionadas por parte del actual gobierno, pueden dar la señal de discrecionalidad, lo cual quita credibilidad a la medida como elemento estabilizador automático.

Con respecto a la necesidad de aumentar la recaudación no petrolera para financiar el aumento del gasto social, se puede argumentar adicionalmente en dos ámbitos para justificar su conveniencia social y económica. Uno es el ámbito teórico y el otro de análisis comparado. En relación al primer ámbito, se trata de dar una respuesta teórica adecuada a las críticas frecuentes en la campaña electoral previa a la aprobación de la nueva Constitución, por parte de muchos economistas, ideólogos liberales y sus seguidores. En efecto, se calificaba y aún se califica a la Constitución de "distribucionista", que no se ocupa o respeta los principios de la economía, que va contra la eficiencia, que entraba la inversión y, en particular, contradice los postulados del mercado. Para fundamentar estas afirmaciones en el plano teórico se esgrime con frecuencia el teorema de la mano invisible, de Adam Smith.

En efecto, el mencionado teorema dice que, bajo condiciones de competencia perfecta, información completa y simétrica, ausencia de bienes públicos y externalidades, derechos de propiedad bien definidos, mercados financieros completos y racionalidad por parte de los agentes económicos, quienes se ocupan de sus propios intereses, el mecanismo de mercado produce una asignación económica eficiente en el sentido de Pareto. Ilustremos ahora por qué una intervención redistributiva del Estado no necesariamente entraba el funcionamiento del mercado ni impide la vigencia del teorema de la mano invisible. Para ello supongamos que existe, por un lado, el mejor de los mundos para que el mecanismo de mercado funcione eficientemente y que existe, por otro, un Estado cuyo único rol es redistribuir la propiedad de la riqueza. Entonces, simplemente, podemos aplicar el Segundo Teorema del Bienestar, que viene de la teoría del equilibrio general en economía, que dice que, dada una asignación eficiente, por ejemplo una que produzca igualdad de bienestar, existe una redistribución de riqueza tal, que la mencionada asignación se logra como un equilibrio resultante de la aplicación del mecanismo de mercado. Una economía de este tipo, como la del ejemplo

en el que el Estado tiene como objetivo la igualdad, podría llamarse "socialismo de mercado".

Los mencionados teoremas, por supuesto, y como vemos, no son contradictorios. Lo que pasa es que los ideólogos liberales, y los economistas no bien formados en esta materia omiten la frase de que el teorema de la mano invisible produce unos equilibrios eficientes *dadas unas dotaciones iniciales*, o, mejor dicho, *dada una distribución inicial de la riqueza*. Probablemente los que omiten este supuesto del teorema no quieren que se piense en la posibilidad de cambiar esa distribución inicial de la riqueza. Pero el segundo teorema, como vimos, dice que, incluso una revolución (pacífica o no...) que quite riqueza a unos para dársela a otros, no afecta la condición de equilibrio eficiente del resultado económico de dicha acción, si se deja que el mecanismo de mercado "haga el resto".

Ahora, para explicar el objetivo redistributivo del Estado plasmado en la Constitución podemos recurrir al teorema del votante mediano. De hecho, la depauperación de la clase trabajadora de Venezuela en los últimos veinte años, y el empobrecimiento notable de la clase media hacen pensar que el votante mediano se ha empobrecido apreciablemente, y que no es una casualidad que la propuesta redistributiva de la Constitución así lo refleje.

Aquí no he hecho un análisis de la aplicabilidad práctica de los mencionados teoremas, pero he aclarado un tema del que se abusa sin fundamento, con fines político-ideológico. Sólo agregaré que el mecanismo de redistribución a través de reglas fijas de impuestos tiene un sentido dinámico basado en consideraciones de consistencia temporal que benefician la elaboración coherente de planes de inversión. Sobre esto hay toda una literatura que tiene que ver con el estudio de esquemas dinámicos óptimos de tributación. El "shock" redistributivo que supone la Constitución es un evento *inicial*, a partir del cual pueden hacerse planes de inversión, sin temor a que puedan venir cambios adicionales de este tipo, que pudieran interpretarse como discrecionales y sí perjudicarían la eficiencia económica por mucho tiempo.

El segundo ámbito de argumentación tiene que ver con la discusión sobre el tamaño del Estado. Las garantías sociales propuestas en la Constitución implicarán, como insinuamos, que una parte muy importante del ingreso petrolero se destine a esos fines, y que será necesario incrementar apreciablemente la recaudación fiscal no petrolera para posibilitar su provisión sin inflación ni endeudamiento. No por casualidad los sectores pudientes que no querían renunciar a los bajos niveles de recaudación fiscal efectiva en Venezuela (y que no se preocupaban de las consecuencias sociales de su posición) se oponían fehacientemente al nuevo *status quo* distributivo propuesto en la nueva Constitución.

El ingreso fiscal no petrolero siempre ha sido extraordinariamente bajo en Venezuela con respecto a otros países, desarrollados y no desarrollados. Baste decir que el mismo representa, en 1999, el 10,3% del PTB. En 1982 había representado 9,06% del PTB, lo que indica que la variación ha sido muy pequeña. Esto ocurre cuando en países como EEUU, tomado a veces como modelo de un país desarrollado en el cual el tamaño del Estado es pequeño, tiene un ingreso fiscal no petrolero de alrededor del 23% del PTB. Por otro lado, si uno observa la evolución del ingreso fiscal petrolero, y la compara con la evolución de los gastos sociales del sector público en Venezuela, se da cuenta de que la apreciable declinación de estos conceptos se debe a la disminución del ingreso fiscal por ese concepto. En efecto, el ingreso fiscal petrolero pasó a ser, de 16,5% a 6,1% del PTB entre 1982 y 1999. Como ejemplo de los gastos sociales podemos decir que los gastos públicos en educación y salud por habitante pasaron de alrededor de 900 en 1982 a poco más de 300 en 1998, en términos reales (precios de 1994). Si se toma en cuenta que los cálculos más pesimistas con respecto a la sostenibilidad fiscal de las garantías sociales (hechos por los que abogaban por el "NO" en el referéndum constitucional), que colocaban al incremento por concepto de esos gastos en 3% del PTB, no podemos, ni en teoría ni comparando con la realidad de otros países, decir que esos gastos son perjudiciales para la economía o insostenibles. Si comparamos la cuantía de la tributación en países vecinos, no podemos decir, igualmente, que debido a la intención de incrementar la recaudación (corrigiendo el fenómeno de la evasión, pues a la hora de examinar las tasas, nos damos cuenta de que son similares a países vecinos), los capitales van a emigrar, para encontrar condiciones fiscales más favorables.

La medida de gastos en infraestructura propuestos por el actual gobierno es adecuada, y tiene que ver con la necesidad de crear las condiciones propicias para la producción agrícola, industrial y de servicios, para la formación de capital humano por medio de la educación, la salud, a la vez que impulsar una actividad altamente generadora de empleo, como es la industria de la construcción. Finalmente, en este apartado daremos una justificación teórica a la alternativa, para ayudar a cerrar la brecha fiscal, de la venta de algunas empresas públicas o parte de sus acciones. Como estamos en la parte baja del ciclo, un comportamiento sano recomienda desacumular lo ahorrado o endeudarse. Pues bien, las empresas del Estado pueden interpretarse como ahorro del Estado realizado en períodos anteriores, y su venta representa, precisamente, una desacumulación. El corto plazo requiere, dadas las limitaciones para cambios súbitos en recaudación y reestructuración de un gasto ya de por sí ajustado, y tomando en cuenta los requerimientos adicionales de gasto para enfrentar la tragedia del 16 de diciembre, un monto importante de endeudamiento. Ese origen de ingresos no necesariamente genera inflación, y puede sustentarse en la capacidad de pago futura que proviene del potencial de desarrollo de la economía, habido el compromiso (institucionalizado) con los presentes lineamientos de política.

### Política cambiaria

En realidad, el régimen ideal, de acuerdo a las circunstancias monetarias internacionales esbozadas arriba, sería un sistema monetario financiero internacional integrado con una moneda primaria única a nivel mundial. La situación actual a nivel internacional podría compararse con la que existía en los períodos inmediatamente anteriores a la creación de los bancos centrales de países como Estados Unidos e Inglaterra. En esos momentos no había, de hecho, una sola moneda en esos países, pues cada banco tenía sus notas bancarias ("bank notes"), los antecesores históricos de los depósitos a la vista manejables con cheques y de las tarjetas de crédito y de débito, las cuales tenían todas las características del dinero: medio de intercambio, reserva de valor y unidad de cuenta, todo a nivel "local", relativo al área de circulación de las notas. Existía el dinero metálico, con valor propio, que jugaba el papel de reservas en ese entonces. El respaldo de las notas bancarias eran tanto las reservas en bóvedas, como los créditos concedidos y los depósitos en otros bancos. El problema de las corridas bancarias generadas por razones espurias, o por magnificación tipo burbuja de tendencias monetarias relacionadas con el ciclo económico, al interior de esos países, motivó la creación de los bancos centrales, lo mismo que en los momentos presentes las fugas súbitas de capitales debidas a razones similares pero en el ámbito internacional, motivan la creación de una institución internacional que juegue el rol de prestamista de última instancia y de suerte de asegurador de las monedas locales. Mientras la integración económica y financiera al interior de los estados nacionales, en presencia de la circunstancia de información asimétrica llevó a los fenómenos de quiebras de bancos y a la solución de bancos centrales nacionales, la integración mundial en los ámbitos comerciales, de producción y de finanzas lleva al mismo tipo de fenómenos a nivel internacional (esta vez fuga de capitales) y a la necesidad de acciones conjuntas para regular el fenómeno, habido el mismo tipo de falla del mercado. Mientras en la situación original no existía autonomía regional o económica en lo político, el problema adicional ahora es el de lograr mecanismos de concertación y de compromiso entre entes, como los estados nacionales, con autonomía soberana sobre señoreaje y políticas fiscales.

Ni el Fondo Monetario Internacional ni el Banco Mundial han jugado apropiadamente el papel propuesto por la sencilla razón de que no están diseñados para tal efecto. Las ayudas *ex-post* y tardías a países con problemas monetarios y financieros, basados en razones fundamentales como déficits crónicos y, en general, irresponsabilidad fiscal, no es un remedio, ni mucho menos, a las "corridas" contra países, tanto como una ayuda de un banco central a un banco comercial que sistemáticamente da créditos malos o se presta a sí mismo no ayuda a prevenir pánicos bancarios, sino que los exagera y mina la credibilidad incluso en el dinero primario. Ese ha sido el problema del FMI, como ha sido en parte reconocido incluso por el mismo organismo.

Un sistema de alguna manera similar al propuesto como remedio estuvo en pie cuando el acuerdo de Bretton Woods estuvo en vigencia. Había una especie de cambio fijo entre las naciones del acuerdo, lo cual significaba, de hecho, una misma moneda primaria a nivel internacional, si estiramos un poco el concepto. El problema es que los países, en la práctica, podían romper unilateralmente el acuerdo, como pasó en realidad, al Estados Unidos inundar el mercado con dólares sin respaldo para financiar la guerra de Vietnam. Como consecuencia, no pudo ese país responder con oro por dólares a países como Francia e Inglaterra a las tasas de cambio fijadas, y tuvo que romper el acuerdo. Tenemos aquí un problema típico de un asunto fiscal que, manejado irresponsablemente por un ente individual y soberano, perjudica el sistema monetario internacional. El remedio entonces hubiera sido, para conservar el sistema vigente, créditos voluntarios del sistema financiero mundial para financiar esa guerra o como alternativa, no llevarla a cabo. La alternativa de buscar créditos en el sistema financiero, que sintomáticamente ese país ni siquiera se planteó, hubiera significado costos que Estados Unidos no estaba dispuesto a asumir, y en cambio, optó por el financiamiento por la vía de creación de dinero. Esta alternativa, de hecho, no sólo no representó un costo para el fisco de los Estados Unidos, sino que se tradujo en una ganancia de capital como señoreaje, financiada por el resto del mundo como impuesto inflacionario a nivel internacional por el uso del dólar estadounidense como moneda de curso comercial a nivel global. La rotura del acuerdo significó no sólo el advenimiento de una inflación mundial apreciable en el momento, sino también, como ya se mencionó, marcó el inicio de un período, que sigue vigente hoy por hoy, de una gran volatilidad financiera, que ha afectado no sólo a países con monedas débiles, a los que ha perjudicado más contundentemente, sino también a algunos países desarrollados, como ocurrió con Japón en momentos de la crisis asiática.

Hoy por hoy se hace necesario un nuevo acuerdo, pero diseñado de manera que impida acciones unilaterales que puedan romperlo sin una retaliación apropiada. El sistema monetario de la Unión Europea es un ejemplo de ese tipo de acuerdo. El señoreaje, que en el caso de los bancos centrales va al fisco, en este caso se reparte entre los países participantes, y hay reglas de comportamiento fiscales que permiten mantener la credibilidad del sistema monetario al interior de los países y que impiden la fuga de capitales entre ellos por motivos espurios. Contravención a las normas del sistema por países individuales hace que el infractor sea excluido del sistema, con las consecuencias de volatilidad financiera, de la misma manera que un banco comercial que contravenga las normas de crédito y capital dentro de un sistema monetario nacional es abandonado a su suerte, lo cual desencadena su quiebra. Es esto precisamente lo que mantiene al sistema como creíble.

Un primer lineamiento de política monetaria y cambiaria es el de hacer gestiones diplomáticas que tiendan a crear este tipo de organismo a nivel mundial. Es muy probable que países como Estados Unidos no quieran

renunciar a su capacidad privilegiada de señoreaje mundial que proviene de su posición financiera, comercial y monetaria en el mundo, aunque algunos incentivos tienen para mantener estabilidad monetaria, como el del mantenimiento de la competitividad salarial de sus propios trabajadores. Es por eso que una segunda alternativa es tratar de lograr acuerdos regionales monetarios al estilo europeo, entre naciones latinoamericanas con las que se realiza comercio, como las que conforman los grupos andinos y de Mercosur. Este tipo de acuerdo disminuiría enormemente el riesgo cambiario, indispensable para la completa integración productiva, comercial y financiera entre esos países. Por otro lado, los acuerdos fiscales que acompañan a ese tipo de acuerdo serían una garantía de buen comportamiento que avalaría el valor de la moneda regional de cara al resto del mundo, disminuyendo de esta manera la volatilidad financiera de la región por motivos no fundamentales.

Una tercera alternativa es la implementación unilateral de un tipo de cambio fijo constante, anunciado con claridad. Como se sabe, las ventajas de un régimen creíble de este tipo son, directamente, al igual que para las alternativas anteriores, una baja tanto en la tasa inflacionaria como en la tasa de interés, para colocarlas, aproximadamente, a sus respectivos niveles internacionales. Una decisión de este tipo, sin embargo, no tendría un efecto estabilizador suficiente si no hay acuerdos colaterales de prestamista de última instancia y seguro de la moneda nacional.

Está claro que debe haber un período de transición, tanto en la gerencia como en la operación de la economía nacional venezolana, entre el régimen actual y el propuesto por cualquiera de las alternativas anteriores durante el cual se edifique la credibilidad del régimen. Una ventaja estratégica para el período de transición es el hecho de que cualquiera de las alternativas expuestas requiere las mismas medidas de política económica y de performance al interior del país. Esto da pie y tiempo para las negociaciones requeridas a nivel internacional en la implementación de las primeras alternativas. Una estrategia que da la máxima credibilidad a la posición propia en las requeridas negociaciones internacionales es tomar las medidas conducentes, que consisten en anuncios apropiados de política económica y su respectiva y adecuada implementación, para la adopción de un tipo de cambio fijo constante en un plazo prudencial, que puede depender de la evolución de variables como el déficit fiscal. La nueva Constitución, afortunadamente, sienta bases institucionales firmes, tanto en el ámbito monetario como en el fiscal, para dar credibilidad a ese proceso<sup>6</sup>. La moneda o grupo de monedas con las cuales se va a fijar el tipo de cambio no tiene por qué ser anunciado con anterioridad. Esto incluso puede ser un elemento positivo para la propia posición, pues pone a competir a los candidatos, como los emisores del dólar estadounidense o el euro, para lograr un acuerdo.

---

<sup>6</sup> Ver en este sentido, el artículo de Pérez Martí "Autonomía del BCV y reglas monetarias de la nueva Constitución", aparecido en *El Universal* con fecha 5-12-99.

Entre las condiciones necesarias más importantes para la implementación de un tipo de cambio fijo constante está la existencia de un monto apropiado de reservas internacionales. El monto actual, de alrededor de \$15 mil millones, es adecuado, dada la masa monetaria actual de la economía. Por otro lado, es de estimarse que una gran parte de los ahorros de los venezolanos está ya en dólares (se ha estimado que se colocan en más de \$100 mil millones). Como el país cuenta con el ancla petrolera, aún con una posible baja del ingreso por este concepto, se continúa esperando que habrá siempre el influjo de dólares necesario para seguir apuntalando esas reservas internacionales, tomando en cuenta incluso el reflujo de dólares para engrosar la mencionada cifra de ahorro en dólares. Para efectos de política cambiaria, Venezuela debe seguirse considerando un país con una apreciable renta petrolera y gran potencia para mantenimiento y subsiguiente desarrollo industrial en ese sector, con una moneda naturalmente fuerte por esa razón. No se debe usar, pues, una política cambiaria como política de fomento general sin tener en cuenta los costos económicos y sociales para el resto de la sociedad. Más bien se hace necesaria una política cambiaria de estabilidad, como se propone aquí y está mandado en la nueva Constitución, conjuntamente con políticas de fomento adecuadas a cada caso particular.

Una devaluación súbita no provendría, en el corto plazo en las actuales, de las fuerzas del mercado, en ausencia de un pánico contra el bolívar. En este sentido, para evitar una corrida contra el bolívar, aún en período de transición, debe llegarse a acuerdos de asistencia automática con organismos financieros internacionales. Una vez implementada la medida de tipo de cambio fijo constante, ésta se convierte en una restricción auto-impuesta que impide el financiamiento del déficit por devaluaciones. Esta restricción, y su anuncio, es precisamente la que hace creíble la medida. De esta forma, tenemos un ciclo cerrado equilibrado de credibilidad bien fundada (auto-sostenida). En el caso de que se realice la medida unilateral de tipo de cambio fijo, es de hacer notar que aunque el régimen implica la renuncia de señoreaje del gobierno venezolano sobre los venezolanos, el mantenimiento del bolívar como el dinero básico para transacciones internas evita, en parte, que el gobierno de los Estados Unidos (en caso de que el tipo de cambio se fije con respecto al dólar, moneda de ese país) o la Unión Europea (en caso de que el euro juegue ese rol), ejerzan señoreaje sobre los venezolanos. De hecho, si dolarizáramos completamente la economía, y fuera el dólar la moneda circulante, el emisor de esa moneda ejercería un señoreaje adicional sobre Venezuela: ganaría bienes reales (como petróleo) a cambio de papel moneda, en el primer momento en que los dólares entraran en nuestra economía. Como el valor presente del señoreaje posterior puede ser muy significativo, se hace muy necesaria una negociación con el país o grupo de países con el cual o los cuales se va a fijar el tipo de cambio. Mientras Estados Unidos no da muchas muestras de querer negociar el señoreaje y el rol de prestamista de última instancia, por razones de política interna, la Unión Europea ha estado proponiendo precisamente este

tipo de negociación tanto con regiones comerciales, como el Mercosur, como con países individuales, como Brasil. Un acuerdo de este tipo para Venezuela resolvería adecuadamente el problema de la volatilidad, así como también el problema de la inflación y la tasa de interés, y estaría cabalmente dentro de la normativa de la nueva Constitución que fija como objetivo del Banco Central la estabilidad de precios y estabilidad interna y externa de la moneda.

Con respecto al período de transición. En primer lugar, no está nada claro la cuantía en la cual el bolívar está sobrevaluado, si es que realmente lo está, como se dice con frecuencia en los medios de comunicación, por dos tipos de argumento, uno de economía política y otro técnico. Por un lado, si el precio de los bienes finales es más caro aquí que en el exterior, pero los salarios de los trabajadores no calificados (para tomar un patrón de comparación común) son mucho menores aquí que allá, podemos concluir que lo que pasa es que el capital se lleva una parte mucho mayor aquí que allá del ingreso total. ¿No estará planteado más bien bajar los precios internos que devaluar? Esto es otra forma de decir: ¿Por qué no se plantea como primera prioridad aumentar la eficiencia? Evidentemente la disyuntiva tiene un componente político, ya que una devaluación justifica o legitima los altos precios internos, lo cual favorece los intereses de los dueños del capital interno. En general<sup>7</sup>, mantener el tipo de cambio relativamente bajo favorece, mientras tanto, a los trabajadores y consumidores en general, puesto que mantiene compitiendo a los proveedores internos con los externos, y los precios finales no suben aún más. Esto si el salario de los trabajadores internos no es más alto que el de los trabajadores de países vecinos competidores.

Por otro lado, hay demasiadas divergencias de estimación entre los economistas en este sentido, y el gobierno no debe ir súbitamente de un tipo de cambio a otro. El problema de esto es que el tipo a que se fije puede no ser creíble (mucha gente puede pensar que la sobrevaluación persiste debido a las distintas estimaciones), por una parte. Por otra, hay un factor más relevante, y es que el gobierno no puede decir, cuando tome esta medida, que está engañando una vez más a la gente (eliminar la sobrevaluación requiere una sorpresa, por supuesto) para no engañarlo nunca más, sin perder la credibilidad, ingrediente indispensable para la sostenibilidad de un tipo de cambio fijo. Esto sería una contradicción tanto lógica como de comportamiento que no va a pasar desapercibida por los agentes económicos. Esta conciencia de los agentes derrotaría de facto el régimen perseguido a posteriori de tipo de cambio fijo.

---

<sup>7</sup> Aunque ellos pueden argumentar que eso les conviene a los trabajadores también, pues son ellos los que los emplean. No está claro que los intereses de los trabajadores están alineados con los dueños del capital en este caso.

Aquí se propone dejar esta decisión de corregir la sobrevaluación, si es que la hay, al mercado. Como decimos, no está claro que el bolívar está sobrevaluado, y la competencia entre capitales en esta esfera, con fronteras abiertas y una política fiscal firme y adecuada pueden beneficiar al final a los consumidores directamente (recordar que hay mucho ahorro interno en dólares, y la perspectiva de una revaluación puede balancear las fuerzas devaluacionistas), además del beneficio de clarificar las condiciones reales del mercado para lograr consiguientes beneficios. Por otro lado, habrá que buscar otras vías para compensar a los trabajadores por la baja productividad del capital interno. La política comercial de fronteras abiertas, excepto para algunos rubros protegidos por motivos estratégicos, va en esa dirección.

Si no hay sobrevaluación, el mecanismo propuesto funcionará igualmente para convencer a los incrédulos de la no-sobrevaluación. Para lograr, pues, una clarificación apropiada en el mercado de divisas, se propone que, durante la transición, debe haber un período de flotación "limpia". En este esquema, el BCV introduce al mercado cambiario una cantidad preestablecida de dólares diariamente, renunciando a intervenir si hay variaciones diarias por encima de una banda holgada. La cantidad preestablecida se basa en estimaciones de ingresos y egresos normales de dólares para el período. La banda, por su parte, está fijada por la estimación más grande de sobrevaluación entre los economistas reconocidos. Hacia abajo la banda se fijaría de igual magnitud, medida desde la situación vigente del tipo de cambio a la hora de anunciar la medida.

La idea es que, si se toman las medidas fiscales adecuadas (que no conduzcan a déficits inmanejables, tal como se está haciendo y se manda en la nueva Constitución), el tipo de cambio no se va a desviar de estas bandas, que incluyen las expectativas de todos los economistas del país, incluso los más radicales, que forman un espectro apropiado de las expectativas del resto de la gente, tanto interna como externamente. El único factor que podría mover el tipo de cambio más allá de las bandas sería una corrida contra el país. Pero si se logra un acuerdo con organismos internacionales, anunciado simultáneamente con la medida propuesta, va a haber suficiente credibilidad para evitar esa corrida, en presencia de solvencia real del país lograda con medidas fiscales como las que se han anunciado e implementado y como las contempladas en la Constitución.

No habría peligro de perder las reservas, pues el Banco no tiene que defender un tipo de cambio. Este esquema fijaría el tipo realmente donde debería estar. Como se dijo, hay muchas desaveniencias en torno a la devaluación necesaria o posible, y el esquema englobaría las predicciones de hasta el más pesimista. El mercado pondría de acuerdo a los economistas entre sí -cosa que, en sí misma, no es un pequeño logro. El esquema expuesto pondría de acuerdo a todo el mundo, sin implicar que el gobierno esté maxi-devaluando a propósito (y a niveles arbitrarios, realmente, habida la diversidad

de criterios), lo cual impide que pierda en el proceso la credibilidad necesaria para cuando haya tipo de cambio fijo.

Lo propuesto para la transición, de hecho, es un régimen de tipo de cambio flexible (fuera de las bandas, que constituyen un límite a las corridas contra el país) que tiene como objetivo tanto sincerar el tipo de cambio, como establecer las bases para construir un régimen de tipo de cambio fijo, en cualquiera de las modalidades expuestas arriba. Durante este período, el Banco Central recuperaría la herramienta de la política monetaria, pero esta herramienta estaría destinada, fundamentalmente, a estabilizar los precios, según lo manda la nueva Constitución. En un primer momento sería imposible garantizar a voluntad el valor externo de la moneda. Sin embargo, las condiciones de oferta de demanda de divisas, en conjunto con la situación fiscal, y la recuperación en ciernes de la economía, nos hacen pensar que un régimen de este tipo no implicaría una devaluación significativa del signo monetario nacional. Para el mediano plazo un régimen de tipo de cambio flexible sería la última alternativa, que no recomendamos en ningún caso, por las inconveniencias en materia de inflación y por la ineffectividad comprobada de las políticas monetarias activas en países como Venezuela (Véase, por ejemplo, Stein, Hausmann, Gavin y Pages, 1999). De hecho, una de las mayores ventajas del tipo de cambio flexible es que permite flexibilidad en la política monetaria para estimular la economía. Sin embargo ese objetivo está negado en la Constitución por su posible contradicción ocasional con el objetivo de estabilidad de precios. Políticas de estímulo económico deben, y pueden perfectamente, ser perseguidas con otros instrumentos. Además, en la práctica, esta alternativa podría estar en contradicción con el objetivo de estabilidad de precios, simultáneamente al de la estabilidad interna y externa de la moneda, establecido en la Constitución como guía de la política del Banco Central.

La actual política cambiaria del Banco Central es la peor política que se pueda pensar. En la práctica, se trata de un régimen de un tipo de cambio fijado de antemano y cambiando a una tasa más o menos fija, que depende mucho de la voluntad del Banco. Éste fija unas bandas móviles, sin dejar que el tipo de cambio fluctúe libremente dentro de ellas, sino interviniendo constantemente para tratar de que el tipo se coloque más o menos en el centro de las bandas, pero con un comportamiento bastante impredecible en este sentido. El problema con el régimen es que no tiene ni las ventajas del tipo de cambio fijo, ni las del tipo de cambio flexible, a la vez que produce las desventajas de los dos regímenes. En primer lugar, un régimen de devaluaciones anunciadas no elimina la pretendida sobrevaluación, por lo cual los agentes económicos no creen que las tasas impuestas reflejen la realidad económica. Como consecuencia, esos agentes están propensos a reaccionar especulativamente con mucha volatilidad ante cualquier duda seria, que puede tener un carácter espurio (incluyendo catástrofes naturales, crímenes políticos, rumores, etc.). Correcciones de sobrevaluación requieren devaluaciones súbitas, no anunciadas, a partir de las cuales podría incluso seguirse un

régimen como el actual, en el peor de los casos. El problema de una devaluación inesperada realizada a voluntad tiene el problema de la cuantía, y las desaveniencias posteriores en este sentido que pueden perfectamente devolver la falta de credibilidad en la base real del nuevo tipo. En segundo lugar, el régimen no logra los beneficios del tipo de cambio fijo, control completo de la inflación y baja sustancial de las tasas de interés. En tercer lugar, el régimen no da lugar a una política monetaria independiente, pues la flotación "sucia" (con intervención continua a discreción) amarra la capacidad del Banco Central de controlar la cantidad de dinero, al implicar que esa variable tiene que adaptarse endógenamente para poder tener como objetivo el tipo de cambio perseguido, como en un régimen de tipo de cambio fijo. Esto muestra, por supuesto, que las ventajas de un tipo de cambio flexible ni siquiera pueden implementarse, pues no se cuenta con los instrumentos necesarios para llevarlas a cabo. En fin, se mantiene un tipo de cambio no creíble, sin la posibilidad de permitir una política monetaria autónoma: ni se aprovechan las ventajas de un tipo de cambio fijo, ni del flexible, paradójicamente.

La credibilidad actual de que goza el tipo de cambio y la estabilidad observada en el mercado cambiario y el de capitales, no proviene, ni mucho menos, de la política cambiaria, sino de la estabilidad de la política fiscal y de la credibilidad del mercado en las mismas y en la sinceridad en ese sentido de lo anunciado por el presidente Hugo Chávez. Aunque no es un elemento marcadamente determinante en la coyuntura, como vimos arriba, a dicha estabilidad, otro factor que coadyuva, seguramente, es el del carácter petrolero de la economía, y las posibilidades futuras en este sector, ejemplificadas en el proceso de apertura petrolera y las concesiones para el desarrollo gasífero.

### **Política monetaria y financiera**

Una de las medidas que estaba planteada, de manera urgente, era la de implementar una política monetaria anticíclica. No se justificaba, en una época recesiva como la actual, una reducción de la base monetaria, como se había llevado a cabo hasta el tercer trimestre. Una de las consecuencias de la fijación del tipo de cambio es la imposibilidad del uso de políticas monetarias activas. En este sentido, y durante el propuesto período de transición, deben seguirse eliminando, como se ha empezado a hacer en el cuarto trimestre de 1999, los TEM, instrumento de política monetaria activa cuya existencia no es coherente con un régimen de tipo de cambio fijo. En una época como la presente, la eliminación de estos instrumentos, de manera gradual, está revirtiendo la política equivocada de contracción de la base monetaria. Además esto se justifica hoy por el hecho de que no hay presión sobre el mercado cambiario, y hay poca disponibilidad de crédito. Otra medida anticíclica complementaria es la reducción de la tasa de encaje legal.

Por último, es de hacer notar que se hace necesario evitar la cartelización del sistema bancario, y su falta de eficiencia y competitividad. En este sentido, se propone incorporar al Banco del Pueblo y al Banco Industrial los bancos comerciales con problemas, con el fin de impulsar la competencia entre las instituciones privadas, bajando así el *spread* de tasas de interés mediante la baja de la tasa activa, y la subida de la tasa pasiva, acorde con la necesidad de frenar el reflujo de dólares e incentivar el ahorro en bolívares y la inversión en el país. Esto significa que el proceso de integración de los bancos pequeños a los grandes no debe dejarse exclusivamente a los bancos privados, que incrementarían así su poder de mercado como cartel. Se propone que el Estado entre a competir para comprar o absorber los bancos en problemas, sean pequeños o medianos, hasta un nivel prudencial que coloque la banca pública en condiciones de competencia efectiva. En este sentido, no hay que olvidar que en Taiwán, durante la época del milagro económico, el 80% de la banca de crédito era pública. Después de todo, el sector financiero es uno de los sectores donde más falla el mercado, especialmente si está cartelizado. A la falla natural de mercados financieros incompletos, que existe aún con competencia perfecta, se agrega la falla de poder de mercado. Es, pues, inaceptable para el arranque serio del proceso de desarrollo en el país, el permitir prácticas monopólicas en ese sector tan crucial para el crecimiento de la inversión. En todo caso, se hace necesaria una regulación férrea de ese sector.

### **Propuestas de política comercial y productiva**

Un régimen de tipo de cambio fijo funciona más naturalmente en una economía abierta. Por otro lado, el abrir la economía implica renunciar a proteger ciertos sectores ineficientes, no competitivos, que perjudican al resto de la economía, en particular a los consumidores. La implementación de este lineamiento, de nuevo, requiere discusión, para sopesar los condicionantes de la integración al Pacto Andino y Mercosur, por ejemplo. El lineamiento de la eficiencia y del respeto a los intereses de los consumidores debe ser prioritario. En particular, políticas de fomento agrícola e industrial pueden hacerse por la vía de apoyo de infraestructura vial y de otros servicios (incluyendo seguridad en el sector agrícola, un elemento nada desdeñable), de apoyo en la formación de capital humano y atención a la salud y condiciones de vivienda de los trabajadores, aparte de generar las condiciones apropiadas para financiamiento fácil (bajas tasas de interés endógenas, disponibilidad de crédito interno, etc.).

Por otro lado, el internacionalizarse no sólo significa abrir las fronteras a la importación en los sectores en los que es más conveniente importar. Está planteado el reto del crecimiento apreciable de las exportaciones no tradicionales en los sectores en que somos competitivos por ventajas comparativas. Este proceso debe hacerse sin complejos de inferioridad, pues el país tiene recursos abundantes para realizar actividades de este tipo. Aquí

no se abundará más en este capítulo, pues esto requiere un análisis cuidadoso de tipo sectorial. Baste agregar que está planteado urgentemente un diseño adecuado de promoción a la producción en sectores con externalidades productivas. El desarrollo tecnológico aquí es vital, y Venezuela debería urgentemente convertirse en un paraíso de software<sup>8</sup>.

### **Política institucional y credibilidad**

Para dar seriedad al anuncio de política cambiaria y monetaria, deben nombrarse como directores y presidente del Banco Central a personas comprometidas, por su prestigio y demostrada convicción, con el control de la inflación. El prestigio y compromiso personal de las personas nombradas debe ser un complemento a la autonomía del Banco Central, consagrada ahora en la nueva Constitución. La medida de reelección presidencial, consagrada también en la Constitución, tiene el efecto de dar un carácter de más largo plazo a las medidas aprobadas en el gobierno durante el primer período. En particular, si hay posible reelección, el gobierno no tiene incentivos para cerrar en rojo las cuentas fiscales al final del primer período presidencial constitucional. La medida tiende a eliminar los llamados ciclos políticos de las cuentas fiscales, que tienen efectos negativos sobre la economía al impedir la estabilidad del gasto fiscal, que representa la política más racional, como hemos argumentado arriba. La otra regla constitucional, la del equilibrio intertemporal de las cuentas fiscales, si se implementa con seriedad (si se le da una interpretación adecuada de igualación de ingresos no financieros con los gastos fiscales) es también una regla institucional que ayuda mucho a dar credibilidad a un régimen de tipo de cambio fijo, pues da una base a la sostenibilidad fiscal.

La propuesta de integrar Fogade y la Superintendencia de bancos al Banco Central tiene que ver con la necesidad de coherencia en la política de estabilización del sistema monetario, posibilitada por la disponibilidad del instrumento de prestamista de última instancia del Banco Central. El diseño de mecanismos adecuados para evitar el riesgo moral requiere supervisión adecuada. Es por esto que la Superintendencia debe integrarse al departamento de crédito del Banco Central. Por otro lado, la credibilidad de Fogade como agente efectivo para asegurar los depósitos requiere de una cuantía de fondos apropiada, cosa que no se logra sin un recurso automático a reservas provenientes del instituto emisor. Desaveniencia y descoordinación

---

<sup>8</sup> En particular, debería convertirse en un emporio que favorezca la producción y distribución de los productos del movimiento GNU/Linux, llamado de "software libre", al igual que está ocurriendo en México, donde todo el sector público está pasando a usar ese sistema operativo, que es gratuito y notablemente superior en la mayoría de los aspectos técnicos al software comercial comparable. Por ejemplo, todo el sistema educativo y hasta el sistema electoral en México están pasando a usar ese sistema operativo, lo mismo que muchas empresas privadas.

entre las dos instituciones pueden ser fatales a la hora de actuar con rapidez para neutralizar un pánico bancario.

Por cierto que el carácter de prestamista de última instancia del BCV y de estabilizador del sistema monetario no está en contradicción con el objetivo de control de inflación y el régimen de tipo de cambio fijo. En presencia de un pánico espurio, la masa monetaria puede permanecer constante, vis-a-vis la cantidad de reservas internacionales, aunque su composición cambie --más billetes y menos depósitos--. Una corrida contra el país correlacionada con un pánico bancario interno es lo que podría poner en duda el alineamiento de los objetivos e instrumentos mencionados. Pero esta corrida se evita con los acuerdos, mencionados en la sección de política monetaria y financiera, con organismos internacionales, precisamente con este fin. No es posible, pues, mantener el rol de prestamista de última instancia del BCV sin acuerdos con organismos internacionales, y hacer creíble el régimen cambiario y monetario propuesto.

### **Comentarios finales**

Una medida que merece especial atención es la necesidad de coordinar a los consumidores para agruparse contra el poder de mercado de los vendedores de productos finales. También está planteado pedir a las organizaciones empresariales el tratar de coordinar a sus miembros para bajar los precios, con las consecuencias beneficiosas sobre toda la economía. De hecho, aunque nadie puede bajar los precios individualmente sin quebrar, posiblemente, las empresas, en su conjunto se beneficiarían de incrementar la productividad y propiciar estabilidad cambiaria y social.

El éxito del conjunto de medidas que se han propuesto en este documento depende de dos elementos. Por un lado, su aplicación debe ser exhaustiva. El cumplimiento del objetivo de cada medida está sujeto a la aplicación coherente del resto de las mismas. Por ejemplo, el establecimiento de un tipo de cambio fijo sin una significativa apertura de la economía tendería a entorpecer el objetivo de bajas tasas de inflación e interés<sup>9</sup>. De igual forma, el saneamiento de las

---

<sup>9</sup> Es cierto que barreras al comercio pueden afectar, en teoría, sólo los niveles, y no las tasas de crecimiento de precios. Sin embargo, un argumento de límite muestra que un régimen comercial abierto es más acorde con uno de tipo de cambio fijo, de renuncia al señoreaje inflacionario por encima de la inflación mundial. De hecho, una economía con barreras comerciales infranqueables es equivalente a un país económicamente aislado, en el cual no tendría ningún sentido un tipo de cambio fijo. En un país de este tipo, lo que haría falta sería la posibilidad de tener una política monetaria activa adecuada, con todas sus virtudes. Esto muestra que, a medida que un país incrementa el grado de limitación comercial general, su política de cambio fijo se hace menos creíble, por innecesaria, lo cual puede perfectamente traducirse en presiones inflacionarias que provienen de expectativas devaluacionistas.

finanzas públicas durante las primeras etapas del nuevo régimen cambiario es un requisito fundamental para darle credibilidad al mismo. Experiencias de programas de reformas anteriores han demostrado que la no aplicación exhaustiva de las medidas ha afectado la sostenibilidad de las reformas y en consecuencia, su éxito.

Los problemas que normalmente se asocian a un régimen con tipo de cambio fijo, como el desempleo (por cambios en la estructura productiva y consiguientes despidos), pueden ser contrarrestados, tanto por el logro, en el período de transición de un tipo de cambio real de equilibrio, que hacen competitivo el aparato productivo interno, como por tasas de inflación esperada estables y similares a las mundiales, y tasas de interés bajas. Estos efectos aumentan la inversión y el empleo. Por otro lado, la repatriación de capitales y el aumento en la intermediación financiera son razones que aumentan el empleo, por medio del aumento consecuente de la inversión interna. Adicionalmente, los planes fiscales de inversión en infraestructura, educación y salud generan fuentes de incremento rápido del empleo. En general, las condiciones que se esperan para el despegue del crecimiento económico contrarrestan ese efecto. No se puede obviar, sin embargo, que en el período de transición puedan persistir los problemas de desempleo, dado el tiempo necesario de ajuste en las migraciones de empleo. Sin embargo, estimamos que los costos que se derivan de este régimen son menores, definitivamente, que los costos de un régimen con tipo de cambio flexible que provienen, básicamente de incertidumbre cambiaria, inflación, altas tasas de interés, desinversión, redistribución regresiva del ingreso y depauperación continuada y desempleo por vías distintas. Un elemento adicional, de mediano plazo, es que los acuerdos de la integración económica deben llevar consigo, como es natural, acuerdos de migración voluntaria permitida entre países. Este hecho permite flexibilidad en la localización regional adecuada de empresas y absorción apropiada de empleo.

Un breve comentario final sobre la escuela de pensamiento cuyas ideas ha seguido dentro de la cual puede entenderse mejor las reflexiones planteadas arriba. Se trata de argumentos que suponen la actuación del mercado, tanto interna como externamente, pero que requieren la intervención del Estado tanto para corregir las fallas de ese mecanismo, como para ejercer un rol redistributivo, que garantice la igualdad de oportunidades. No puede confundirse, hoy por hoy, una política de gasto responsable, en conjunción con medidas cambiarias apropiadas al contexto monetario y financiero mundial, con políticas neoliberales, simplemente porque están opuestas a las medidas propuestas por las medidas keynesianas tradicionales, incluyendo la posibilidad del populismo fiscal. Ni las medidas propuestas son necesariamente derechistas, ni las medidas keynesianas izquierdistas. De hecho, como se decía arriba cuando se criticaba el uso ideológico del teorema de la mano invisible de Adam Smith, el Estado puede jugar un papel de redistribución del ingreso respetando las reglas del mercado. La vía es el

financiamiento por impuestos, y no la de un endeudamiento pasivo irresponsable, o la de emisión de dinero que genera señoreaje e inflación. Particularmente soy partidario de dar un énfasis muy importante dentro de la sociedad a un mecanismo de asignación de recursos que no es el Estado ni el mercado: el de la solidaridad. Pero la discusión de este mecanismo es harina de otro costal.

### **Bibliografía**

- Banco Central de Venezuela. Informes Económicos, varios años, Página Web.
- Barro, Robert (1998): *Macroeconomía*. McGraw Hill.
- Benston G., R. Eisenbeis (1986): P. Horvitz, E. Kane y G. Kaufman, *Perspectives on safe and sound banking. Past, present and future*, MIT Press.
- Pérez Martí, Felipe (1999): "Lineamientos generales para el establecimiento de los equilibrios económicos y sociales. Hacia una economía basada en la productividad y en la igualdad de oportunidades". Mimeografiado, Centro de Políticas Públicas, IESA, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1999): Una interpretación de la coyuntura actual, y propuestas de política. Mimeografiado, Centro de Políticas Públicas, IESA, Caracas.
- Stein H., Hausmann R., Gavin M. y Pages C. (1999): "Financial turmoil and choice of exchange regime", *Working paper*, IADB.

## ARTÍCULO-RESEÑA

# CHÁVEZ Y EL CHAVISMO: UNA APROXIMACIÓN

Dick Parker

- ARVELO RAMOS, Alberto: *El dilema del chavismo. Un incógnita en el poder*. Caracas: El Centauro Ediciones, 1998, 224 p.
- BLANCO MUÑOZ, Agustín: *Habla el comandante*. Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1998, 643p.
- MEDINA, Pablo: *Rebeliones*. Caracas: Edición del autor, 1999, 351 p.
- VIVAS, Leonardo: *Chávez. La última revolución del siglo XX*. Caracas, Planeta, 1999, 244 p.
- ZAGO, Angela: *La rebelión de los ángeles*. Caracas, WARP Ediciones, (3ª edición), 1998 (1992), 223 p.

En momentos de turbulencia política, cuando los tiempos históricos se aceleran y nuestros acostumbrados puntos de referencia para interpretar el entorno empiezan a desdibujarse, resulta particularmente difícil entender hacia dónde nos dirigimos. Los prejuicios, las predisposiciones y los anhelos suelen mostrar su insospechada fuerza y se proyectan sobre cualquier intento de tomar distancia y analizar con frialdad lo que está pasando. En cuanto más profundo el cambio, mayor la tentación de sus partidarios de interpretarlo en función de sus visiones del futuro deseado; y, en el caso de sus adversarios, de dejar aflorar los temores que les inspira. Huelga insistir en que, en el caso de la Venezuela contemporánea, nos encontramos precisamente en una situación de este tipo. Sin embargo, hay que intentar entender lo que está pasando.

El conjunto de publicaciones recientes que hemos seleccionado para acercarnos a una interpretación del fenómeno de Chávez y el chavismo, se pueden dividir en dos tipos: tres son básicamente testimoniales y buscan explicar el proyecto político de distintas fuerzas que integran el Polo Patriótico (Zago, Blanco y Medina); los otros dos (Arvelo y Vivas) son intentos de interpretarlo desde la perspectiva de quienes, por lo menos antes de la elección de diciem-

bre de 1998, se ubicaban en el campo opositor, aun siendo partidarios de profundas modificaciones del sistema político vigente.

Comenzamos por comentar el libro de Leonardo Vivas porque es el más reciente, el más actualizado, el único que abarca los inicios del nuevo régimen y porque el autor hace un esfuerzo consciente de tomar distancia, colocar el fenómeno en perspectiva histórica y analizar las tendencias que se abren. Además, su discusión se desarrolla de manera tal que sus interlocutores potenciales no se limitan a uno de los dos bandos en que se ha dividido el país. El análisis no está marcado por una hostilidad frente al proceso que está en marcha. Es más, si hay una postura polémica subyacente, se dirige más bien en contra de algunos de los lugares comunes que caracterizan el discurso de sectores de la oposición.

Vivas confiesa que se ha equivocado muchas veces en su vida pero nunca "tanto como en el diagnóstico de que para 1997 Caldera había logrado sofocar la tormenta revolucionaria que comenzó a azotarnos desde aquel 4 de febrero [de 1992]..." (22). Para aquel entonces, militaba en Factor Democrático y promovía la candidatura de Irene Sáez para la presidencia de la República. Seguramente fue el tremendo mentís que le proporcionara la historia durante el año siguiente lo que le motivó a aprovechar su excelente preparación académica en el campo de las ciencias sociales para intentar entender un proceso que lo había tomado por sorpresa. El resultado es un libro que evidencia su formación sin que haya asomo de academicismo, que es penetrante y equilibrado y que, además, está muy bien escrito e invita a la lectura.

El autor introduce el libro anunciando su perspectiva general, que define como "harto personal". Dice: "Según mi apreciación, Venezuela vive una revolución y quien aparece a la cabeza de la gesta se entiende a sí mismo, antes que nada, como un revolucionario... Además de tratar de descifrar algunas de las claves de la revolución en curso, [el libro] es una reflexión sobre algunos dilemas que nos corresponde enfrentar colectivamente, por la simple razón de que están allí, presionando constantemente, sin que lo notemos, sin que muchas veces advirtamos los hilos que están en juego ni de dónde viene la fuerza que los hala o los impulsa."(14,16).

La sola caracterización del proceso en curso como revolucionario resulta polémico, sobre todo cuando su amigo y compañero de partido, Diego Bautista Urbaneja, argumenta que "esa revolución no se ve por ningún lado. A menos que se entienda por revolución el mero cambio del personal político que tiene en sus manos el poder, o la sustitución de la gravitación de los partidos por el personalismo de Chávez" (*El Universal*, 3-2-2000, 1-4). Por algo Vivas cuenta que "cuando he comentado tal asunto con algunos de mis amigos especialistas en temas de este índole, suelen mirarme de reojo..." En todo caso, sostiene que "de ser así [es decir, una revolución], habría que ver lo que está ocurriendo en el país con ojos diferentes" (115). Y se esfuerza en desarrollar todo

un argumento que recurre a comparaciones con la Revolución Francesa y con el Trienio 1945-48 y que critica supuestos tradicionales de la izquierda, para justificar su interpretación. No tenemos espacio para resumir sus argumentos, que personalmente encontramos convincentes. Quisiéramos simplemente sugerir que la importancia de la discusión reside en una consecuencia que el autor no afirma explícitamente, pero que sí explica lo de "los ojos diferentes": si se trata de una revolución, por mucho que resulte difícil pronosticar hasta donde nos lleva, cambia la perspectiva política. Quienes hasta ahora le han adversado por considerarlo irrelevante o efímero, o se insertan en el proceso para intentar imprimirle el cauce que parezca más indicado o se quedarán remando infructuosamente contra la corriente, con el peligro de dejar pasar la oportunidad de incidir en su futuro curso, es decir, de hacer política con seriedad.

Considerar el proceso como una revolución también lleva a Vivas a ver "con ojos diferentes" muchos de los lugares comunes de la oposición. Comenta que "como parte de la virulenta campaña política extendida antes, durante y posteriormente a ese año electoral [se refiere a 1998], a Chávez se lo ha acusado de todo: autoritario, mesiánico, populista, fascista, militarista a ultranza... [etc.]" (14). Sin negar algunas similitudes del discurso chavista o del movimiento que encabeza con los fenómenos fascistas o populistas (por lo demás, naturales tratándose de movimientos masivos de movilización popular), ni tampoco dejar de reconocer los rasgos "mesiánicos" que existen (y que abundan en las épocas revolucionarias), Vivas considera estos calificativos un soberano despropósito que impide captar las características fundamentales del fenómeno y su originalidad (aunque debemos reconocer que se expresa de una manera mucho más delicada).

Esto lleva al autor a dejar sentado que "El chavismo es un movimiento masivo y popular... no se trata sólo de la movilización que se produce necesariamente con motivo del hecho electoral, sino que lo trasciende largamente y apela a la calle para demostrar sus verdades" (93). "El propósito principal de [sus] momentos iniciales -discursivos y simbólicos- fue que el hombre de la calle percibiera con nitidez dos campos claramente definidos: el de los cambios rotundos y el continuista de la defensa de los privilegios... en ocasiones el verbo vibrante del presidente comandante hace recordar una cierta manera betancourista de demonizar al adversario, de fustigarlo constantemente, hasta dejarlo inerte en las cuerdas" (120, 145).

Sin embargo, Vivas insiste en que "hay que separar el léxico y el tono del discurso chavista de las ejecutorias de su gobierno para orientarse en la madeja de posibilidades a las que nos conduce su acción política... Aún las amenazas más declaradas a los distintos poderes republicanos ocurren en el ambiente de consulta abierta y democrática como ha sido el referéndum popular sobre la Constituyente..." Además, "el Presidente electo mostró que es capaz de dar giros reconciliadores sin declinar sus propuestas esenciales" (95, 101,

104). En fin, el autor considera que "El chavismo... ha ido recogiendo por el camino buena parte de las herencias que la izquierda y AD fueron dejando en los anaqueles de las promesas, tanto en lo que respecta a la crítica a la división social que se ha acentuado durante los últimos quince años, como en lo que toca al rescate del igualitarismo" (105). Se ha producido una revolución pacífica, cuyo escenario de combate ha sido la opinión pública más que la calle y, a pesar de las protestas de opositores denunciando la ilegalidad de sucesivas medidas, se ha logrado canalizarla por cauces institucionales.

Los argumentos anteriores de ninguna manera llevan a Vivas a asumir el proyecto chavista. Además, insiste en que "...adolesce de un proyecto definido". (143) Pero sí lo animan a explorar las opciones que se abren y proponer soluciones. De hecho, en el tercero de los tres capítulos del libro, discute hasta que punto resulta factible 'rescatar la soberanía nacional' en el actual mundo globalizado. También analiza las perspectivas de la industria petrolera, proponiendo una medida descartada por el chavismo: la venta de 20% de los activos de PDVSA (221). Aprovechando sus años de experiencia en la organización *Venezuela Competitiva*, subraya la importancia que atribuye a la incorporación de la "sociedad civil", sobre todo porque considera que el chavismo ha heredado un mito fuertemente arraigado en la historia venezolana de más de medio siglo, según el cual se "le adjudica al Estado un papel determinante en [la orientación del proceso económico], tanto como en la generación de riqueza" (204). De esta manera, "se pretende que a todos los efectos políticos la soberanía reside en el pueblo pero a los efectos económicos reside en el Estado" (205). Sin embargo, el autor se declara optimista y declara que "en el territorio de las organizaciones que vinculan al ciudadano de la calle con los beneficios -verdaderos o presuntos- de la sociedad moderna, es paradójicamente donde veo los signos más prometedores, donde el país ha cambiado más ... [hay] una nueva cultura cívica en diferentes regiones y en innumerable organizaciones del país, un espíritu emprendedor que augura un mejor futuro... [Se trata de] los haberes de la democracia que no podemos echar en el cesto de la basura" (19).

Por supuesto, cualquier especulación respecto a las perspectivas que se abren necesariamente tiene que tomar en cuenta las características del chavismo como movimiento, porque éste está protagonizando la revolución. Al respecto Vivas afirma con toda razón que "nos cuesta tanto cambiar que aun cambiando los objetivos y propósitos políticos, nos copiamos los modos, hábitos y malas mañas de los que estamos dejando atrás" (15). Tiene que abordar este problema sobre todo en relación con los militares, aunque su comentario evidentemente tiene implicaciones más generales. El chavismo se inició como el proyecto de una logia militar, por mucho que se haya propuesto desde los inicios que fuera "cívico-militar" y el núcleo duro de su organización sigue siendo militar. De manera que resulta necesario examinar con cierto cuidado los temores de opositores y de algunos partidarios sobre la tentación militarista o autoritaria.

Aquí Vivas aprovecha el planteamiento central del libro de Arvelo quien, después de haber escrito, en 1992, una defensa de los insurrectos en que compartía su crítica radical al sistema vigente, posteriormente se distanció del movimiento, una vez que conociera los decretos que tenían preparados para el momento de su triunfo, por considerarlos autoritarios. El principal (pero no el único) argumento utilizado surge a raíz del declarado propósito de excluir a ciudadanos del ejercicio de cargos en la administración pública y de sus derechos políticos por el hecho de ser "responsables directos o indirectos de los males que han empobrecido la nación" o a "todos los dirigentes de los partidos que condujeron al país a la ruina material y moral" o porque hubieran sido "señalado(s) como copartícipes en la profundización del caos en que cayó el país" (103)<sup>1</sup>. Vivas también hace referencia a las conocidas tesis del argentino Ceresole que tanto escándalo provocaran en ocasión de su visita al país.

Sin embargo, Vivas desestima los peligros señalados concluyendo que "no es optimismo ingenuo pensar que el acceso al poder del chavismo puede muy bien significar un nuevo diseño [de la relación entre civiles y militares], sin que ello signifique derivar hacia el autoritarismo que tanto preocupa al mundo intelectual" (118). Señala que algo comparable se ha logrado en Israel y que, a diferencia de otros golpistas en América Latina, al fracasar, los militares venezolanos se volcaron hacia el campo de la lucha civil. Además, "tampoco se alimenta el chavismo del discurso típico en torno a lo militar, como son la Ley y el Orden" (110). También llama la atención sobre la manera en que el gobierno chavista resistió las llamadas de la oposición de reprimir la ola de ocupaciones de tierras e inmuebles que surgiera al inicio de su gobierno y optó por la vía de las negociaciones y el convencimiento (110).

En todo caso, los argumentos de Vivas respecto a los militares no lucen del todo concluyentes; no alcanzarían para convencer a quienes albergan una profunda suspicacia frente al estamento militar del país, ni mucho menos a aquéllos que sienten un verdadero temor, alimentado en décadas recientes por la actuación autoritaria, y hasta terrorista, de sus homólogos del Cono Sur. Esta circunstancia apunta hacia lo que consideramos una debilidad del

---

<sup>1</sup> Como nuestra discusión empieza a discurrir por caminos que resaltan la dimensión militar, corremos el riesgo de soslayar elementos importantes del análisis de Arvelo. Por esta razón, quisiéramos referirnos aquí a otros aspectos de su análisis. El punto de partida, tanto para su rechazo del puntofijismo, como para sus críticas al chavismo, es un cuestionamiento radical del carácter autoritario de las organizaciones políticas, estructuradas según el modelo leninista. Por esta razón, su rechazo al chavismo se basa, no solamente en la evidencia de un proyecto militar dictatorial, sino también en lo que califica del leninismo de sectores civiles del movimiento, provenientes de la izquierda radical y partidarios de un partido leninista único. Contrasta estos dos grupos minoritarios pero decisivos, con un tercer sector que califica del "chavismo democrático y popular" que es ampliamente mayoritario. Arvelo explica su alejamiento del movimiento como producto de su convicción de que Chávez no está comprometido vitalmente con este sector mayoritario (36).

libro: aunque las conclusiones sobre las características generales del chavismo pudieran ser acertadas, se basan en una revisión algo superficial del movimiento militar.

Para profundizar más sobre Chávez, el MRB-200 y el MVR, conviene recurrir a las publicaciones de Angela Zago y Agustín Blanco. El libro de Zago, publicado en una primera versión en octubre de 1992 no mereció ni un solo comentario en la prensa cuando apareció (como señala la propia autora en ediciones posteriores). Sin embargo, por los testimonios que recoge entre los oficiales presos en Yare, era, durante más de un quinquenio, la fuente más importante para el público interesado en informarse más de cerca sobre las motivaciones y aspiraciones de los golpistas. El libro de Blanco, que vio la luz pocos meses antes de las elecciones de diciembre de 1998, se basa en una serie de entrevistas en profundidad que Chávez le concediera durante el curso de los dos años anteriores a su redacción. En sus más de 600 páginas, el entrevistador, a fuerza de preguntas, repreguntas, discrepancias y provocaciones, logra no solamente que Chávez hable en detalle sobre su proyecto y el movimiento (cosa que, como sabemos, no le cuesta) sino que responda a muchas de las interrogantes y dudas que su movimiento suscita.

Estas dos fuentes proporcionan elementos para examinar más a fondo las características del movimiento militar. Nos pueden ayudar, además, a entender por qué un movimiento de ese tipo surgió precisamente en Venezuela. ¿Cuáles características del estamento militar venezolano podrían considerarse distintivas dentro del contexto latinoamericano? y ¿qué tenía de particular la promoción de oficiales del año 1971 que posteriormente encabezaría la rebelión militar? Frente a la primera pregunta, Chávez no se cansa de repetir que las fuerzas armadas venezolanas y, en particular, el ejército, son de origen popular (Zago, 40: 38; Blanco, 38: 40). De los soldados rasos, ni hablar. Es así en todas partes. Lo distintivo es que los mecanismos de reclutamiento y los canales de ascenso de los oficiales carecen de los filtros sociales que han existido y todavía existen en otras partes del continente. Tan es así que, en la Academia Militar, los contados oficiales provenientes de familias acomodadas eran mal vistos por sus compañeros. Venezuela no es el único caso. Cuando Velasco Alvarado encabezó el golpe militar en el Perú en 1968 e inauguró un régimen "nacional-revolucionario", también se comentaba el origen plebeyo de su cuerpo de oficiales. Igualmente en el caso algo particular de la Guardia Nacional que dirigía Torrijos en Panamá. Nos parece un primer elemento harto sugestivo.

En cuanto a la promoción de 1971, Chávez cuenta cómo sus superiores los tildaban de "licenciados". Fue la primera promoción del Plan Andrés Bello a través del cual Caldera, después de haber "pacificado" los sobrevivientes de la guerrilla, propuso mejorar la formación profesional de los oficiales. Durante los años sesenta hubo promociones que se habían formado, no con los acostumbrados tres años en la Escuela Militar de Venezuela, sino con una estadía más

corta en la Escuela de las Américas, donde una preocupación central era el entrenamiento en el oficio de la lucha anti-guerrillera (Blanco, 42). Bajo el Plan Andrés Bello, los cadetes no solamente terminaban con una licenciatura en Ciencias Militares, equivalente a un título universitario, sino que tenían la opción de seguir sus estudios de postgrado en la universidad. Además, había un incentivo para ampliar los conocimientos en el área de las ciencias sociales. Chávez mismo cursó la maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Simón Bolívar y Arias Cárdenas, aunque era el único comandante del MBR-200 que era de la promoción anterior, llegó a hacer un postgrado en Bogotá.

Aquí resulta interesante señalar cómo, en el caso peruano, la generación que efectuó el golpe de 1968 se había formado, a diferencia de la gran mayoría de sus homólogos latinoamericanos, no en las academias militares de los Estados Unidos, sino en París y en el Flacso, en Santiago de Chile. Nuestra referencia, una vez más, a la experiencia peruana no es casual. Obedece, más allá de la pertinencia de las comparaciones, al hecho de que el régimen militar peruano aportó enseñanzas importantes a la promoción de 1971. Chávez relata su visita a Lima en diciembre de 1974 y cómo Velasco Alvarado le obsequió personalmente su libro llamado *La Revolución Nacional Peruana*. También registra sus contactos con Torrijos y las diferencias con los oficiales pinochetistas que conoció en esa ocasión (Blanco, 1998: 39). La experiencia peruana de aquel entonces nos ayuda a entender, además, el interés de Chávez y sus compañeros por los planteamientos del argentino Ceresole, cuyo punto de referencia central era el régimen de Velasco Alvarado (Blanco, 1998).

Evidentemente, la trayectoria posterior del estamento militar peruano lo alejó notablemente de los proyectos nacionalistas de 1968, sobre todo una vez que surgiera con fuerza la amenaza de la guerrilla Sendero Luminoso y su preocupación central pasó a ser el enemigo interno. Llegó a compartir la vocación represiva de sus homólogos del Cono Sur y terminó apuntalando el régimen de Fujimori. Esta circunstancia nos sugiere otro elemento distintivo de los oficiales venezolanos de la promoción de 1971: eran únicos en América Latina durante los años setenta y ochenta, por haberse formado en su profesión sin que existiera un "enemigo interno". De las demás "democracias estables" del continente, la costarricense no tiene ejército y la colombiana estaba enfrentado a la guerrilla de más larga trayectoria del continente. Creo que esta circunstancia ayuda a explicar por qué, como observa Vivas, se nota la ausencia del discurso típico de militares sobre "la Ley y el Orden".

Paradójicamente, era la misma solidez aparente de la institucionalidad democrática y la ausencia de un "enemigo interno" de consideración, lo que determinó que, en Venezuela, la nueva generación de oficiales dirigiera su creciente descontento en contra de esa misma institucionalidad, el llamado "puntofijismo". Y, por supuesto, una promoción que se graduara en 1975, en pleno apogeo de la *Venezuela Saudita*, rápidamente fue acumulando motivos para plantearse la necesidad de rescatar a la patria y Zago y Blanco aportan abun-

dantes comentarios al respecto. No se trata de detallarlos aquí. En todo caso, aspiramos haber mostrado que los dos libros aportan elementos importantes para entender algo del origen y de las características del MBR-200.

El libro de Blanco sirve, además, para rectificar otro aspecto del análisis de Vivas que encontramos poco convincente: las causas de la victoria electoral de Chávez<sup>2</sup>. Vivas muestra con maestría la manera cómo los partidos tradicionales intentaban infructuosamente contrarrestar la campaña arrolladora de Chávez, hasta llegar a los patataleos de ahogado de las últimas semanas de noviembre. Además, señala, acertadamente, que el desplome de los precios del petróleo en 1998 (que, de hecho, se iniciara en octubre de 1997), incidió notablemente en el ánimo del electorado, favoreciendo las opciones más radicales. Sin embargo, argumenta que "el paso de Chávez a la palestra con la fuerza que se le ha conocido no obedece principalmente a una estrategia de combate político - que por cierto no debe descartarse - sino a un movimiento de liberación del temperamento popular que se hallaba encasquillado bajo las expectativas de un sistema político agotado" (Vivas, 1999: 82).

Consideramos que fue más bien la "estrategia de combate político" (que Vivas reconoce parcialmente al nivel del discurso) lo que estimuló y dio cauce al "movimiento de liberación del temperamento popular". Se trata precisamente de la victoria de una estrategia política y, al revisar las entrevistas que Blanco publica, sobra la evidencia, no solamente de una permanente preocupación con problemas estratégicos y tácticos sino, además, de una manera novedosa y harto popular de hacer política: pegado al suelo, escuchando las palpitaciones de ese "temperamento popular", conversando, convenciendo y, por supuesto, finalmente reflejando y proyectando a través del discurso aquellos anhelos populares que los políticos tradicionales habían dejado de escuchar desde hacía mucho tiempo y que los demás *outsiders* no lograban interpretar.

En las páginas de Blanco también se encuentra evidencia sobre la manera en que Chávez construye la alianza con el PPT y el MAS, en los dos casos enfrentando el reto de una dirigencia inicialmente muy renuente cuando no negada, además de las reticencias entre los propios integrantes del MVR (Blanco, 1998: 405, 410, 460-2). Acuérdense que a comienzos del año electoral las opciones que venía considerando la dirigencia del MAS eran Irene Sáez, Claudio Fermín y Henrique Salas Romer e importantes dirigentes del PPT, incluyendo a Pablo Medina, rechazaban la opción chavista.

Consideramos que Vivas habría podido entender mejor la estrategia política del chavismo, si hubiera reflexionado sobre la experiencia y la trayectoria de la Causa R. Y lo habría ayudado el recién publicado libro de Pablo Medina (que

---

<sup>2</sup> Un análisis mucho más balanceado se encuentra en Luis E. Lander y Margarita López Maya: "Venezuela. La victoria de Chávez. El Polo Patriótico en las elecciones de 1998". *Nueva Sociedad*, N° 160, Caracas, mar-abr. 1999, pp. 4-19.

desafortunadamente se publicó muy recientemente y no estaba disponible cuando Vivas redactaba). La importancia de la Causa R es que venía planteando y ejerciendo lo que entendía como una nueva manera de hacer política revolucionaria, inspirada (inclusive después de su prematuro fallecimiento) por los planteamientos de su fundador Alfredo Maneiro. Ya en 1993 era evidente que había calado en amplios sectores populares y era el movimiento político nacional más cercano al chavismo. Tanto sus éxitos, como su posterior crisis y división, fueron tomadas en cuenta por Chávez en la elaboración de su propia estrategia política. Medina quien, desde 1971, acompañaba a Maneiro en aquel famoso Volkswagen donde cabía el movimiento entero en sus inicios, aporta valiosos elementos para entender su posterior trayectoria, como también las relaciones con el MBR-200, que datan de mediados de los años ochenta. Además, los activistas del PPT aportaron una importante experiencia política de la cual Chávez, y sus compañeros, carecían. En el caso del MAS, que se sumó a la candidatura de Chávez cuando éste ya encabezaba las encuestas, su adhesión resultó importante sobre todo por lo que aportara de apoyo regional en las elecciones de gobernadores.

Hay otro aspecto fundamental de la estrategia chavista que Vivas no logra calibrar adecuadamente: la oferta principal, que era la Constituyente. Sabemos que la misma crisis sociopolítica que hiciera eclosión en 1989, había llevado a la creación de una Comisión Bicameral, encabezada por Caldera, para impulsar una reforma, y que sus propuestas (sumamente sensatas, por cierto) quedaron engavetadas en el Congreso, inclusive después de que Caldera mismo asumiera la Presidencia de la República. Frente a esta incapacidad del sistema político de responder adecuadamente a la crisis institucional, surgieron voces aisladas del mismo *establishment* político planteando la necesidad de una Constituyente, básicamente para lograr lo que el Congreso había adelantado pero sin capacidad o voluntad para implementarlo.

Pero en la campaña electoral Chávez fue el único que la tomará como bandera, el único que, frente al evidente desgaste del sistema, proponía devolverle al pueblo el ejercicio de su soberanía. Todos los demás candidatos se oponían y el *outsider* que terminó aglutinando la oposición a Chávez incluso se burlaba de la idea. Según opinión de Jorge Olavarría: "La Constituyente se convirtió en la más polémica y poderosa proposición política de los últimos cuarenta años... Ríos de tinta, mares de papel y horas de medios audiovisuales se gastaron en rebatir con sutilezas legales algo que no aceptaban sutilezas: la necesidad de cambiar un sistema decrepito, corrupto, parasitario e históricamente fracasado. A comienzos de 1998, Chávez andaba en cuarto o quinto lugar en las encuestas, con 8 puntos de la intención de voto. Irene Sáez bordeaba los 50 puntos. Para mediados del año, Chávez y Salas Romer abarcaban las tres cuartas partes de la intención de voto. Su diferencia era la proposición constituyente. Salas, que había maniobrado con gran habilidad, había logrado proyectarse como un candidato antisistema. Pero incurrió en el primero de sus errores fatales. Se opuso a la idea constituyente, intentó ridiculizarla,

degradó con ello su mensaje y el país se lo vio coincidiendo con quienes la combatían" (*El Nacional*, 14-2-99, p. H-2).

La propuesta del Poder Constituyente no fue ninguna improvisación. El MBR-200 la había asumido para el momento del golpe en 1992 y Chávez siempre insistía en ella y en su carácter originario. De hecho, las cinco fases de su implementación (que serían desarrolladas en 1999) fueron diseñadas con anticipación e incorporadas al programa electoral del MRV (Blanco, 529-535). Además, Chávez se cuidaba de que no se confundiera con el gatopardismo que se escondía detrás de las posturas de un Escobar Salom o de un Alvarez Paz. Como comentaba en entrevista con Agustín Blanco, "Nuestro proceso de constituyente es un proceso que no tiene nada que ver con las élites, viene desde abajo, desde el mismo pueblo. Es un proceso revolucionario para destruir este sistema, no para rehacerlo, como procuran otros proyectos" (Blanco, 287).

En términos electorales, la propuesta ofrecía varias ventajas. Primero, era totalmente compatible con la denuncia implacable del puntofijismo y con la promesa de una ruptura radical con el sistema vigente. Segundo, polarizaba las opciones en torno a Chávez, debilitando las pretensiones de otros *outsiders* de presentarse como una verdadera alternativa de cambio. Tercero, evitó que la campaña se desarrollara, como de costumbre, en torno a un abanico de ofertas de programas de gobierno. Y finalmente, le permitió presentar las elecciones de diciembre como una especie de plebiscito en torno a su figura y su propuesta central. La gran mayoría de quienes, como Vivas, militaban a favor de otras candidaturas, no entendieron nunca la fuerza de esta "estrategia de combate político".

Al iniciar estos comentarios, explicamos por qué habíamos empezado con Leonardo Vivas. A aquellas alturas de la redacción, no nos dimos cuenta de que todo lo que seguía iba a girar en torno a su libro. Pero no es casualidad. Tiene el tremendo mérito de estimular a uno a reflexionar, tanto allí donde los planteamientos resultan convincentes y estimulantes, como también donde provoca discrepancias, y por este solo hecho lo consideramos un valioso aporte al proceso que está en marcha y que necesita reflexionar permanentemente sobre sí mismo si pretende responder a los anhelos populares que, por ahora, ha sabido interpretar.

**TEMA CENTRAL  
DEBATE SOBRE  
MACROECONOMÍA VENEZOLANA**



# **LIMITACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL: La ideología económica en el deterioro del bienestar del venezolano**

**Humberto García Larralde.**

## **Introducción**

En el presente trabajo se hacen algunas reflexiones sobre los lineamientos que han inspirado las políticas económicas en Venezuela durante la segunda mitad de siglo, con miras a establecer criterios que contribuyan a la formulación e instrumentación de estrategias que le permitan al país re-encontrar la senda de su desarrollo para el futuro. Considerar el margen de acción con que cuenta la política económica para los próximos años requiere indagar acerca de las bases sobre las cuales se construye la legitimidad de la misma en la Venezuela de hoy, entendiendo que ésta no depende sólo de su consistencia teórica y/o su apego a soluciones experimentadas en otros países y tenidas como "verdades" universales. La legitimidad de la política económica, si bien no debe ser ajena a los avances que la teoría y la experiencia han revelado en este campo, tiene más que ver en la Venezuela actual con la capacidad de responder a las graves insuficiencias que, en el orden social, aquejan al país. En este sentido, no puede pensarse en una política económica viable, que le abra posibilidades ciertas de desarrollo a Venezuela, si ello no encuentra legitimidad social y política. Esto, aun cuando pueda sonar a una perogrullada —en fin, las transformaciones políticas impulsadas actualmente bajo el liderazgo del presidente Chávez encuentran asidero precisamente en ese reclamo social— es frecuentemente ignorado por analistas del quehacer económico, quienes prefieren refugiarse en las seguridades de los códigos y categorías propias del discurso económico a la hora de analizar las bondades o desaciertos de una política. Las "verdades" de la teoría desplazan a la capacidad real de proveer soluciones a problemas específicos a la hora de legitimar una política. Pero, ¿existe sólo una interpretación "cierta" de la realidad con las herramientas teóricas disponibles? ¿Qué pasa si la realidad es tercamente refractaria a lo que supuestamente dicta la teoría? ¿Debe insistirse en más de lo mismo o reexaminar la teoría a la luz de las particularidades de este comportamiento?

Como bien lo señala Krugman (1994) los formuladores de política suelen ser apenas traductores vulgares de versiones ideologizadas, simplificadas, de teorías muy respetables en cuanto a su consistencia, solidez y capacidad de interpretar la realidad. Cual sucesión de modas, los gobiernos van instrumentando medidas basadas en ideas que le son "vendidas" por exitosos divulgado-

res, bajo la pretensión de ser la solución eficaz donde otros esquemas han fracasado. En Venezuela hemos visto esta sucesión de "verdades" en las transiciones de una concepción liberal, clásica de entender la economía, propias de comienzos de siglo, a un enfoque estructuralista en el cual el Estado jugaba un papel protagónico, decisivo en el desarrollo, hasta culminar el siglo en brazos de la creencia de que mientras menos Estado, mejor.

Este trabajo pretende cuestionar algunas "verdades" dadas por sentadas de la última de las ideologías mencionadas, con base en su contraste con la evolución de variables claves de la economía venezolana durante los últimos 20 años. No se propone criticar los paradigmas anteriores, porque su cuestionamiento ha sido hecho hasta la saciedad y con la rigurosidad propia del análisis económico "ortodoxo", precisamente desde la perspectiva del enfoque actualmente dominante. No se pretende, sin embargo, hacer un análisis sistemático de este último paradigma desde la óptica de la propia teoría, sino apelar a su aparente incongruencia con aspectos centrales de la problemática económica actual. En tal sentido, este trabajo toma la forma de un ensayo más que de una comprobación rigurosa de teoría económica.

Al igual que con sus antecesores, el actual paradigma de política económica se ha transformado en una ideología, una falsa conciencia, que, bajo la forma de un recetario macroeconómico simplificado, pretende imponerse sobre exámenes más casuísticos y apegados a nuestra realidad particular. No obstante los éxitos innegables en la conducción de la política económica de muchos países latinoamericanos conforme a los nuevos preceptos, ello también ha puesto al desnudo sus insuficiencias, sobre todo en cuanto a su incapacidad por responder con acierto a los graves problemas de pobreza y distribución desigual del ingreso<sup>1</sup>. Contribuir a develar algunas presunciones de este marco ideológico debe ayudar, en este sentido, a despejar la política económica de "verdades" preconcebidas en aras de una estrategia que tenga mayores posibilidades de mejorar el bienestar colectivo de la población venezolana. Es, en función de este criterio y teniendo en cuenta los fuertes condicionantes políticos que el actual reclamo social encierra, que debe abordarse el estudio del margen de acción de la política económica hacia el futuro.

El trabajo se inicia con una reseña histórica de algunos aspectos centrales de los paradigmas que, en materia de política económica, han gobernado a Venezuela desde la muerte de Gómez. En particular, se señala cómo la ideología estatista de desarrollo, propia de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones, entra en crisis y da paso a una visión nueva, mucho más "economicista" que tiende, en sus versiones más panfletarias, a rezagar la actividad del Estado a su mínima expresión. El nuevo paradigma, derivado de la rica discusión que dio lugar al "Consenso de Washington" constituye, en su instrumentación efectiva -reducida a un recetario macroeconómico- una nueva

---

<sup>1</sup> Latinoamericana es la región del mundo de peor distribución del ingreso (BID, 1998).

ideología que escamotea la búsqueda de soluciones a la medida de los problemas específicos de cada país, por "verdades" generales fundamentadas en simplificaciones de la teoría. De seguidas, se intenta evaluar la pertinencia para Venezuela de esta supuesta terapia universal, haciendo énfasis en el decepcionante desempeño de nuestro país en comparación con otros países del área en cuanto a algunos indicadores básicos. Ello permite hacer explícitas algunas de las ideas básicas que guían la versión práctica de la nueva ortodoxia, en particular, aquellas referentes a la lucha contra la inflación, y a contrastarlas con el comportamiento efectivo del gasto público en Venezuela durante los últimos 20 años. Este examen pone en evidencia la pérdida de efectividad de la gestión fiscal y su divorcio de los fines básicos que, pretendidamente, inspiraron su actividad, lo cual permite llegar a una primera conclusión respecto a la creciente improductividad del gasto público y al alto grado de deterioro del bienestar colectivo con el cual está asociado. De ahí se pasa a examinar la necesidad fundamental de reformar el Estado, lo cual implica, entre otras cosas, aumentar el gasto, contrario a lo que propondría una interpretación simplista del paradigma dominante. Se examinan, asimismo, algunos argumentos básicos con que se han justificado políticas monetarias contractivas en la Venezuela reciente para contrastarlas con el comportamiento real de los agregados monetarios y de su relación con el tipo de cambio. Se ofrecen algunas explicaciones que van más allá de la idea simple de que se está en presencia de un "exceso de liquidez" y se señala, entre otras cosas, la responsabilidad de la banca en la presente situación.

Finalmente, se presentan las conclusiones, las cuales enfatizan la necesidad de impulsar la reactivación de la economía sobre la base de una mayor y mejor presencia del Estado en la provisión de bienes públicos, en particular de los servicios básicos de educación, salud y seguridad y en la inversión en infraestructura. Ello requiere de la creación y fortalecimiento de instituciones que contribuyan a encauzar eficiente y eficazmente esta acción del Estado, y sólo será posible en la medida en que se emprendan transformaciones que reduzcan la burocracia y mejoren la calidad del recurso humano del sector público con base en mejoras en su remuneración, fundamentadas en criterios meritocráticos. El conjunto de los cambios propuestos requiere, empero, de recursos financieros, por lo que el éxito de la gestión pública actual, es decir, el margen de acción con que cuenta la política económica hacia el futuro mediano, dependerá de las capacidades y destrezas que muestre el actual equipo de gobierno para encontrar una solución satisfactoria y viable a este requerimiento.

### **Antecedentes**

Venezuela enfrenta una prolongada y difícil situación en estos años de fin de siglo que pone en entredicho, por primera vez en muchísimo tiempo, la idea de que, bajo el régimen democrático, el país marchaba inexorablemente hacia el "progreso". Esta noción, inspirada en el pensamiento racionalista, acompañó buena parte de las luchas políticas de Venezuela durante el siglo XX, sobre

todo a partir del compás de transformaciones que se le abrió al país a raíz de la muerte del general Gómez. Nada más lógico que la lucha de la "civilización contra la barbarie", como fuese resumida maniqueamente en los escritos de Gallegos, se expresara en la aplicación del talento probo para sacar al país del atraso y liberarlo progresivamente de todos sus males. Con la aparición de los modernos partidos democráticos, se asumió que la conquista de mayores niveles de bienestar para la población se derivaría de la consolidación de un régimen de libertades públicas y de la garantía, por parte del Estado, de los derechos básicos de vida del ciudadano.

Durante décadas, la renta petrolera proveyó de un piso económico a esta ideología. En efecto, desde 1936, el Estado venezolano emprende un proceso de modernización y afianzamiento institucional<sup>2</sup> que se vio favorecido por su participación creciente en los ingresos que generaba la explotación petrolera en manos de las empresas transnacionales (Mommer y Baptista, 1992). Ello marca la transición de un país rural, atrasado, con una población vulnerable en extremo a toda suerte de enfermedades endémicas, a un país eminentemente urbano, físicamente integrado a través de importantes obras de infraestructura, con una importante dotación de servicios de salud y de educación pública, y abierto a las corrientes modernas del pensamiento.

Hasta mediados de la década de los años 70, cuando empiezan a manifestarse los desbordamientos macroeconómicos provocados por la multiplicación de los precios del petróleo en los mercados internacionales, el Estado venezolano mostró estar en capacidad de responder, mal que bien, a las expectativas de mejora de la población, a pesar del clima de violencia política que acompañó al país durante la transición hacia la democracia. Si bien todavía existían, para comienzos de los '70, notorias insuficiencias en los indicadores de cobertura de la matrícula estudiantil (Kornblith y Maignon, 1985: 118-9), por ejemplo, el progreso con respecto a las cifras existentes apenas unos 40 años antes, cobra dimensiones de una verdadera revolución. En el campo de la salud la eliminación práctica del paludismo, la bilharzia y otras endemias, el saneamiento de los servicios de agua (cloacas, alcantarillas, agua potable) y la construcción de numerosos hospitales públicos generales daba la impresión de que el país avanzaba a marcha forzada hacia mayores niveles de bienestar para su población.

### **La ideología estatista de desarrollo**

En materia de desarrollo económico propiamente, el Estado venezolano asumió un papel protagónico. La dotación del Ministerio de Fomento de numerosos institutos autónomos, sobre todo la creación de la Corporación Venezolana de Fomento en 1946, le permitió incidir efectivamente en la promoción de

---

<sup>2</sup> Para una enumeración detallada de los entes públicos creados a partir de la muerte de Gómez y hasta el año 1980, ver, Kornblith y Maignon (1985).

la industria nacional a través de políticas de estímulo fiscal, créditos preferenciales y altos niveles de protección al mercado doméstico. Como contrapartida, asume un *rol* de regulador de las actividades económicas y de controlador de los precios con el fin de evitar que la iniciativa privada que prohijó fuese a traducirse en acciones abusivas –el nuestro siempre fue un mercado pequeño que favorecía la aparición de monopolios- que disminuyese la participación de los sectores populares en los frutos del desarrollo. Los ingentes ingresos petroleros le permitieron asumir a su vez un papel creciente como productor, lo cual llega a un máximo en la década de los '70, a través de la inversión en las empresas básicas procesadoras de hierro y acero, petroquímicos y aluminio, pero más que todo con la estatización de la industria del petróleo.

En el campo agropecuario, el instrumento crediticio fue también una poderosa herramienta para lograr incrementos significativos en la producción de algunos rubros vegetales y animales (algodón, caña de azúcar, leche), junto con importantes inversiones públicas en represas, sistemas de riego, vías de penetración, silos y otros centros de acopio.

Cabe señalar que este peso creciente y preponderante del gasto público como instrumento de desarrollo implicó también una progresiva centralización de responsabilidades y atribuciones sobre el quehacer social y económico en entes del Ejecutivo Nacional, como fueron los casos del Ministerio de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, Obras Públicas, etc. Ello alimentaba una noción de estrategia de desarrollo a partir de las acciones que se desprendían desde un gobierno central poderoso, alimentado por rentas petroleras crecientes, frente a un sector privado incipiente y carente de liderazgo. La propia subordinación de buena parte de la actividad productiva privada a las oportunidades que le deparaba la discrecionalidad y prolijidad con que la intervención estatal le generaba condiciones preferenciales para su desenvolvimiento, terminó por construir una visión estratégica de corte paternalista, centrada en torno al protagonismo de los poderes públicos.

Claramente había una ideología estatista de desarrollo, si bien una que veía en el sector público no siempre como sustituto de la actividad privada, pero sí como su tutor. Paradójicamente, ello encontró en la famosa consigna de "sembrar el petróleo" atribuida a Arturo Uslar Pietri una fuente de inspiración, a pesar de que el mencionado autor siempre concebía que esta "alquimia" (Coronil, 1997: 134) –la transformación del petróleo en actividad productiva industrial y agrícola- correspondía hacerla el sector privado (Mommer y Baptista, 1992). Según Coronil, la ideología estatista de desarrollo se torna más explícita bajo el régimen dictatorial de Marcos Pérez Jiménez (1949-58), quién pretendió legitimar su gestión con base en importantes inversiones pú-

blicas en infraestructura, como también durante la pretensión de construir la "Gran Venezuela" en el primer quinquenio de Carlos Andrés Pérez (1974-79)<sup>3</sup>.

Durante este último período, el protagonismo del Estado llegó a su apogeo, alimentado por el salto en los ingresos externos que trajo la mayor asertividad de la OPEP en los mercados internacionales como respuesta a la Guerra del *Yom Kippur* (Toro Hardy, 1993: 605). Ello le permitió al Estado asumir directamente una significativa expansión en la capacidad productiva de las llamadas empresas básicas (petroquímica, siderúrgica, aluminio, electricidad), a la vez que transfería millonarias sumas al sector privado por la vía de créditos preferenciales, condonación de deudas, subsidios y exoneraciones impositivas de diversa naturaleza. Por otro lado, en la mejor tradición de su predecesor militar, el Pérez demócrata veía en la inversión pública en infraestructura una importante razón para ser recordado benévolamente en la historia nacional.

Tomando en cuenta las magnitudes en que aumentó la capacidad financiera del Estado, no es de extrañar que la economía doméstica creciese a tasas anteriormente inigualadas. Si bien el PIB, experimentó un crecimiento significativo de más del 6% interanual (real), entre 1973 y 1978, la demanda interna global lo hizo a una tasa del 20%, significando un crecimiento todavía mayor de las importaciones<sup>4</sup>. Dado el régimen de cambio fijo y de mercado libre imperante, se produjo un rápido deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, la cual pasó de una situación superavitaria de USA \$ 7.760 millones en 1974, a un déficit de \$ 5.735 millones en 1978. La inflación, otrora inexistente en Venezuela, llegó al 10% en 1975, para luego permanecer en los niveles históricamente altos del 7 y 8% en los siguientes tres años<sup>5</sup>. Por otra parte, el peso del sector público consolidado dentro del Producto Interno Bruto (P.I.B.), pasó del 44 % en 1973, a más del 70% -ahora incluyendo al sector petrolero- en 1978, y la inversión bruta del sector público más que se duplicó entre 1973 y 1978. Adicionalmente, las perspectivas de una demanda energética cuyo crecimiento parecía proyectarse linealmente hacia el futuro -incapaz de ser atendida por una oferta que se creía sujeta a crecientes limitaciones- llevaron al gobierno a incurrir en un ambicioso programa de endeudamiento para financiar su programa de inversiones, confiado en que el aumento continuo de los ingresos fiscales petroleros permitiría servir sin dificultades esta deuda.

---

<sup>3</sup> Ver el excelente análisis histórico del Estado y la política en la Venezuela petrolera en, Coronil (1997).

<sup>4</sup> Las importaciones pasaron de USA \$ 2.626 millones en 1973 a USA \$ 11.234 millones en 1978 (BCV, 1989). No obstante, la oferta interna industrial experimentó un crecimiento considerable durante este período. Según Bitar y Troncoso (1983) la producción interna de manufacturas se incrementó a una tasa real cercana al 11% interanual entre 1973 y 1977, mientras que las importaciones de manufacturas lo hacían a una tasa superior al 30%, llegando a aumentar en un 56,7% sólo en el año 1977.

<sup>5</sup> Ello es significativo en cuanto contrasta visiblemente con el excelente desempeño en materia de estabilidad de precios de la década anterior, cuando la variación interanual del I.P.C. promedió sólo un 1,5% (BCV).

## **El agotamiento del desarrollo estatista venezolano**

En un plano más doctrinario, el rol protagónico del Estado encontraba su legitimación en el dominio de la economía keynesiana en los centros académicos de mayor prestigio y en las políticas públicas del mundo desarrollado capitalista, por un lado, y posteriormente en la ascendencia de las concepciones estructuralistas y marxistas de desarrollo en América Latina durante los años 60 y 70, impulsadas por la Cepal y por las expectativas que despertaba la reciente revolución cubana. No obstante, los cambios que se estaban presentando en la economía internacional, como es el caso del abandono del sistema de Bretton Woods, la llamada "crisis energética" de los años 70<sup>6</sup>, los avances tecnológicos y la liberación de los mercados financieros, y la insurgencia de nuevos competidores que disputaban de manera creciente el liderazgo económico de los EE.UU., desnudarían de pronto las limitaciones que enfrentaría tal estrategia de desarrollo.

Estas limitaciones pueden entenderse tanto desde la perspectiva del contexto externo de Venezuela como de los factores internos que alimentaban y hacían posible la estrategia "estatista" de desarrollo. En el plano externo, el alza en los precios petroleros de los años 70 había inducido una modificación estructural en el mercado internacional de este hidrocarburo que habría de manifestarse en una caída progresiva de sus cotizaciones durante los años 80, hasta llegar a su nivel mínimo en 1986. En efecto, la multiplicación de la renta a través de la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1974 estimuló la actividad exploratoria y de producción en áreas nuevas y no tan nuevas<sup>7</sup>, ampliando significativamente la oferta de este bien en los mercados internacionales y reduciendo el peso relativo de la OPEP. Desde el lado de la demanda, el encarecimiento del petróleo provocó avances importantes en la eficiencia energética de procesos productivos y de artefactos diversos, en particular del automóvil, así como en la conservación energética en hogares y edificios del hemisferio norte. Por último, esta alza de precios también resultó en una reducción de la tasa de crecimiento de la demanda mundial y, marginalmente, en un efecto de sustitución del petróleo por otras fuentes de energía. Esta reacción del consumo mundial de petróleo se reflejó en una caída en la elasticidad ingreso de la demanda de un 1,6% a comienzos de los años 70 a menos del 0,7% unos quince años más tarde<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Aun cuando la subida del precio del petróleo fue mucho más conspicuo, también otros rubros primarios de gran importancia para las exportaciones de los países latinoamericanos, como es el caso del café, el cobre y el estaño, experimentaron alzas que contribuyeron a alimentar bonanzas económicas en éstos.

<sup>7</sup> México reactiva muchos campos tradicionales para convertirse, a finales de la década de los años 70, en un productor petrolero de mayor volumen que Venezuela.

<sup>8</sup> Calculado con base en las importaciones de petróleo crudo y productos refinados de los principales países de la OCDE entre 1993 y 1997 (PODE, 1998 y cálculos propios).

Para Venezuela, la situación del mercado petrolero internacional hirió de muerte a su estrategia de desarrollo. Los ingresos provenientes de la venta internacional de este producto, la principal fuente de financiamiento del crecimiento del país, cayeron desde un máximo de USA \$19.094 millones en 1981 a poco más de \$ 7 millardos cinco años más tarde. Si bien los precios petroleros mejoraron luego de 1986, nunca más volverían los ingresos por la venta de este producto a crecer en magnitudes suficientes como para sostener de manera estable la expansión de la actividad económica interna. En tal sentido, el fuerte crecimiento de la economía en los años 1991 y 92, así como la menor expansión experimentada en 1997, mostraron ser, a posteriori, tan sólo irrupciones espasmódicas en un proceso de estancamiento y recesión que se profundiza en la medida en que avanzan los años 90.

En el plano interno, se fue gestando una estructura económica a partir del financiamiento petrolero de origen externo que mostró ser insostenible una vez que éste comenzó a estancarse y/o a disminuir. Para algunos estudiosos, como es el caso de Asdrúbal Baptista (1997), el colapso —que no la crisis— del modelo se produce cuando los ingresos petroleros llegan a su máximo, en los años 70. Según este autor, la ideología estatista de desarrollo a que hemos hecho referencia, llevó al sector público venezolano a asumir niveles altísimos de inversión en infraestructura y en la creación y desarrollo de empresas básicas<sup>9</sup>. Las magnitudes involucradas resultaron en una sobreinversión que rebasó con creces la capacidad del país de absorberla efectivamente, dado su bajo nivel relativo de desarrollo de recursos humanos, de servicios y de infraestructura física. Al lado del desbordamiento en el empleo del sector público, dejó como legado una bajísima eficiencia marginal del capital<sup>10</sup> y un aparato estatal pesado de escasa productividad. Por otro lado, el desarrollo industrial y agrícola vía exportaciones se vio prácticamente vedado por el fuerte sesgo anti-exportador proveniente de la estructura de protección, así como por la fortaleza de la moneda venezolana, la cual hacía al salario del trabajador venezolano no competitivo, dadas las condiciones de baja productividad característica de estos dos sectores.

La situación anterior se convirtió en un importante disuasivo de la inversión, como lo refleja la caída de esta actividad en los años subsiguientes al primer

---

<sup>9</sup> Cabe señalar que, según el BCV, la Inversión Bruta Total llega a ocupar el 42,7% del PIB en 1978, siendo la Inversión Neta Total del 35%. La tasa de desempleo llega a su mínimo histórico de sólo 4,3% ese año.

<sup>10</sup> Ello se refleja en una capacidad utilizada de las empresas públicas y de muchas inversiones privadas que excedía con creces la capacidad del mercado interno. Por otro lado, los altos costos asociados a la escasa capacidad gerencial, de servicios y tecnológica, así como a la creciente sobrevaluación del bolívar durante los años '70, impedían a estas empresas exportar, a no ser que se les transfiriesen significativos subsidios. De esta manera la relación entre la inversión y el valor generado, es decir, la relación capital/producto resultó ser excesivamente elevada, mostrando un nivel de ineficiencia que se traducía en una traba creciente para el desarrollo del país.

período de Pérez. Cuando se intenta reactivar la economía con base en la inversión pública, como ocurrió con el Plan Trienal de Inversiones (1985-88) ejecutado durante el gobierno de Jaime Lusinchi, el entorno macroeconómico se había deteriorado de tal forma -asociado a la caída de los precios del petróleo- que limitó severamente su eficacia. Las expectativas negativas, desatadas en un contexto de controles crecientes de la actividad económica, racionamiento discrecional de las divisas (mercado cambiario controlado), precios y tasas reguladas, hizo que la acción expansiva del gasto público terminase filtrándose en buena parte hacia el extranjero. El país agotó así sus reservas internacionales operativas y se colocó irremediamente a la puerta de un severo proceso de ajuste que buscaba devolverle a la economía las posibilidades de un crecimiento auto-sostenido.

### **La nueva ideología**

Desde luego, las crecientes dificultades con que se tropezaban los esfuerzos de desarrollo venezolano no constituían un caso aislado. La creciente flexibilización de los mercados financieros internacionales, así como las importantes transformaciones ocurridas en las economías de los países desarrollados, provocaron la caída de los precios de los bienes primarios de exportación de muchos países latinoamericanos y dificultaron de manera creciente el financiamiento internacional que lubricaban la estrategia estatista de desarrollo. En particular, el triunfo de Ronald Reagan en los EE.UU. y de la Sra. Thatcher en Inglaterra, llevó a instrumentar como política económica un monetarismo "vulgar" (Krugman, 1994), que catapultó las tasas de interés en esas economías y deprimió su demanda por los bienes primarios importados desde muchos países en desarrollo. El encarecimiento consecuente del servicio de la deuda externa latinoamericana, incurrida con gran liberalidad durante la década anterior, junto a la disminución en los ingresos por exportación, llevaron a la llamada "crisis de la deuda", desatada por la declaratoria de insolvencia mexicana en 1982. Al secarse el financiamiento externo, tan caro a las estrategias de industrialización sustitutiva de importaciones impulsadas por los países de América Latina, se abrió un profundo proceso de reflexión en torno a las limitaciones del modelo estatista. Por otro lado, la legitimidad del Estado como eje del desarrollo empezó a corroerse cuando éste se vio obligado a convertirse en instrumento para la transferencia de ingentes recursos de la economía interna a los acreedores internacionales, con efectos bastante adversos sobre el bienestar de la población interna (Marfán, 1989).

Diagnósticos económicos serios apuntaban a los estragos causados por gestiones fiscales recurrentemente deficitarias que caracterizaban a la acción protagónica del Estado bajo el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y que desembocaban, por fuerza, en crisis cada vez más agudas

del sector externo<sup>11</sup>. Estructuralmente, el modelo se traducía en mercados oligopólicos, de escasa competencia, que albergaban industrias de baja productividad y de altos costos sociales.

Ante los crecientes desequilibrios macroeconómicos que afectaban sucesivamente a los países de la región, se fue conformando una nueva visión sobre los problemas del desarrollo que fue conocido luego como el "Consenso de Washington" (Williamson, 1990). En la versión simplista de algunos de sus epígonos, enfatizaba la reducción del peso del Estado en la economía a través de la observación de una estricta disciplina fiscal y se transformó, de hecho, en una especie de receta aplicable a todas las economías latinoamericanas. Ello se complementaba con la desregulación de las actividades económicas, la privatización de empresas públicas productoras de bienes y servicios y la focalización de la acción del Estado en torno a la provisión de bienes públicos asociados a la seguridad, la salud y la educación. En el plano externo, se abogaba por una reforma comercial profunda que sometiese al aparato productivo doméstico a la competencia, la liberación de los flujos de capitales y la eliminación de la sobrevaluación del tipo de cambio. Una política monetaria restrictiva se convertía en poderoso auxilio para la obtención simultánea de los equilibrios internos (fiscal) y externos (balanza de pagos).

En apego casi literal a los libros de texto de la economía ortodoxa, se confiaba en que el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, la transparencia, estabilidad y credibilidad de las reglas del juego, y la apertura comercial frente al capital extranjero, se traducirían inmediatamente en nuevas inversiones y en una reasignación de recursos hacia aquellas actividades de mayor ventaja comparativa. En un mundo de expectativas racionales hecho posible por el acceso casi inmediato ("en tiempo real") a toda información relevante, el comportamiento de los agentes económicos no podía sino responder al grado en que los conductores del país cumplieran al pie de la letra el recetario de los manuales. Con la racionalización y la mayor eficiencia de la producción doméstica se llegó a afirmar, un tanto ingenuamente, que la mejor política social era simplemente el resultado de una conducción ortodoxa de la política económica, ya que ello resultaría en empleos crecientes. Conforme a esta perspectiva, la reflexión sobre política económica se redujo exclusivamente a asegurar la observancia de iguales reglas de conducta macroeconómicas en el país que fuere: Perú, México o Venezuela. Claramente la nueva ortodoxia económica, construida a partir de la simplificación del "Consensus de Washington", se había transformado en una ideología.

---

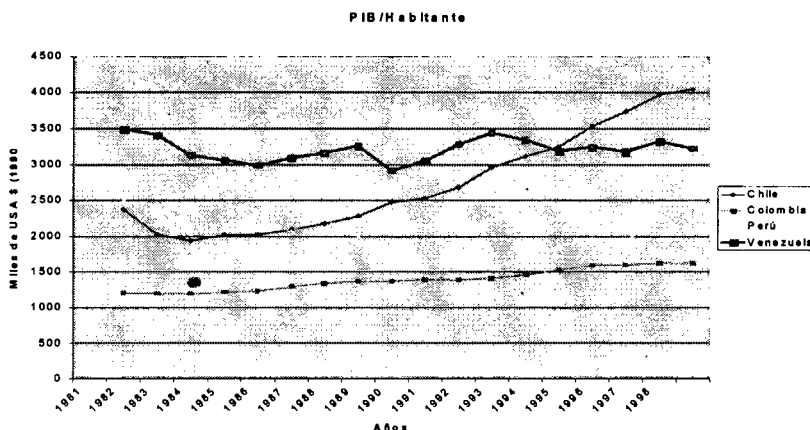
<sup>11</sup> El modelo de sustitución de importaciones impulsado por la Cepal en los años 50 se apoyaba en fuertes barreras proteccionistas que derivaron en monedas crecientemente sobrevaluadas. Ello agudizó las crisis del sector externo cuando ya se hizo patente la inviabilidad de financiar los desequilibrios en la cuenta corriente con entradas crecientes de capitales.

Si bien la nueva estrategia contribuyó con notable éxito a relanzar a muchos países latinoamericanos a la senda del crecimiento económico sostenido (Edwards, 1995) -Chile, Argentina, Perú- pronto empezó a mostrar sus flaquezas en términos de su incapacidad por mejorar la deteriorada situación social y por su alta vulnerabilidad a la movilidad internacional de capitales. En el plano de la equidad, incluso las fuentes más ortodoxas se vieron obligadas a reconocer que, a pesar del repunte en los agregados macroeconómicos logrado por algunos países, los indicadores no habían mejorado y que, en algunos casos, habían empeorado (BID, 1998). Por otro lado, en la era de la llamada "globalización" resultaba casi imposible aislarse de los efectos perniciosos provocados por crisis financieras desatadas en otros países en vías de desarrollo, aun si éstos estuviesen en el otro lado del globo. La respuesta ortodoxa, de profundizar aún más la disciplina fiscal y la liberalización económica, chocaba contra la necesidad de una acción más asertiva y protagónica del Estado en la provisión de mayores recursos que atendiesen los ingentes problemas de salud, educación, vivienda y seguridad de vastos sectores de la población agravados por los ajustes instrumentados.

### **El ajuste en Venezuela en el contexto latinoamericano**

El estancamiento de la economía venezolana durante los últimos seis años, y la profunda recesión que hemos padecido desde mediados de 1998, pone de manifiesto la particular gravedad que enfrenta el desarrollo económico en nuestro país. Sin duda, las transformaciones que comenzaron a gestarse un tanto desordenadamente a partir de la instancia política con el triunfo de Chávez, han sido motivadas en no pequeña medida por el notorio deterioro en el nivel de bienestar de las inmensas mayorías. Si bien esta dinámica viene cobijada en términos de una lucha contra las prácticas de la vieja política a la que se le caracteriza como corrupta, su legitimación en el tiempo como base para una estrategia de desarrollo pasa por la capacidad de encontrarle salidas a esta situación de deterioro económico-social. En el caso de Venezuela ello es tanto más pertinente porque –al contrario de otros países latinoamericanos que mejoraron su desempeño económico a partir de sus procesos de estabilización y ajuste- nuestro país manifiesta un desempeño lamentable.

Gráfico N° 1



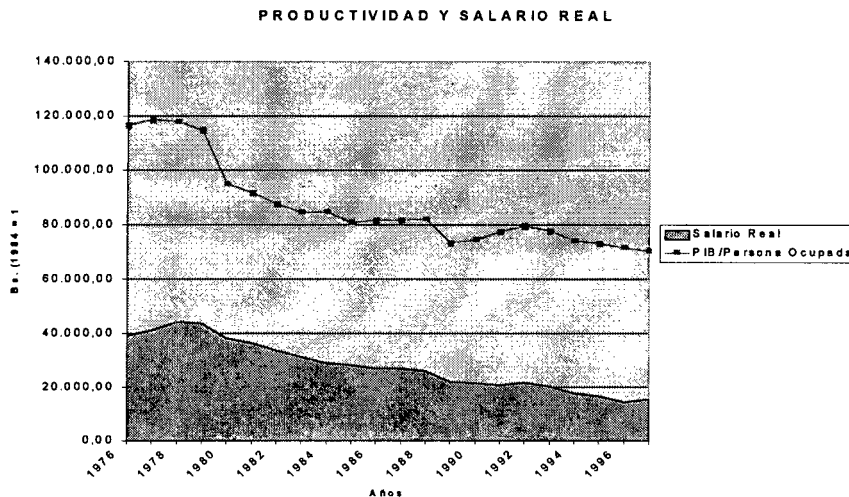
FUENTE: BID, Informe de Progreso Económico y Social de América Latina

Al comparar el comportamiento del producto interno bruto (P.I.B.) per cápita de los siete países medianos y grandes de América Latina<sup>12</sup> entre 1981 y 1998 (Cuadro N° A-1 del Anexo), se observa que sólo Perú manifiesta una mayor caída que Venezuela (-17,8% vs. -7,7%). No obstante, desde 1992, el PIB/habitante ha crecido en un 29,6% en Perú, mientras que en Venezuela ha caído en un 6,2%. Por otra parte, Chile y Colombia muestran una mejora en este indicador de un 70,5 y un 34,5% respectivamente durante este lapso (ver Gráfico N° 1).

En términos de bienestar de la población, sin embargo, el resultado es todavía peor. Ello es así porque los habitantes del país no lograron disfrutar de todo el ingreso generado por la actividad económica y porque además, se incrementó la desigualdad entre pobres y ricos. Mientras los otros países medianos y grandes de América Latina tendieron a consumir e invertir -es decir, a gastar- más que los ingresos que proveyó su actividad productiva, arrojando déficits en la cuenta corriente de su balanza de pagos (sobre-absorción), en Venezuela ocurrió todo lo contrario.

<sup>12</sup> Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

Gráfico N° 2



FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos de Cuentas Nacionales y de Precios

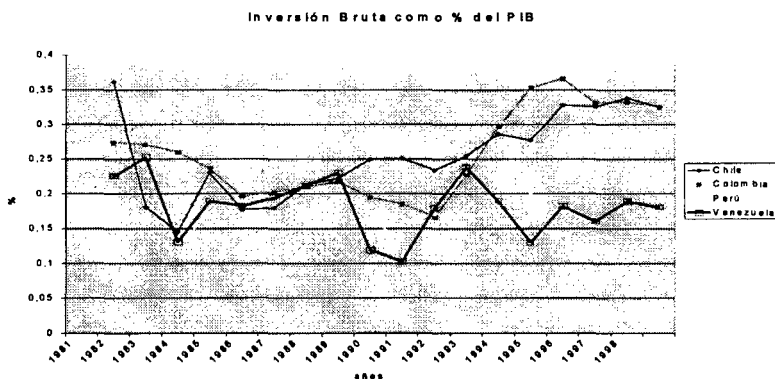
La economía venezolana, en virtud de ser una gran exportadora de petróleo de bajo costo, percibe importantes rentas de los mercados internacionales (Baptista, 1997). Estas rentas tienden a sobrevaluar el bolívar, lo cual resta competitividad a actividades transables no petroleras, situación conocida como de "enfermedad holandesa" (Corden y Neary, 1982). La particularidad venezolana es que, dada la baja productividad relativa del resto de la economía no es posible, en condiciones de apertura, disfrutar simultáneamente del alto poder adquisitivo que en el sector externo proveen estas rentas y a la vez contar con una situación de pleno empleo doméstico (García, 1999)<sup>13</sup>. Ello es así porque el valor del bolívar que equilibraría la cuenta corriente de la balanza de pagos es incompatible con la supervivencia de muchas actividades industriales, agrícolas y de servicios. Como resultado, nuestra economía exhibe un comportamiento "híbrido" durante los años 90, caracterizado por arrojar superávits en la cuenta corriente en la mayoría de los años, pero sin que ello se reflejase en una situación de pleno empleo. En otras palabras, hemos funcionado con un bolívar "no tan sobrevaluado" como para aprovechar plenamente el poder de compra externo que nos depara la venta del petróleo, pero lo "sufi-

<sup>13</sup> Normalmente, la sobrevaluación de la moneda en términos de su poder adquisitivo, arroja déficits en la cuenta corriente. En el caso de Venezuela, un bolívar con un poder de compra externo mayor que el interno puede asociarse con saldos superavitarios en esta cuenta porque la captación de rentas en los mercados internacionales cubre con creces estos déficits.

cientemente sobrevaluado" como para dificultar el desarrollo pleno de las actividades productivas (transables) domésticas.

Arrojar superávits en la cuenta corriente significa que la economía está consumiendo e invirtiendo menos de lo que permite el ingreso que generan sus actividades productivas, en lo que se conoce como "sub-absorción". El ahorro consiguiente, en el caso de Venezuela, se ha exportado –fuga de capitales- o ha servido para engrosar las reservas internacionales. Como resultado, el desempeño del consumo por habitante es todavía peor que en el caso del ingreso por habitante, con graves implicaciones en términos del deterioro del bienestar de la población. Así, el consumo promedio de cada venezolano disminuyó en un 23,8% entre 1981 y 1998, por mucho el mayor descenso entre los países medianos y grandes de América Latina (ver Cuadro A-2 del anexo).

**Gráfico N° 3**



Asociado a esta caída en los niveles de consumo está el deterioro del salario real del venezolano (Gráfico N° 2). Ello se vincula a su vez con la caída en la productividad media de la economía, la cual es resultado de los bajos niveles de inversión comentados arriba y a la ineficiencia en el uso de los recursos, en particular, del sector público (ver abajo). Las altas tasas de desempleo prevaecientes en los años 90, agravan esta situación. Según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, el salario real del venezolano se deterioró en un 63,8% entre 1980 y 1997. Es decir, en este último año el salario era apenas un tercio, en promedio, de lo que había sido diecisiete años antes. Si bien en otros países –Argentina, México, Brasil y Perú- también hubo una merma en el salario real de sus trabajadores, en Venezuela esta caída fue mayor. Por otro lado, Colombia y Chile experimentaron significativas mejoras en este aspecto durante el lapso reseñado (ver Cuadro N° A-3 del anexo).

En lo que a inversión se refiere, Venezuela exhibe el nivel relativo<sup>14</sup> más bajo de los países de América Latina reseñados durante los años 90, salvo durante el año 1992. Durante los cinco años entre 1994 y 1998, nuestro país invirtió la mitad, en relación con su PIB, de lo que invirtieron Colombia y Chile (Gráfico N° 3) y bastante menos que los demás países (Cuadro A-4, anexo). Asimismo, los niveles de inversión exhibidos en estos años distan mucho de lo sugerido por los organismos multilaterales para impulsar el desarrollo y emprender una senda que reduzca significativamente la pobreza hacia el mediano y largo plazo.

Por último, es evidente que, si el salario real promedio ha disminuido bastante más que el consumo per cápita durante el lapso reseñado, la distribución del ingreso se ha movido en contra del sector laboral. Aun cuando no se disponen de datos actualizados sobre este aspecto, estudios realizados a comienzos de la década ponen de manifiesto una mayor desigualdad en la distribución del ingreso con respecto a comienzos de los años 80 (Urdaneta, 1994: 60). En general, está claro que ha habido un crecimiento del porcentaje de la población en condición de pobreza, conforme a los indicadores utilizados por la OCEI o por CENDA, que no se corresponde con el estancamiento del PIB per cápita y que sólo pueden ser explicados por la desmejora en la distribución del ingreso<sup>15</sup>. En resumen, por lo menos durante el lapso reseñado, ha habido un deterioro significativo en el nivel de bienestar de amplios sectores de la población venezolana de menores ingresos.

### **Las limitaciones de la ortodoxia en la política económica venezolana de los años 90**

Es incorrecto afirmar que hubo una sola política económica en Venezuela durante los años 90. El ajuste y las transformaciones estructurales iniciales emprendidas bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), dio paso a una parálisis signada por los controles y las prédicas populistas durante los dos años iniciales del período de Rafael Caldera (1994-1999). Aun cuando este gobierno re-emprende a partir de 1996 un ajuste basado nuevamente en la estabilización macroeconómica y la liberación de las fuerzas de mercado conocido bajo el nombre de "Agenda Venezuela", fue notoria la ausencia de compromiso y de identificación plena del Presidente de la República con este programa. Posteriormente, el gobierno del presidente Chávez, aunque prometiendo realizar una profunda transformación de la política venezolana, ha mantenido, en su esencia, la misma conducción en materia económica que la

---

<sup>14</sup> Inversión Bruta como porcentaje del P.I.B.

<sup>15</sup> El estudio del BID sobre la desigualdad en América Latina (1998) encuentra una fuerte correlación entre volatilidad macroeconómica y deterioro en la distribución del ingreso. Sin duda, los años 90 han sido para Venezuela sumamente "volátiles" en términos macroeconómicos.

'Agenda Venezuela' hasta los momentos de escribir este artículo (enero/2000), salvo en materia de producción petrolera.

A riesgo de simplificar excesivamente, podría intentarse una caracterización de la política económica de los tres gobiernos. En el caso de los primeros años del gobierno de Pérez, se instrumentó un ajuste estructural de liberalización de mercados y apertura externa, y se emprendió una política de expansión del gasto público financiado por los mayores precios de petróleo que deparó la Guerra del Golfo (1991) y de ajuste trepante (*crawling peg*) del tipo de cambio para sostener las expectativas de inversión del sector productor de transables, a expensas de un mayor control del proceso inflacionario. En efecto, esta conducta se tradujo en una expansión de los agregados monetarios que perpetuó la presión hacia el alza de los precios (Layrisse y Puente, 1992). La dependencia en el gasto público para reactivar la economía y en una política de cambio real estable para crear condiciones favorables a la inversión permitiría calificar a las políticas de Pérez como de orientación "keynesiana".

El gobierno de Caldera, por su parte, inició su gestión enfrentado a la debacle financiera que significó el colapso de buena parte de los bancos principales del país. El desbordamiento monetario proveniente de los auxilios financieros otorgados por el BCV se tradujo en un ataque especulativo contra la moneda, exacerbado por la desconfianza generada por el lenguaje populista del nuevo gobierno. La respuesta del Ejecutivo fue la de instrumentar controles férreos de precio y de tipo de cambio que terminaron por estrangular la actividad económica, obligándolo a regresar a un esquema de ajuste ortodoxo. Esta primera fase del gobierno calderista estuvo signada por los controles administrativos y se apartaba de la estrategia pro-mercado de Pérez. Una vez instrumentada la "Agenda Venezuela", se intentó, por el contrario, observar una gestión fiscal equilibrada<sup>16</sup> y se adoptó una política de anclaje cambiario destinado a contener la inflación. En tal sentido, se puso mayor énfasis en el control de las variables monetarias como base de su política anti-inflacionaria, por lo que sus políticas económicas instrumentadas en esta segunda etapa fueron más de corte monetarista. El gobierno de Chávez ha sido todavía más consecuente con esta línea de acción, congelando los ingresos petroleros provenientes del alza en los precios con la reforma del Fondo de Inversión y Estabilización Macroeconómica (FIEM), a pesar de la profunda recesión en que se encuentra el país.

No obstante las diferencias anteriores, es posible señalar algunos elementos comunes que, no en balde, vendrían a reflejar la ideología subyacente en

---

<sup>16</sup> En García, G., et al. (1997), se argumenta que el equilibrio fiscal logrado después de instrumentar el ajuste de abril de 1996, obedeció más al incremento de los ingresos fiscales que resultaron de la maxi-devaluación y del incremento de los ingresos petroleros, que a un verdadero ajuste fiscal. Al desplomarse los precios del petróleo dos años más tarde, se desnuda así un severo déficit en la gestión presupuestaria del sector público.

la nueva ortodoxia a que se ha hecho referencia antes y que se enseñoreó en la conducción de los procesos económicos de la mayoría de los países latinoamericanos en los años 90. En general, la política emprendida ha buscado – salvo durante los años de controles al comienzo del gobierno de Caldera – generar la confianza necesaria para que los agentes económicos, tanto nacionales como extranjeros, aumentasen sus inversiones en el país<sup>17</sup>. Parte importante de este empeño ha sido puesto en la estabilización macroeconómica, en particular, en la subyugación de la inflación, sobre todo en los gobiernos posteriores a Pérez. Para ello, se han proseguido, en diverso grado, tres objetivos: 1. Procurar una gestión fiscal equilibrada, aun ante variaciones sustanciales en los ingresos petroleros; 2. Intentar estabilizar el tipo de cambio (lo cual no se logró); y 3. Neutralizar la expansión de los agregados monetarios.

Si bien la consecución de estos objetivos luce bastante “sano” a primera vista, la prosecución de los mismos, aunque necesaria, es insuficiente porque 1º, en el caso de Venezuela, no toma en cuenta rasgos particulares de la estructura y de la coyuntura actual de nuestra economía, y 2º, en la medida en que excluye otras políticas de ajuste estructural y de corte compensatorio, tiene un alto costo social que permite dudar de la bondad y legitimidad de este conjunto de medidas. En particular, es cuestionable la subordinación de la política económica a la contención de la inflación, independientemente de otros problemas que afecta la economía venezolana<sup>18</sup>.

Es curioso que las medidas más draconianas contra la inflación y de mayor costo social las hayan instrumentado los gobiernos que más han vociferado su angustia por la suerte de los pobres. Asomo la hipótesis de que, precisamente por el desconocimiento y poco manejo de lo económico, tanto Chávez como Caldera se sienten muy inseguros en este campo y esta orfandad los llevó a abrazar acríticamente el enfoque ortodoxo del FMI para conseguir el apoyo financiero internacional en momentos de dificultad. Nada mejor que asumir políticas económicas conservadoras –“neoliberales”- para expiar culpas populistas y granjearse la simpatía de los inversionistas, bajo la creencia de que ello sería suficiente para que pudieran empezar a resolverse los demás problemas. Esta subordinación de la conducción de los asuntos económicos a un recetario macroeconómico simplificado y en desapego a las particularidades de la realidad venezolana, es el resultado de la débil posición negociadora venezolana frente a los organismos financieros internacionales debido a la carencia de una visión coherente y propia en materia de estrategia económica.

---

<sup>17</sup> En rigor, el gobierno de Caldera de la “Agenda Venezuela” fundamentó su programa de crecimiento casi exclusivamente en la expansión del sector petrolero bajo el Plan de Apertura de PDVSA. Una vez que cayeron los precios del petróleo en 1998, quedó de manifiesto la altísima vulnerabilidad de esta estrategia.

<sup>18</sup> Stiglitz (1998), economista jefe del Banco Mundial hasta 1999, ha puesto en duda la bondad de proseguir una estrategia anti-inflacionaria por encima de otros objetivos, y a costa de lo que sea, cuando la inflación es menor al 40%.

Ello me permite insistir en el carácter ideológico, de falsa conciencia, de la política oficial en esta materia.

Estas objeciones pueden entenderse mejor si se examina el comportamiento reciente de algunas variables importantes de la economía venezolana. En particular, es menester revisar las cifras sobre gasto público y referente a la evolución de los agregados monetarios, pues la práctica restrictiva sobre ambas variables se ha convertido en la base de la política oficial en los últimos años.

### **El gasto público e inflación en Venezuela**

Hemos estado acostumbrados a escuchar críticas sobre el tamaño excesivo del Estado venezolano y las repercusiones negativas que ello tiene sobre el desenvolvimiento de la economía venezolana. En efecto, durante los años 70 y posteriormente a la nacionalización de la industria petrolera, el sector público llegó a tener un peso mayor del 40% e el P.I.B. No obstante, luego del doloroso proceso de ajuste que acompañó la disminución secular de los ingresos petroleros durante la década que se inicia en 1980, el gasto público del gobierno central disminuyó a poco menos del 22% del P.I.B., en promedio, durante los años 90. Como lo demuestra el Cuadro A-5 del anexo, esta proporción está en línea con la del resto de los países grandes y medianos de América Latina y ligeramente inferior a la de un país tan "neo-liberal" en su conducción económica como Chile. Es difícil, con estos datos, argumentar que el tamaño del gasto público sea la principal causante de la inflación en Venezuela.

Algunos epígonos de la ortodoxia en Venezuela, reconociendo lo anterior, han señalado más bien la tendencia a generar recurrentes déficits presupuestarios asociados a la volatilidad del ingreso fiscal petrolero como el principal culpable. En particular, en el marco de la apertura y la liberalización económica que ha vivido el país a partir de las importantes transformaciones impulsadas desde el segundo gobierno de Pérez, la vulnerabilidad financiera de la gestión pública ante los vaivenes del mercado petrolero internacional se ha hecho patente. Tanto en 1991-92 como luego en 1996-7, al incrementarse los ingresos petroleros, *pari passu* aumentó el gasto público en un intento por cosechar ganancias políticas al atender necesidades represadas durante años de deterioro económico y social. Empero, la caída posterior de los precios dejó al gobierno con unos compromisos de gasto que no podían ser cubiertos con los ingresos ordinarios. La imposibilidad de continuar con sucesivos déficits, en un ambiente de expectativas económicas cada vez más adversas, desató presiones inflacionarias y sobre el sector externo, precipitando un fuerte ajuste cambiario, como los ocurridos en 1994, 1996 (y que muchos temieron como inevitable hacia agosto-setiembre de 1998). Estas fuertes devaluaciones aliviaron la restricción fiscal al generar ingresos adicionales en bolívares que permitieron financiar los altos niveles de gasto. Como bien lo argumentan García, G.,

et al. (1997), en estas condiciones el Ejecutivo se financió, en la práctica, con dinero inorgánico aunque la ley prohibiese al Banco Central prestarle dinero.

Por otro lado, se ha argumentado que, incluso cuando el Estado logra conservar presupuestos equilibrados, es con base en un fuerte componente de ingresos fiscales petroleros provenientes del mercado internacional. El presupuesto doméstico, es decir, la relación entre los gastos del gobierno y sus ingresos de origen interno, arroja un fuerte déficit, calculado para los años '90 en cerca del 7% del PIB (García, et al.). Se argumenta que ello ejerce una fuerte presión de demanda sobre los bienes y servicios no transables (Zambrano, 1994), incrementando los precios de éstos. El componente no transable en la estructura de costos de los demás sectores de la economía ejerce, por ende, un efecto alcista sobre los precios en general, atribuible a estos déficits fiscales domésticos.

**Cuadro N° 1. VENEZUELA. Cuentas Varias. Millones de USA \$ 1994 - 1998**

Conceptos	1994	1995	1996	1997	1998*	1999*
Exportaciones FOB	15.686	18.630	23.400	23.711	17.564	20.915
Importaciones FOB	(8.090)	(11.447)	(10.598)	(12.311)	(14.816)	(11.751)
Saldo en mercancías	7.596	7.183	-9.810	11.400	2.748	9.164
Viajeros	(1.321)	(1.241)	(1.392,0)	(1.273)	(1.502)	N.D.
Ingreso sobre inversiones	(1.942)	(1.761)	(1.725,0)	(1.865)	(1.752)	N.D.
Otros servicios	(1.725)	(2.216)	(1.874,0)	(2.212)	(2.002)	N.D.
<b>SALDO EN SERVICIOS</b>	<b>(4.988)</b>	<b>(5.122)</b>	<b>(4.991,0)</b>	<b>(5.350)</b>	<b>(5.256)</b>	<b>(3.706)</b>
Saldo en bienes y servicios	2.608	2.061	8.599	6.050	(2.508)	5.458
Transferencias unilaterales	(158)	194	225	(51)	(154)	7
<b>CUENTA CORRIENTE</b>	<b>2.450</b>	<b>2.255</b>	<b>8.824</b>	<b>5.999</b>	<b>(2.562)</b>	<b>5.465</b>
Inversión directa	136	597	1.576	4.346	4.168	2.070
Préstamos netos	(1.497)	(1.643)	(2.031)	(238)	868	N.D.
Corto plazo y otros	(1.713)	(1.761)	(1.769)	(5.284)	(4.175)	N.D.
<b>CUENTA CAPITAL</b>	<b>(3.074)</b>	<b>(2.807)</b>	<b>(2.224)</b>	<b>(176)</b>	<b>861</b>	<b>(3.462)</b>
Errores y Omisiones	(269)	(187)	(67)	(1.378)	(1.231)	(1.279)
Saldo en balanza de pagos	(893)	(1.126)	6.533	3.445	(2.932)	724
Reservas intles. De pagos	11.507	9.538	15.834	17.700	14.849	15.157
<b>VARIACIÓN P.I.B</b>	<b>-2,8</b>	<b>3,4</b>	<b>-1,6</b>	<b>5,1%</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-7,2%</b>
<b>DÉFICIT GOB.</b>						
<b>CENTRAL/P.I.B.</b>	<b>-6,5%</b>	<b>-4,8%</b>	<b>1,6%</b>	<b>2,5%</b>	<b>-4,3%</b>	<b>-3,1%</b>
<b>DÉFICIT GOB.</b>						
<b>CONSOLIDADO/P.I.B.</b>	<b>-14,4%</b>	<b>-4,7%</b>	<b>7,3%</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>	<b>N.D.</b>
Variación IPC	70,8%	56,7%	103%	37,6%	29,9%	20,1%
<b>CAMBIO NOMINAL</b>						
<b>PROMEDIO (Bs/\$)</b>	<b>148,9</b>	<b>176,84</b>	<b>419,42</b>	<b>488,8</b>	<b>548,1</b>	<b>619,9</b>

\* Preliminar FUENTE: BCV

Sin ánimos de someter las argumentaciones anteriores a una exhaustiva contrastación empírica, caben los siguientes comentarios. En primer lugar, si bien déficits presupuestarios recurrentes financiados con devaluación ejercen una innegable presión inflacionaria, en el año que registra la mayor inflación en toda la historia de Venezuela (1996), se registra un muy fuerte superávit fiscal, aun mayor en el caso del sector público consolidado (ver Cuadro N° 1). El año que registra la menor inflación durante los 90 –1999- concluye con un déficit significativo de las cuentas públicas. Desde luego, es plausible que las políticas monetarias instrumentadas hayan esterilizado algo de los efectos de la política fiscal. No obstante, lo que se quiere señalar aquí es que no existe una relación simple, proporcional y mecánica entre déficits fiscales e inflación. Por ejemplo, el desempeño de los países avanzados –Europa Occidental y EE.UU.<sup>19</sup>- durante los últimos 10 años muestra déficits recurrentes en el orden del 3 o el 4% del PIB, con tasas muy bajas de inflación (también en el orden del 3% interanual). Por demás, el gasto público en estos países tiene un peso en relación con el PIB que varía entre un 33-34% en el caso de los EE.UU. hasta un 50% en muchos países de la Unión Europea, porcentajes bastantes superiores al caso de Venezuela.

Con respecto al efecto inflacionario de los déficits fiscales domésticos, basta con señalar que ello sólo ocurriría cuando aumenta el gasto fiscal en razón de mayores ventas petroleras en los mercados externos (o por un mayor endeudamiento externo), pero no cuando éste permanece constante. Es decir, no es la magnitud del déficit doméstico la que generaría presiones inflacionarias sino su variación: en el tiempo la producción de no transables no tiene por qué ser inelástica a un nivel fuerte pero constante en la demanda, así ésta se deba en parte a ingresos externos. Desde luego, los ingresos petroleros sí han manifestado una alta volatilidad durante los años 90, con lo que el efecto inflacionario provocado por alzas súbitas del gasto fiscal sobre un sector de no transables que, en el corto plazo no puede expandirse en la misma proporción, es muy plausible. Ello no se compensa, además, por la baja subsiguiente en los precios del petróleo porque, primero, el gasto público no se reduce en la misma proporción, desatándose más bien severas crisis fiscales como las comentadas arriba y, segundo, porque esta volatilidad alimenta expectativas inflacionarias que no se disipan fácilmente aunque hubiese caídas coyunturales en el gasto.

El objetivo del presente trabajo no es discutir la pertinencia de algunas teorías explicativas de la inflación en Venezuela. Lo que me interesa destacar es que algunas de estas explicaciones han llevado a recomendar la instrumentación de medidas a nivel del gasto público que, no sólo no han acabado con la inflación, si no que acarrear significativos costos en términos del bienestar de la población. Ello es así porque las argumentaciones referidas se concentran

---

<sup>19</sup> La gestión fiscal de los Estados Unidos muestra por primera vez un superávit sólo en 1997, luego de más de 20 años de déficits sucesivos.

exclusivamente en las magnitudes del gasto en relación con los ingresos públicos, bien sea a nivel total o en relación al presupuesto doméstico. Son, en este sentido, enfoques meramente contables de la gestión fiscal, que dejan por fuera una rica variedad de efectos que podrían tener una incidencia mayor, tanto sobre la inflación como sobre el desempeño de otros aspectos de la economía. Para comprender un poco mejor lo que se quiere argumentar, es menester examinar la manera en que se ha ido produciendo el ajuste del gobierno central venezolano conforme a las pautas derivadas de la versión vulgarizada del "Consenso de Washington" asumida por las autoridades.

### La evolución del gasto público en Venezuela

En el Gráfico N° 4 se muestra la evolución de algunos indicadores referidos al sector público para el lapso 1981-1997 contruidos con la información disponible y colocando como año base a 1982<sup>20</sup>. A partir de este año, según datos del BID, se observa una tendencia a la disminución del gasto público como proporción del PIB<sup>21</sup>, interrumpido en el año 1994 por los auxilios financieros pagados a la banca en crisis y asumidos por FOGADE. No obstante este ajuste hacia la baja en el peso económico del gobierno central, el número de empleados (sector público) aumenta durante el mismo período. En efecto, según cifras del BCV, el empleo público aumentó de 1.066.700 a 1.440.400 entre 1982 y 1997, es decir, en un 35%. El incremento en la burocracia hizo que el ajuste hacia la baja en el peso relativo del gasto público se hiciese a expensas de otras variables. Así, la remuneración real<sup>22</sup> promedia de empleados y obreros del gobierno general baja, en 1996, a apenas el 23% de lo que era en 1982 y la relación entre formación bruta de capital del sector público no petrolero y el número total de empleados desciende, ese mismo año (1996) a 41% de lo que refleja el año 1982. Por último, el gasto de consumo en bienes y servicios (no personales) por empleado del sector público disminuye a sólo el 26% en 1996 del valor que tenía en 1982.

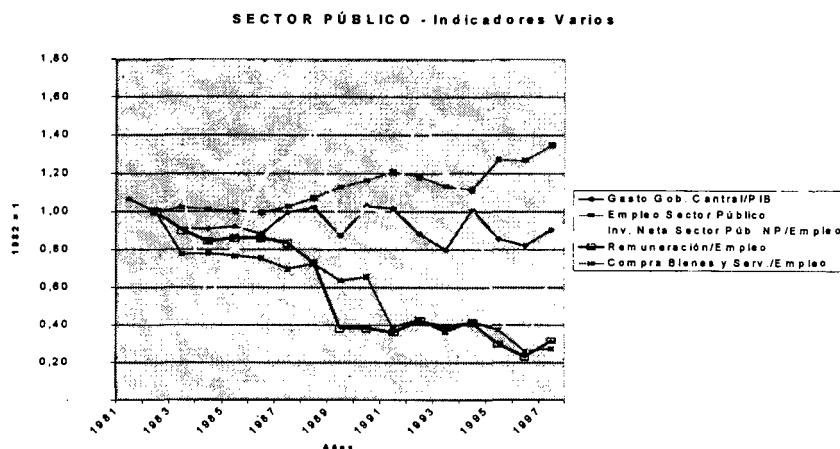
---

<sup>20</sup> NOTA METODOLÓGICA: Es necesario aclarar que estos indicadores expresan relaciones entre variables que a veces no son estrictamente comparables, pues el gasto público en proporción al PIB se refiere al gobierno central, mientras que el empleo es del sector público consolidado, y las remuneraciones y el gasto en bienes y servicios corresponden al gobierno general. La formación bruta de capital al sector público no petrolero.

<sup>21</sup> De acuerdo a cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el gasto público (gobierno central) como proporción del PIB disminuye de más de un 25% en 1981 a un 19,5% en 1996 y 20,5% en 1998.

<sup>22</sup> Los datos sobre remuneración a empleados y obreros del gobierno general, así como las cifras sobre formación bruta de capital fijo y sobre las compras de bienes y servicios –también del gobierno general– son tomadas de los anuarios estadísticos del BCV y deflactados según los índices del IPC (1984 = 100).

Gráfico N° 4



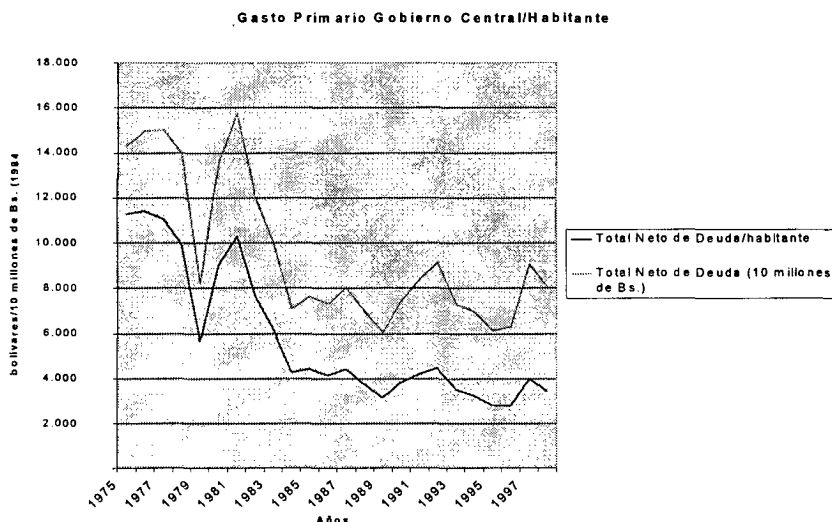
FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos C. Nacionales; OCEPRE; Cálculos Propios<sup>23</sup>.

La interpretación que quiero enfatizar respecto a estas tendencias es que el ajuste del Estado no se ha hecho sobre la base de la reducción de su tamaño, medido en términos de burocracia, pues ésta ha aumentado. Lo que se ha reducido —significativamente— es la remuneración media por empleado, los gastos en bienes y servicios, es decir, en insumos, por cada empleado, y la formación bruta de capital a disposición de cada empleado. En el lenguaje económico, el ajuste efectivo no ha sido por cantidad (tamaño real de la administración pública medido por el empleo) sino por precios (remuneración de empleados, gastos de inversión y en bienes y servicios). La caída en estas relaciones sugiere una fuerte caída en la productividad del gasto público<sup>24</sup>, con consecuencias muy negativas sobre el resto de las actividades económicas.

<sup>23</sup> Ver Cuadro A-6 del Anexo.

<sup>24</sup> La disminución del capital a disposición de cada empleado y del valor de los bienes y servicios para cumplir sus funciones se asocia necesariamente en una disminución de su capacidad de producir. Adicionalmente, la disminución en su remuneración indicaría, cuando menos, un estímulo negativo para el desempeño eficiente del empleado público, sin mencionar la propensión a cometer irregularidades y a incurrir en corruptelas que ello pudiera acarrear.

Gráfico N° 5



Fuente: OCEPRE, OCEI, BCV, Cálculos Propios<sup>25</sup>

En fin, corresponde a la administración pública prestar servicios que son esenciales para la sociedad, tanto en lo que respecta a gastos que inciden directamente en el bienestar colectivo, como con relación a aquellos servicios que estimulan la actividad productiva. En particular, estudios recientes señalan la presencia de externalidades positivas y tasas altas de retorno social con respecto a la inversión pública en infraestructura (Auschauer, 1989; y Uchimura y Gao, 1993, citados en Edwards, 1995: 308). Asimismo, durante la última década se ha reconocido que es fundamental para el crecimiento económico la inversión en capital humano —básicamente en educación y salud (BID, 1998: 24, Recuadro 1.3). Ello está en la base de las llamadas teorías endógenas de crecimiento y es señalado como elemento central en la explicación del desempeño económico exitoso de los “Tigres Asiáticos” durante los últimos cuarenta años (Banco Mundial, 1993; 1998). ¿Cuál ha sido el *récord* del gobierno venezolano en estos aspectos durante las dos últimas décadas?

El Gráfico N° 5 muestra el gasto primario —es decir, sin incluir pago de deuda— del gobierno central por habitante entre 1975 y 1998<sup>26</sup>, medido a precios constantes de 1984. En general, la tendencia ha sido a la declinación, observándose que, de un gasto mayor a Bs. 11.000 por habitante en 1976, cae a unos 2.800 Bs. en 1996 para subir el año siguiente a casi 4.000 Bs. En pro-

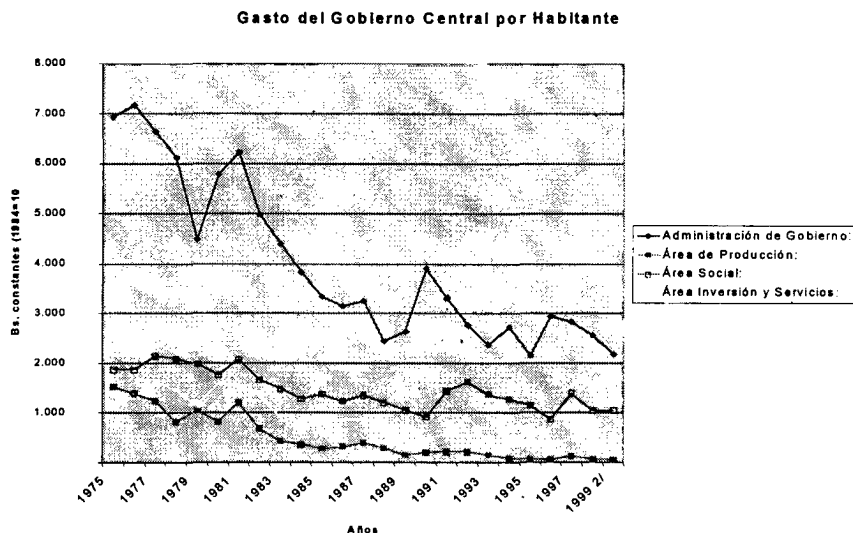
<sup>25</sup> Ver Cuadro A-7 del Anexo.

<sup>26</sup> Cifras de la OCEPRE (Gasto acordado del gobierno central) y OCEI (población).

medio el gasto neto de deuda por habitante durante los años 90 ha sido de menos de la mitad del de los años iniciales del lapso considerado.

Al discriminar este gasto real (1984=100) por habitante según áreas de gobierno (Gráfico N° 6) entre los años de 1976 y 1999, se observa que el área designada como de "administración de gobierno y seguridad", compuesta por los ministerios de Hacienda, Relaciones Interiores,

**Gráfico N° 6**



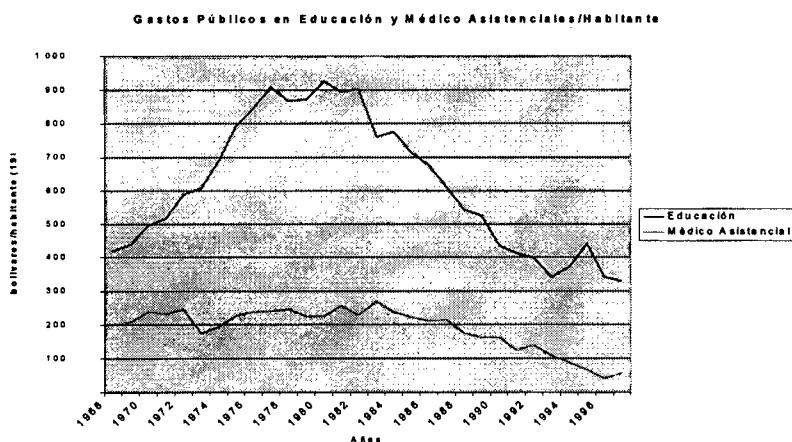
FUENTE: OCEPRE, OCB

Relaciones Exteriores, Defensa, Justicia y Secretaría de la Presidencia, llega a un máximo en 1976, para caer en casi un 70% (-69,8%) en 1999<sup>27</sup>. Por su parte, el gasto en el área designada como de "inversión y servicios" (ministerios de Transporte y Comunicaciones, Desarrollo Urbano, Ambiente y Recursos Naturales e Información y Turismo) disminuye a finales de los '90 a menos de una quinta parte (-82,8%) de su valor máximo, alcanzado en 1977. Asimismo, el gasto en el área social (ministerios de Educación, Sanidad y Asistencia Social, Trabajo, Familia y Juventud) disminuye a más de la mitad (-51,3%) entre estos dos años, y el referido al área de la producción (ministerios de Industria y Comercio antes Fomento, Minas e Hidrocarburos y Agricultura y Cría) se reduce en más de 25 veces (-96,7%) entre 1975 y 1999.

<sup>27</sup> Presupuesto reconducido.

Las tendencias señaladas pueden tener varias lecturas. Por un lado la disminución fuerte del gasto en los ministerios que conforman el área de producción puede entenderse como una retirada sana del Estado de las políticas de participación, intervención y control directo en las actividades económicas. Lo mismo podría señalarse respecto al área de administración de gobierno: se reducen los controles y los procedimientos engorrosos a favor de una administración menos pesada. En particular, disminuyen significativamente las transferencias a empresas públicas deficitarias realizadas a través del Ministerio de Hacienda. No obstante, sería difícil tener la misma interpretación positiva en relación con los declives del gasto en las áreas sociales y de inversión y servicios. Tomando en cuenta la disminución del gasto por empleado, mencionada arriba, me inclino a pensar que la reducción del gasto –incluso en las áreas de producción y de administración de gobierno– refleja en buena medida un empobrecimiento de la gestión pública, con efectos negativos sobre la calidad del gasto.

Gráfico N° 7



FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos de Cuentas Nacionales; Series Estadísticas de Venezuela de los Últimos Cincuenta Años<sup>28</sup>

Lo anteriormente mencionado se aprecia mejor si se concentra el análisis en el gasto en servicios educativos y médico asistenciales del sector público, según cifras del BCV. Los gastos por habitante en estos servicios, tan importantes para el bienestar del colectivo, se reducen de más de Bs. 1.100<sup>29</sup> (a precios constantes, 1984=100) para el lapso comprendido entre los años 1977

<sup>28</sup> Ver Cuadro A-8 del Anexo.

<sup>29</sup> Educación en Bs. 900, médico asistencial en más de Bs. 200.

a 1982, a la tercera parte, en promedio, durante los años del gobierno de Rafael Caldera (Gráfico N° 7)<sup>30</sup>. Esta observación no debe sorprender al venezolano de bajos ingresos, quien ha sufrido en carne propia el deterioro de los servicios educativos y el colapso de los hospitales del sector público. Según la contabilidad que lleva el BCV, los servicios educativos del Estado promediaban cerca del 4% del PIB entre 1977 y 1983 para caer a menos del 2% en promedio en los años 90. Por su parte, el gasto público médico asistencial en 1984<sup>31</sup> era de casi un 1% del PIB y se reduce a solo el 0,21% en 1996. Cabe recordar en relación con la disminución en el gasto de educación, la importante correlación entre grado de instrucción, nivel de ingreso y mejor distribución del ingreso recogido por el estudio del BID en su Informe de Progreso Económico y Social de América Latina, 1998/99.

Al combinar esta información con la referente al gasto de consumo final de los hogares en salud y educación, el resultado es por demás preocupante. Los gastos totales en salud y educación, tanto los que realiza el sector público como el que hacen los hogares, disminuye, en términos per cápita, a cifras similares a las de comienzos de los años 70 (Gráfico N° 8). Sin embargo, al examinar la composición de esta erogación, se observa que el gasto privado representa más de las dos terceras partes de este total en 1997, mientras constituía solo la cuarta parte del mismo al comienzo del lapso reseñado. La conclusión evidente, tomando en cuenta la caída en el gasto público en servicios educativos y médico-asistenciales comentada arriba, es que *el Estado venezolano ha abdicado de sus responsabilidades de prestar y/o financiar adecuadamente los servicios referentes a la educación y la salud de la población, obligando a las familias a asumir una proporción creciente de los mismos con sus propios recursos.*

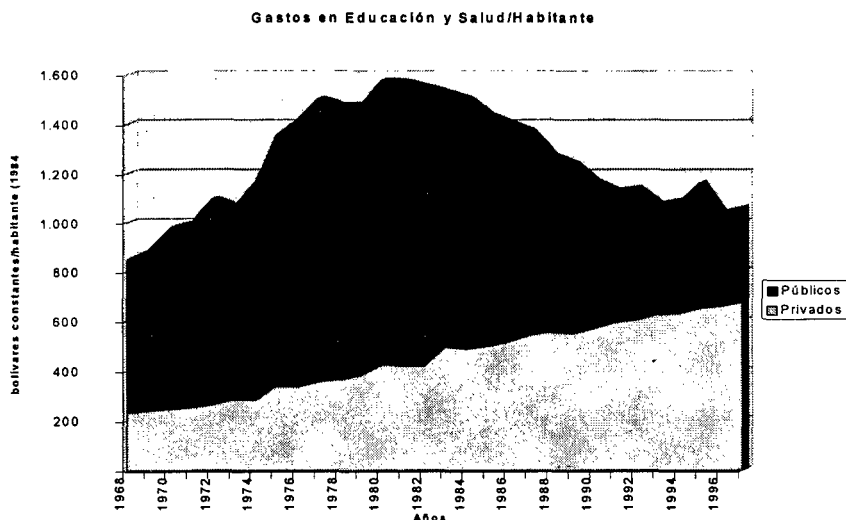
(Gráfico N° 8 en la página siguiente)

---

<sup>30</sup> Teniendo en cuenta que esta caída es aun mayor que la de los ministerios que componen el área de servicios reseñado en el gráfico N° 6, tenemos que llegar a la conclusión que se ha venido incrementando la proporción del gasto no relacionado con los servicios que deben prestar estos entes.

<sup>31</sup> El cambio de año base en 1984 en las cuentas del BCV se refleja en un cambio en las categorías contables que recogen este tipo de gasto, por lo que las cifras de los años previos a 1984 no son estrictamente comparables con las que son posteriores a este año.

Gráfico N° 8



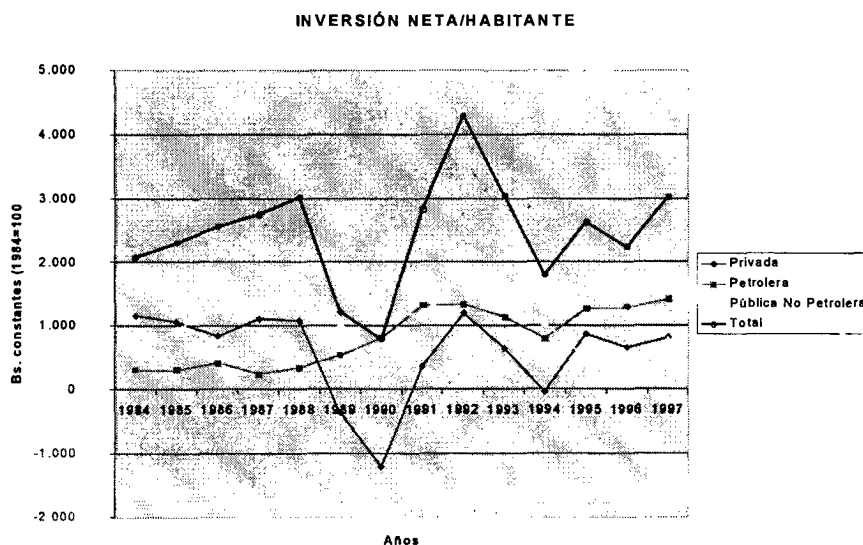
FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos de Cuentas Nacionales; Series Estadísticas de Venezuela de los Últimos Cincuenta Años<sup>32</sup>

Al examinar la tendencia en la inversión neta real por habitante en Venezuela durante el lapso 1984 – 1997, se observa un comportamiento errático, con una fuerte caída en los años 1989 y 1990 seguido de una alza aún más fuerte en 1991 y 1992, una nueva caída en 1993 y 1994 y una tendencia al alza a partir de este último año. Este comportamiento es explicado, en gran medida, por la inversión neta del sector privado, que llega a arrojar cifras negativas en 1989, 1990 y 1994. Al observar las cifras del sector público, debe distinguirse las inversiones de las empresas petroleras de las del resto del sector. La industria petrolera pasa de ser el menor inversionista durante los años 80 entre los tres sectores institucionales considerados, a ser el mayor a partir de 1994, llegando a invertir ella sola lo mismo que el sector público no petrolero y el sector privado juntos en 1996 y 1997 (Gráfico N° 9). Por su parte, el sector público no petrolero, que invirtió más de 1.000 bolívares por habitante (a precios de 1984) cada año, entre 1986 y 1994, sólo invierte unos 300 bolívares en 1996 y un poco más del doble el siguiente año (Bs. 790).

<sup>32</sup> Ver Cuadro A-9 del Anexo.

Debe recordarse que Venezuela ha sido el país de menor inversión bruta interna entre los países medianos y grandes de América Latina en los años 90 (ver Gráfico N° 2). Estos bajos niveles de inversión en Venezuela son tanto más preocupantes por el peso predominante que tiene en ellos la inversión petrolera, ya que ponen en evidencia la baja inversión pública no petrolera, la prácticamente nula capacidad dinamizadora sobre la economía que tiene la inversión privada, y la excesiva dependencia que evidenció la reactivación económica experimentada entre los años 1996 y 97 en la inversión petrolera: una vez paralizados los planes de expansión en esta actividad en 1998 y 1999, producto de la caída en los precios y los acuerdos de restricción de la producción acordados en la OPEP, la economía venezolana entró en una profunda recesión.

Gráfico N° 9



FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos de Cuentas Nacionales; Series Estadísticas de Venezuela de los Últimos Cincuenta Años<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Ver Cuadro A-10 del Anexo.

## **La urgente necesidad de transformar el Estado**

Lo señalado en las páginas anteriores apunta a un profundo deterioro de la actividad pública, con consecuencias deplorables sobre el bienestar de la población venezolana. Todo indica, además, que ha habido una disminución significativa en la productividad del gasto público, que afecta negativamente a las demás actividades económicas. En efecto, el Estado provee un conjunto de externalidades a través de su *rol* como garante de la seguridad jurídica y personal, regulador del entorno macroeconómico, inversionista en infraestructura y productor de otros importantes bienes públicos relacionados con la prestación de servicios de educación, salud y seguridad<sup>34</sup>. Algunas de estas externalidades pueden resultar abiertamente negativas cuando el Estado entorpece administrativamente procesos económicos o cuando aparecen prácticas corruptas que desdibujan las actividades destinadas originalmente a proveer seguridad jurídica y personal.

Manejo la hipótesis de que esta caída en la productividad del Estado es aún mayor de lo que sugieren los indicadores mencionados arriba. Ello es así porque la medición del producto del sector público parte de una convención contable que es seriamente cuestionable en el caso venezolano. Siendo que muchos de los servicios que provee un Estado toma la forma de bienes públicos para los cuales, por definición, no hay mercado, se imputa como valor de estos servicios al valor de los recursos utilizados directa e indirectamente en su producción. Si el valor de estos recursos es calculado según su precio de mercado, se sobre estima –en el caso de Venezuela- el valor del producto público. En particular, dada la inherencia de criterios políticos para el reclutamiento y conservación de empleos públicos, no hay ninguna razón para creer que el salario del empleado equivale al valor de su productividad marginal, como nos enseñan los libros de texto en relación con la empresa competitiva. Por el contrario, existen numerosas razones para argumentar que su salario es mayor, en promedio, que su productividad marginal, sobre todo si se toma en cuenta el exceso de personal, la desmotivación y desmoralización asociado a su remuneración miserable -la cual se agrava por el colapso institucional- el vacío de liderazgo, las trabas burocráticas y la caída secular de los gastos de inversión y de insumos con que trabajar, que afectan su desempeño. Además de que algunos de los “bienes públicos” producidos por el Estado pueden llegar a convertirse más bien en “males” públicos<sup>35</sup>, su provisión en términos satisfactorios de cantidad y calidad requiere muchas veces de erogaciones adicionales por parte de las familias a proveedores privados, como se ha visto en los casos de educación y servicios médicos, pero también en lo referente a

---

<sup>34</sup> El Estado juega un importante papel en lo económico, además, por ser el más importante comprador de bienes y servicios.

<sup>35</sup> ¿Cuánto “valen” los trámites y gestiones administrativas engorrosas, por ejemplo, de un ministerio? ¿Cuánto valor añade a la economía un policía “matraquero” o un reposero?

vigilancia, camiones cisternas, etc. *Con ello se pone de manifiesto el desequilibrio "estructural" entre capacidad de compra (demanda) resultante de la remuneración del millón cuatrocientos cuarenta mil empleados que se alega tiene el Estado y el valor de la oferta real, efectiva, de bienes y servicios públicos, muy inferior a este monto dada la enorme ineficiencia del gasto.* Bajo estas condiciones persisten presiones inflacionarias aún lográndose un superávit tan grande del sector público consolidado como el estimado por el BCV para 1996 (7,3 % del PIB). En resumen, *el gasto improductivo es inherentemente inflacionario, más allá del resultado contable de la gestión presupuestaria.*

En una economía plagada por una inflación inercial, como consensualmente se entiende es el caso venezolano, la verdad general esgrimida a final del párrafo anterior tiene que reflejarse en la conformación de expectativas inflacionarias por parte de los agentes económicos. Muchos economistas tienden a suponer que las expectativas de los manejadores de fondos financieros son las únicas a tomar en cuenta a la hora de proponer políticas y esta visión es reflejada en los libros de texto. En efecto, la globalización actual, fundamentada en los avances de la tecnología electrónica y en la liberación de mercados, posibilita reacciones inmediatas ante señales provenientes de perturbaciones económicas en cualquier país, casi como lo predicaría un modelo de libre flujo de capitales bajo el supuesto de expectativas racionales<sup>36</sup>. Ello concierne más que todo, sin embargo, a los movimientos de capital de corto plazo, es decir a las inversiones en portafolio que tanto atormentan a los ejecutivos de finanzas. Pero, ¿éstas reacciones son las mismas que las que tiene el inversionista directo –nacional e internacional- que genera empleo? En el caso de Venezuela, tan proclive a generar superávits en su cuenta corriente –ahorro- el problema está no tanto en cómo atraer los capitales de corto plazo, sino en cómo evitar que se fuguen estos ahorros y ello significa algo más que simplemente observar equilibrios entre las variables macroeconómicas.

Mi argumento es que las expectativas económicas dependen mucho más del desempeño real de la economía doméstica venezolana de lo que muchos economistas quisieran admitir. En general, un empresario difícilmente invertirá de manera agresiva en actividades productivas o comerciales en Venezuela, cuando durante los últimos años las posibilidades de ganancias han sido tan precarias: recesión en el mercado interno, sobrevaluación del bolívar, altas tasas de interés, pésimos servicios públicos y paralización de la actividad petrolera, sin mencionar la inseguridad en el plano político. La falta de credibilidad en la capacidad del Estado por generar condiciones para el crecimiento

---

<sup>36</sup> El "casi" se debe, más que todo, a la discusión sobre si las expectativas de los manejadores de fondos pueden seguirse considerando "racionales", cuando se considera la asimetría de información existente en los mercados financieros y cuando el mundo ha presenciado recientemente las sobre-reacciones causadas por el efecto "manada" (crisis asiática-rusa-brasileña).

estable hace que cualquiera que posee fondos prefiera ubicarlos afuera y/o gastarlo en bienes antes de que suban de precio. La reducción del gasto sólo empeorará las insuficiencias del Estado en la provisión de externalidades requeridas para crear estas condiciones para el resto de la economía.

Dados los indicadores de la gestión pública examinados en este trabajo, no deben quedar dudas respecto a la necesidad de aumentar el gasto, pero sobre todo, de producir profundas transformaciones en el Estado que eleven sustancialmente la productividad de este gasto. Los países desarrollados de gestión fiscal persistentemente deficitaria referidos antes tienen muy baja inflación porque las ejecutorias de sus gobiernos encuentran mucha mayor credibilidad. El Estado, siendo bastante más eficiente que el nuestro, conserva cierta capacidad de respuesta ante los desafíos de la economía globalizada. Retribuye las contribuciones impositivas del ciudadano con servicios públicos relativamente eficientes, se rinden cuentas *-accountability-* y esto repercute favorablemente en la generación de confianza. Nada más distante que el caso del Estado venezolano.

La transformación del Estado venezolano requiere necesariamente de la disminución significativa del número de empleados, del incremento sustancial de los sueldos y salarios pagados a los empleados y obreros que sí hacen falta conforme a un régimen de meritocracia, y de un aumento significativo de la inversión en infraestructura y en su mantenimiento, como en la dotación adecuada de insumos y equipos para los servicios públicos. La elevación de la productividad del gasto público requiere, además, de una visión futura que oriente estas transformaciones y de un liderazgo que sepa estimular la toma e instrumentación adecuada de las decisiones correspondientes.

En un plano estrictamente económico, el problema está en cómo financiar estas transformaciones. En particular, no existen previsiones para el pago de las cuantiosas prestaciones que acarrearía una reducción sustancial de la fuerza laboral del Estado, tampoco para un fuerte incremento de la inversión pública en las magnitudes requeridas. Habría que tener recursos para el seguro de paro forzoso vinculado a un programa masivo de capacitación de los empleados despedidos en nuevas tareas que permitiera su reinserción productiva en la economía cuando ésta se reactivara. Por demás, aun con la mejora significativa en los precios del petróleo, el ejercicio fiscal de 1999 fue deficitario y tampoco se espera una mayor holgura para que el Estado pueda asumir estos compromisos para este año (2000).

La necesidad de revertir la tendencia al deterioro del bienestar de la población venezolana pasa, de acuerdo al análisis hecho en estas páginas, por rescatar para el Estado su importante y decisivo papel como instrumento de desarrollo. Ello requiere elevar significativamente el gasto en el corto plazo, para lo cual es menester empero, aliviar las severas restricciones que enfrenta la solvencia intertemporal del fisco, dada su estructura de pasivos y las restric-

ciones en las corrientes de ingresos ordinarios estimadas para el futuro próximo. Cabe señalar al respecto, la imposibilidad de ampliar los ingresos tributarios domésticos en las magnitudes requeridas para financiar las transformaciones mencionadas durante los próximos años, por la fuerte recesión que padece la economía. Y sin un gasto público mayor y más eficiente, la recuperación económica se hace bastante difícil.

Si se entiende la necesidad de reformar el Estado como un asunto de urgencia, quedan –fuera de incrementos inesperados (y poco probables y duraderos) de los precios del petróleo– sólo los ingresos extraordinarios, básicamente mayores niveles de endeudamiento y/o venta de activos. Al respecto, cabe mencionar las limitaciones de recurrir a nuevos créditos –sobre todo en los montos requeridos– cuando el Estado se enfrenta ya a una carga de pasivos que, según algunos análisis, sobrepasa en monto al valor del PIB del país en un año<sup>37</sup>. Si bien operaciones de refinanciamiento podrían significar algún alivio temporal, ello no es aconsejable en los actuales momentos por las elevadas primas de riesgo-país que habría que ofrecer en el caso de los mercados externos. El mercado doméstico, por su parte, está demasiado golpeado para cargar con el financiamiento de las transformaciones del Estado.

En estas condiciones, parece que la única solución viable está en la venta de un porcentaje minoritario de Pdvsa. Es de lamentar la exclusión de esta posibilidad por parte de la constitución aprobada a finales de 1999. La venta de todas las demás empresas públicas cubriría solo una parte pequeña de las necesidades de transformación del Estado según los criterios esbozados, a menos que esta venta incluyera también a Edelca. No obstante, sobre la venta de ésta última empresa pesan las mismas objeciones que se tienen respecto a Pdvsa: se trata de una empresa estratégica y su enajenación afectaría la soberanía nacional. La venta parcial de Pdvsa tiene una ventaja, en este sentido, porque el Estado seguiría conservando un control mayoritario. Si el valor de esta empresa se estima entre los USA \$ 100 y 150 millardos, la venta de apenas el 10% o el 15% de la misma permitiría cubrir con creces la capitalización de los fondos de pensión y jubilación de los empleados públicos<sup>38</sup> –amén de disminuir otras deudas– sin menoscabar los ingresos fiscales futuros provenientes de esta fuente, ni comprometer el control estratégico del

---

<sup>37</sup> Según un estudio realizado para el BID por Gustavo García, et al, (1997), los compromisos de pago de deuda del Estado venezolano, tanto externas como internas, constituyeron para 1997, casi el 40 % del presupuesto del gobierno central. Si a ello se le suma la necesidad de cancelar, durante los próximos cinco años, los pasivos laborales resultantes de la reforma del Seguro Social y, en particular, del régimen de pensiones y jubilaciones, el monto total de la deuda pública llegaría a un 107 % del P.I.B. Asimismo, conforme al presupuesto reconducido presentado al Congreso para el ejercicio fiscal de 1999, los pagos por servicio de la deuda se elevan a más del 20% del gasto total (OCEPRE, 1999).

<sup>38</sup> Calculados en un 10% del PIB para 1996. Ver García, G., et al., p. 78.

Estado sobre esta industria<sup>39</sup>. Con ello podrían financiarse la liquidación de los pasivos laborales necesarios para reducir significativamente la burocracia. El impacto inflacionario de la expansión monetaria generada por la venta de estos activos se diluiría en gran medida por la mayor eficiencia del gasto público —concentrado ahora en la provisión de servicios. Con una conducción adecuada de este proceso, en el marco de un programa de transformación ambicioso y creíble, se revertirían las expectativas adversas, aumentando la demanda por saldos reales del público, lo que contribuiría a absorber productivamente los incrementos de liquidez. Adicionalmente, la venta de acciones de Pdvsa en los mercados internacionales tenderá a incrementar su valor, capitalizándola y permitiendo poner en cabeza propia el riesgo crediticio<sup>40</sup>, con lo cual los costos de financiamiento de la expansión petrolera se reducirían. Por último, esquemas como el de Monaldi/Quirós Corradi podrían instrumentarse, con fuerte atracción de inversiones extranjeras e incentivos a la inversión productiva nacional. Desde luego, la venta de parte de Pdvsa sería contraproducente si ello se dedicara a financiar el gasto corriente.

### **Los agregados monetarios**

La otra política que, en los enfoques de la nueva ortodoxia compromete adversamente las posibilidades de reactivación sostenida del país, tiene que ver con el manejo de las variables monetarias y cambiaría. El uso de políticas monetarias restrictivas se ha vuelto dogma en el combate contra la inflación, en particular cuando la gestión fiscal muestra dificultades para alcanzar el equilibrio. En estas condiciones la inquietud de que un déficit fiscal abrigue expectativas inflacionarias y dispare ataques especulativos contra la moneda tiende a reforzar el uso de instrumentos contractivos de la liquidez<sup>41</sup>. En la historia reciente de Venezuela, los fuertes déficits fiscales que arrojó el retroceso de los precios del petróleo de los niveles alcanzados en la Guerra del Golfo y luego de las amenazas de un nuevo conflicto en 1997, así como el desbordamiento monetario representado por los auxilios financieros otorgados a la banca en crisis en 1994, han hecho de las operaciones de mercado abierto —venta de bonos “cero-cupón”, luego Títulos de Estabilización Monetaria Capitalizables (TEMs) y Bonos de Deuda Pública— y, en menor medida, del aumento del encaje legal, instrumentos permanentes de política económica anti-inflacionaria. En particular, los ataques contra el bolívar, a mediados de

---

<sup>39</sup> Una venta de participación accionaria minoritaria en Pdvsa, no reducirá los ingresos futuros del Estado, ya que los impuestos a la actividad petrolera serían iguales, salvo la cuota parte de dividendos que irían al nuevo socio minoritario. Tampoco tendría por qué perderse poder de decisión —“soberanía”— sobre la industria.

<sup>40</sup> Actualmente Pdvsa paga una prima por riesgo alta por estar indisolublemente identificada con el Estado.

<sup>41</sup> En Venezuela, estos instrumentos son: aumentos en el encaje legal con el BCV exigidos a la banca; alzas en las tasas de redescuento; venta de títulos valores por parte del BCV (operaciones de mercado abierto) y ajustes directos de la tasa de interés hacia arriba.

1998 provocaron una reacción de las autoridades monetarias que elevó las tasas de interés activas a casi un 30% en términos reales, con consecuencias muy negativas para el aparato productivo.

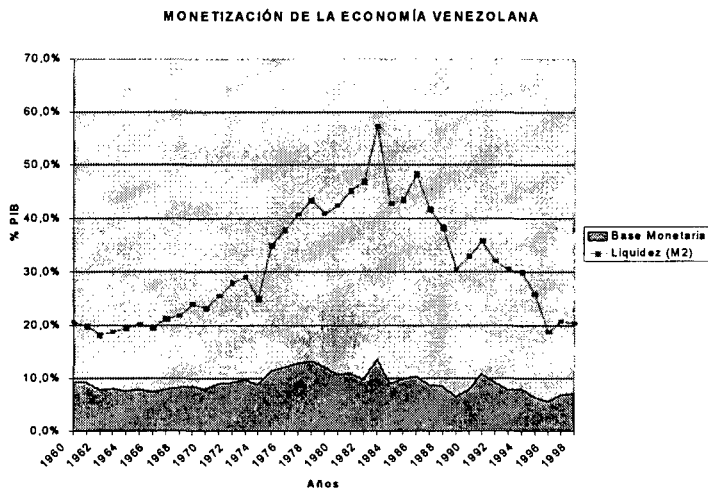
En todas estas actuaciones, se ha esgrimido como argumento la necesidad de recoger el exceso de liquidez en manos del público para así neutralizar las presiones de demanda sobre el dólar y los bienes y servicios, que pudieran contribuir a un alza mayor de precios. Este argumento suena bastante raro en una economía que en la actualidad (años 1999 y 2000) atraviesa una depresión tan profunda<sup>42</sup>. ¿Dónde está ese "exceso de liquidez" en una situación de caída tan drástica en el poder adquisitivo de la población? ¿Cómo es que puede esgrimirse la necesidad de controlar la expansión de la demanda interna en estas condiciones? Es obvio que nos encontramos aquí frente a una nueva manifestación de la ideología (falsa conciencia) macroeconómica dominante que no guarda correspondencia alguna con la realidad.

El Gráfico N° 10 muestra el grado de monetización de la economía venezolana entre 1960 y 1998, medido como la relación entre los agregados monetarios M (base monetaria) y M2 (una medida de la liquidez en manos del público) y el PIB a precios corrientes. Como puede apreciarse en lo que respecta a M2, durante los años 1995-98 la relación desciende a los niveles históricamente más bajos de todo el período, salvo los años 1962 y 63, años de control de cambio y fuerte crisis financiera (García G., 1998). En lo que respecta al dinero de alto poder o base monetaria, ni siquiera en los comienzos de los 60 llegó a ser tan baja su relación con el PIB. Lejos de haber un "exceso de liquidez" hay una contracción de esta variable —mídase como se mida— que se asocia a la profunda depresión de la actividad económica interna. El problema reside en que esta disminuida liquidez se encuentra atragantada en la banca, que no logra colocarla en préstamos y presiona, por ende, al mercado cambiario y/o de otros títulos valores, ejerciendo una acción desestabilizadora sobre los mercados financieros que obliga a la acción del BCV.

---

<sup>42</sup> El PIB cayó en un 7,2% en 1999, según el informe del Presidente del Banco Central de Venezuela (Página WEB).

Gráfico N° 10



FUENTE: BCV, An. Est. de Cuentas Nacionales y del Sector Financiero; p. WEB<sup>43</sup>.

Existen dos razones que explican por qué la banca no pueda prestar sus fondos. La primera, ofrecida por la teoría monetaria tradicional, reside en la caída en la demanda por saldos reales por parte del público —llámese consumidores o productores— provocado por la persistencia de la inflación. En estas condiciones, el bolívar pierde todo atractivo como depositario de valor y la gente se deshace de sus saldos líquidos, bien buscando afanosamente instrumentos de alto rendimiento en el mercado interno (que actualmente no existen), bien refugiándose en títulos valores denominados en otras monedas, o bien gastando sus reales en bienes. Está claro, por ende que el llamado "exceso de liquidez" es en realidad escasez de demanda por dinero en general, y por créditos en particular, productos de la desconfianza en la gestión pública<sup>44</sup>. ¿Cómo explicar, entonces, los reclamos sobre las dificultades de acceder al crédito?

<sup>43</sup> Ver Cuadro A-11 del Anexo.

<sup>44</sup> Un economista amigo me hizo la observación de perogrullo de que todo exceso de liquidez es con respecto a un determinado nivel de demanda de dinero, lo cual justificaría las políticas monetarias contraccionistas en circunstancias de baja demanda. El apego estricto a las formulaciones de texto lo lleva a insistir en actuar sólo sobre una de las variables de la ecuación —la oferta monetaria o liquidez en manos del público— en vez de reconocer que el verdadero problema en la Venezuela actual está en cómo reactivar la demanda por dinero.

La segunda razón por la que la banca se encuentra atosigada de dinero que no puede colocar no reside en ningún mecanismo complejo de la teoría monetaria sino simplemente en la enorme ineficiencia del sistema financiero nacional. La banca comercial tiene actualmente (enero de 2000) un *spread* o margen de intermediación entre tasas activas y pasivas de unos 25 a 30 puntos, la más alta de América Latina, y una tasa de intermediación, es decir, una relación entre sus colocaciones y sus depósitos que, después de años de mejora lenta, ahora es cuando ronda apenas el 60%, muy por debajo del 85-90% considerado como mínimo en instituciones sanas. Del dinero que capta del público, buena parte tiene que ser invertido en títulos valores, para lo cual ha contado con la anuencia de las autoridades monetarias y fiscales emitiendo TEMs<sup>45</sup> y títulos de DPNS<sup>46</sup>. La dependencia de estos papeles es, por ende, excesiva, y pone en evidencia que la banca cumple escasamente con la función principal para la cual fue creada, cual es la de intermediar entre oferentes y demandantes de fondo.

La enorme ineficiencia del sistema financiero venezolano se refleja básicamente en sus altos costos de transformación y en su incapacidad para evaluar riesgo. Los altos costos de transformación han sido reseñados muy profesionalmente por García, G., (1998) y tienen que ver con el exceso de agencias, de personal, mala gerencia, procedimientos poco ágiles, etc. con que las instituciones financieras cumplen sus funciones. Por otro lado, existen economías de escala importantes en la intermediación financiera, que están fuera del alcance de la mayoría de los bancos venezolanos debido a sus pequeñas dimensiones. La presencia de 38 bancos comerciales y universales para un mercado tan reducido como el nuestro sólo se explica por la escasa competencia, la cual ha permitido a los bancos pequeños ofrecer casi la misma variedad de servicios que los más grandes. Los altos costos "unitarios" de transformación de estos bancos pequeños sirven de marcador para los bancos grandes, que sí pueden aprovechar economías de escala, con lo cual logran cosechar rentas diferenciales. Para ello también existe complicidad de parte de las autoridades de la Superintendencia de Bancos y del BCV, quienes desean conservar el *status* existente, absteniéndose de promover condiciones que obliguen a una competencia más agresiva, por temor a que la quiebra de algunos bancos ineficientes desate nuevamente una crisis en este sector. En este sentido se evidencia, al igual que en el campo de la política fiscal, la precariedad sobre la cual descansa la credibilidad en las políticas oficiales. Esta ausencia de credibilidad es un importante ingrediente en la formación de expectativas negativas.

La incapacidad de evaluar riesgo de la banca parece ser una reacción lógica contra la alta volatilidad del entorno macroeconómico que, de por sí, aumenta el riesgo de cualquier transacción financiera. Dada esta mayor dificultad

---

<sup>45</sup> Títulos de Estabilización Monetaria.

<sup>46</sup> Deuda Pública Nacional.

tad, la banca venezolana simplemente se ha desentendido de este problema y se ampara más bien en una alta relación de garantía por monto prestado con la intención de cubrir con creces sus potenciales pérdidas. Ello elimina a muchos potenciales prestatarios, sobre todo de la pequeña y mediana empresa. No obstante, al no saber ponderar el riesgo esta práctica de afianzamiento excesivo no ampara a los bancos de ver deteriorar su cartera. Los analistas de crédito suelen estar muy mal pagados y ser gente poco preparada y, salvo en casos importantes de créditos sindicados para importantes inversiones, siguen una regla de decisión mecánica (*rule of thumb*) para otorgar o no un préstamo. Total, la banca posee un mercado cautivo cuyas reglas aceptadas e implícitas de funcionamiento excluyen la competencia. Por el contrario, de contarse con una banca más seria, se le ofrecerían asesorías y otros servicios al cliente para ayudarlo a mejorar la formulación de su proyecto y reducir así el riesgo. Así, la relación garantía/préstamo sería bastante más baja, haciendo más accesible el crédito.

La incompetencia de la banca nacional por evaluar riesgo y el excesivo afianzamiento del crédito se da la mano con la caída en la demanda por saldos reales del público para represar dinero en las instituciones crediticias, a pesar de la existencia de demandas específicas insatisfechas. La baja intermediación consiguiente obliga a mantener altos márgenes entre tasas activas y pasivas para cubrir sus abultados costos de transformación. Es de lamentar que la presencia de importantes inversiones extranjeras en los bancos principales del país no haya traído mayores cambios en los modos de operación de los mismos. La conclusión lógica es que, a pesar de lo pequeño del mercado venezolano y de la ineficiencia en los procesos de intermediación financiera, los capitales extranjeros se han visto atraídos a Venezuela por la posibilidad de cosechar importantes rentas diferenciales, amparados en el hecho de que la fijación de tasas es con base en el operador menos eficiente.

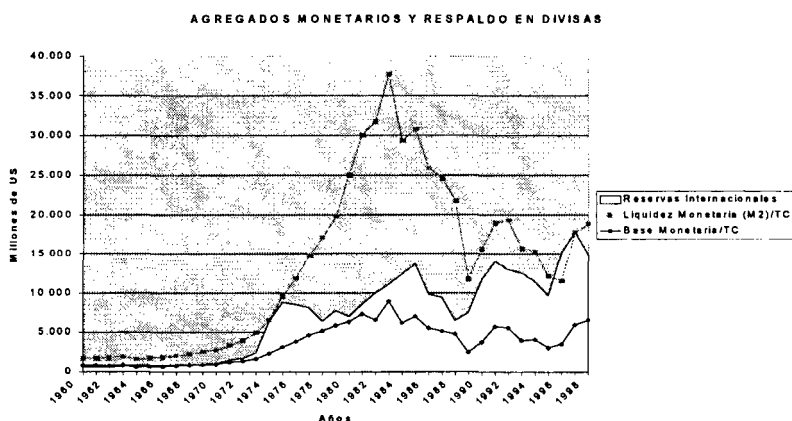
Estas consideraciones sobre la banca deben mover a reflexión respecto al tipo de políticas requeridas para mejorar su eficiencia como intermediador de fondos. Más allá de algunos incentivos marginales, como lo son la disminución y/o mayor remuneración del encaje, y la reducción de sus aportes a FOGADE, debe instrumentarse medidas tendientes a la transformación estructural del sector, entre las cuales se contemplen incentivos y presiones para acelerar el proceso de fusiones entre los bancos menores, mecanismos que permitan una mayor competencia entre las instituciones financieras, y estímulos para promover la adopción de políticas de evaluación efectiva de riesgo y de asistencia al prestatario, por parte de la banca. Ello es tanto más importante cuando buena parte de las medidas enunciadas en el Programa de Transición: Estrategia Económica 1999-2000 (Cordiplan, 1999), tienen que ver con la idea de facilitar el acceso al crédito en condiciones favorables por parte de las unidades productivas, en particular de la PyME, como elemento central en las pretensiones de reactivar la economía.

## El aspecto cambiario

Por la presencia de una sólida actividad exportadora, Venezuela ha disfrutado de una moneda fuerte durante parte importante de este siglo. Sin embargo, siendo que los ingresos externos percibidos son en buena parte renta, la capacidad de compra del bolívar no ha correspondido estrictamente a la capacidad productiva interna del país. De ahí el hecho de que nuestra moneda muestre características de sobrevaluación en términos de su poder adquisitivo externo (según la teoría de la paridad de poder adquisitivo -PPA) sin que ello necesariamente haya provocado -salvo en algunos años de fuerte crisis- déficits en la cuenta corriente. Esta combinación de sobrevaluación con equilibrios comerciales o saldos superavitarios en la cuenta corriente constituye una particularidad venezolana explicada sólo por el poder de compra que proporcionan estas rentas petroleras. Lamentablemente, ello no significa un ingreso adicional de la economía ya que, más bien, tiende a desplazar el ingreso proveniente de las actividades transables domésticas, generando desempleo. Muchas actividades transables distintas al petróleo, sólo pueden sobrevivir con un bolívar menos sobrevaluado, lo cual resulta en una situación de subabsorción externa, es decir, en un nivel de consumo e inversión por debajo del ingreso que genera la producción doméstica, incluyendo en ésta a las rentas del petróleo. Se expresa así la incompatibilidad, *ceteris paribus*, de tener simultáneamente equilibrio externo y equilibrio (de pleno empleo) interno<sup>47</sup>.

### Gráfico N° 11

FUENTE: BCV, An. Est. de C. Nacionales del Sector Financiero; y p. WEB<sup>48</sup>.



<sup>47</sup> Para un desarrollo más amplio de esta explicación, ver García, H. (1999), "Rentas Petroleras, Tipo de Cambio y Desarrollo en Venezuela", a ser publicado próximamente por el Banco Central.

<sup>48</sup> Ver Cuadro A-12 del Anexo.

El efecto de las rentas petroleras sobre la capacidad adquisitiva externa del bolívar produce un conflicto entre las percepciones macro y microeconómicas respecto al valor de la moneda. El gobierno y el Banco Central no ven razón alguna para instrumentar políticas conducentes a disminuir la sobrevaluación del bolívar, ya que el comportamiento de las cuentas externas no lo exige. Por el contrario, pareciera existir holgura para "rezagar" el ajuste nominal del tipo de cambio –sobrevaluándolo aún más- para ponerlo al servicio de una política de estabilización de precios. A nivel micro, sin embargo, la sobrevaluación dificulta de manera creciente la capacidad competitiva del sector transable no petrolero, sobre todo tomando en cuenta el deterioro de la infraestructura física, el colapso de los servicios y la improductividad del gasto público. En tales condiciones –y más si el BCV pretende defender el bolívar promoviendo alzas en la tasa de interés, como ocurrió a mediados de 1998- no existen estímulos para invertir en la creación o ampliación de capacidad productiva local, generándose expectativas negativas que perpetúan la inflación. La pérdida de confianza en el bolívar como reserva de valor hace que los agentes económicos huyan hacia otros activos, bien sea dólares o bienes de consumo. La banca invierte su exceso relativo de liquidez en TEMs por la baja demanda de créditos.

La exportación de ahorro resultante –subabsorción- tiene como contrapartida el hecho de que el país está consumiendo e invirtiendo por debajo de lo que permite su ingreso, con efectos adversos sobre el bienestar presente y futuro de la población venezolana. Se conforma un círculo vicioso de depresión del mercado interno, expectativas de rentabilidad adversas, salida de capitales, aumento en las tasas de interés y caída (de nuevo) del mercado doméstico. Ante esta situación sobreviven, paradójicamente expectativas –temores potenciales- devaluacionistas, a pesar de la tendencia a arrojar saldos superavitarios en la cuenta corriente y de la holgura del respaldo en divisas con que cuentan los agregados monetarios (Gráfico N° 11). Aun agregando el saldo en TEMs a la base monetaria, el monto en reservas internacionales nos sitúa en mejor posición en términos del respaldo que tiene esta variable en divisas, que Argentina con su caja de conversión<sup>49</sup>.

La situación descrita pone en serias dudas las bondades de continuar con una política de rezago cambiario –sobrevaluación creciente del bolívar- como mecanismo de "anclaje" del sistema de precios. Las expectativas inflacionarias y cambiarias adversas no parecen estar fundadas en el comportamiento efectivo de los agregados monetarios ni en su relación con las reservas internacionales. Por el contrario, es plausible argumentar que encuentran una razón de ser en los efectos negativos que a nivel micro, ha causado una conducción

---

<sup>49</sup> Los pasivos del BCV conformados por la base monetaria y los TEMs, corregidos por el tipo de cambio, tienen un respaldo de 1,3 a 1 en reservas internacionales para finales de 1998, según cálculos realizados por este autor.

desacertada de estas variables por parte de los últimos gobiernos en apego a una lectura simplista, ideologizada, de la ortodoxia macroeconómica.

### **Conclusiones**

La política económica de Venezuela se ha visto subordinada a dos grandes paradigmas durante la segunda mitad del siglo XX. La concepción estatista de desarrollo, apoyada en las teorías de la Cepal y viabilizada en nuestro país -quizás en mayor grado que en el resto de Latinoamérica- por los prodigiosos ingresos petroleros percibidos por el sector público, inspiró el desarrollo económico venezolano hasta bien entrada la década de los '80. El creciente entramamiento de este modelo a nivel general de América Latina, catalizado por las transformaciones ocurridas en la economía internacional, llevó a explorar otros caminos para promover el desarrollo, produciéndose como resultado la visión luego conocida como "Consenso de Washington". Aunque Venezuela llega a compartir más tardíamente que otros países de la región el nuevo paradigma, lo asume finalmente como suyo, no sin antes experimentar los últimos ensayos de corte intervencionista y populista bajo el gobierno de Rafael Caldera. Si bien en muchos países de América Latina la instrumentación del nuevo paradigma produjo resultados positivos, sobre todo en cuanto al desempeño macroeconómico, también puso de manifiesto sus limitaciones e insuficiencias, fundamentalmente en lo que respecta a la solución de los problemas de pobreza y de distribución desigual del ingreso. Subsanan estas insuficiencias constituye una de las principales preocupaciones de muchos organismos multilaterales y agencias de desarrollo en la actualidad.

En Venezuela, dadas sus particularidades estructurales como economía altamente dependiente de la venta del petróleo en los mercados internacionales y la forma simplista con que los gobiernos de Caldera y Chávez han instrumentado lo que han entendido es la nueva política, los resultados fueron todavía menos sólidos. La alta volatilidad macroeconómica y las marchas y contramarchas en el plano político terminaron por desdibujar las condiciones mínimas de estabilidad y credibilidad requeridas para estimular la inversión productiva. En particular, el gobierno de Caldera puso todos sus huevos en una sola canasta —el plan de expansión petrolero- para ver luego desnudada la precariedad de esta estrategia cuando los precios del petróleo se desplomaron en 1998. Por su parte, la astringencia fiscal del gobierno de Chávez y la inexperiencia manifiesta en el manejo de la cosa pública han logrado durante su primer año de gestión estrangular la economía y profundizar la recesión provocada por su antecesor. ¡Que lástima que, por su poco dominio de lo económico, estos dos gobiernos se hayan entregado tan acríticamente a las recetas contraccionistas que les vendieron los vulgarizadores de la nueva ortodoxia!

En atención a la situación de volatilidad y recesión económica de los últimos cinco años, muchos economistas han insistido en la necesidad de equilibrar como sea las cuentas fiscales y continuar con una política monetaria res-

trictiva, como fórmula para asegurar la estabilidad macroeconómica. De acuerdo a algunos análisis, ello sería condición *sine que non*, para restablecer la credibilidad y la confianza en la conducción de la política económica y poder abatir la inflación: las inversiones y la generación de empleo vendrían por añadidura. No se toma en cuenta, sin embargo, el grave nivel de deterioro del gasto público, medido externamente por el colapso de los servicios públicos y constatado por la disminución significativa de muchos indicadores, como el gasto social por habitante, de las inversiones públicas netas y de la dotación de insumos a los entes públicos.

El gasto público eficiente en la provisión de economías externas positivas – servicios al sector productivo, capitalización del recurso humano a través de los gastos en educación, cuidados de salud, seguridad, inversión y mantenimiento de infraestructura- es crucial para cualquier proceso de reactivación. Así ha sido reconocido por los estudios más recientes sobre el crecimiento y el desarrollo, en los cuales se destaca el alto retorno social que tiene la erogación del Estado en estas áreas. Anteponer el combate a la inflación a través de políticas contractivas a la búsqueda de fórmulas para aumentar urgentemente los recursos para que el Estado pueda cumplir con estas funciones, constituye, a mi juicio, una pérdida clara de perspectiva y es una muestra del grado de ideologización en que ha caído la formulación de políticas. No se trata sólo de que se encuentra invertido el orden de prioridades, si no de entender que la estabilización económica y la derrota de la inflación misma, pasa por una ruptura con el actual esquema contractivo de ajuste y que he llamado en otro lugar, la "trampa macroeconómica" (García, H., 1999).

Esta trampa se manifiesta en un deterioro todavía mayor de la capacidad de respuesta del Estado ante los requerimientos de la economía a causa de la profundización de políticas restrictivas del gasto. A ello se le añade el efecto sobre las tasas de interés y de sobrevaluación del tipo de cambio de las políticas monetarias restrictivas que acompañan esta receta. El triple impacto recesivo que ello produce sobre la actividad productiva doméstica –en particular, sobre la producción de transables no petroleros- no puede sino perpetuar la inestabilidad de la economía venezolana, aumentando su dependencia y vulnerabilidad respecto a lo que pasa en el mercado petrolero internacional. La merma de la credibilidad en el Estado como garante de estabilidad y como proveedor eficiente de bienes públicos –aunado a la inseguridad del presente proceso de transformación e indefinición política- no hace sino perpetuar las expectativas adversas que alimentan la inflación y la desconfianza en la paridad externa de la moneda.

Tomando en cuenta el deterioro en el nivel de vida de la población venezolana durante las últimas dos décadas, está claro que toda estrategia coherente de desarrollo tiene que tener entre sus objetivos alcanzar el pleno empleo de sus recursos productivos y recuperar el nivel de consumo e inversión cónsono con éste. Pero a menos que mejore significativamente la productivi-

dad de las actividades económicas internas, no es posible conciliar equilibrio en las cuentas externas –absorción plena del ingreso generado a través de aumentos en el consumo y la inversión– sin que ello se traduzca en la destrucción de importante capacidad productiva de bienes y servicios transables no petroleros.

En realidad, la fortaleza del bolívar es paradójicamente frágil, siendo que las magnitudes de renta percibidas por el país dependen de las condiciones inestables en que se determinan los precios internacionales del petróleo. La ausencia de mecanismos de amortiguación económica frente a estos altibajos del mercado petrolero internacional y la gestión pro-cíclica del gasto público alimentado por estos recursos, han hecho de nuestra economía una de las más volátiles de América Latina, con el consiguiente efecto negativo sobre el ahorro, la inversión productiva, el crecimiento económico y sobre el bienestar de nuestra población hacia el largo plazo (BID, 1995). Se dibuja así, un contexto muy poco favorable al desarrollo de ventajas competitivas sustentadas en el aprendizaje tecnológico gerencial y comercial de diversos sectores productivos. Superar esta situación requiere neutralizar los efectos macroeconómicos provocados por la inestabilidad de los ingresos petroleros y echar las bases para un crecimiento sostenido de la productividad. El manejo adecuado de la variable cambiaria cobra relevancia para la construcción de este escenario<sup>50</sup>. No se puede prescindir, empero, de una mejora drástica en la eficiencia del gasto público.

Si el gobierno actual quiere evitar el fracaso de su política económica, debe revertir su actual orientación contractiva heredada del período anterior (Caldera) y emprender un proceso de expansión del gasto en inversión y en los servicios de educación, salud y seguridad. No habrá reactivación económica sin inversión y el sector privado no invertirá si no lo hace también el Estado para enderezar la situación de grave deterioro que afecta tanto la actividad productiva –el llamado “costo Venezuela”– como al bienestar y la tranquilidad ciudadana<sup>51</sup>. Adicionalmente, el Estado debe ayudar al proceso de transformación del sector financiero para mejorar su capacidad de evaluar riesgo, disminuir las trabas que restringen el acceso al crédito por parte de pequeños y medianos empresarios, aprovechar las economías de escala para reducir los costos de transformación y el *spread* entre tasas activas y pasivas y, con ello, abaratar el crédito a la vez que se remunera mejor a los depositantes. Esta transformación sería una de las condiciones para activar la demanda por fondos e ir eliminando las operaciones de mercado abierto restrictivas del Banco Central que han contribuido artificiosamente a mantener la recesión. La otra condición tiene

<sup>50</sup> La discusión sobre qué proyecto de país debe inspirar nuestro desarrollo, si adoptar políticas que terminan profundizando la dependencia del petróleo, o diversificar la producción sobre bases competitivas, la realizo en otro trabajo (García, H., 1999).

<sup>51</sup> En García, Gustavo, et al. (1997), se ha encontrado que el comportamiento de la inversión privada es más bien complementaria que no competitiva con la inversión pública, lo cual reforzaría el argumento anterior.

que ver con la credibilidad de que los cambios de rumbo propuestos no alimenten la inflación.

Dos elementos son claves en lograr una mayor credibilidad y confianza en la gestión pública en el marco de los cambios de política sugeridos. En primer lugar la eficiencia. El Estado debe elevar sustancialmente la relación entre resultados de su gestión e insumos utilizados para ella, es decir, mejorar la productividad del gasto, para conquistar márgenes mayores de acción ante los imponderables que pueden afectar sus ingresos. Un Estado eficiente, que responde satisfactoriamente en servicios a las necesidades de la economía y, promueve la capitalización del recurso humano, contribuye con márgenes bajos de inflación aun en coyunturas de gasto deficitario, como lo demuestran las experiencias de los países desarrollados, en especial los europeos. La credibilidad de los agentes económicos y, por ende, sus expectativas, tienen mucho más que ver con la eficiencia de la gestión pública que con el empeño, en todo momento, de alcanzar un equilibrio, así sea a costa del colapso de los servicios que provee el Estado.

La elevación de la eficiencia del gasto requiere, como se ha enfatizado en el trabajo, de una reforma a fondo del Estado que reduzca drásticamente la burocracia y libere recursos para aumentar significativamente la remuneración a los empleados que hacen falta con base en criterios de meritocracia, expandir el gasto en inversiones y fortalecer la prestación de los servicios de educación, salud y de seguridad. Es menester revertir urgentemente la tendencia, examinada en el trabajo, de un creciente financiamiento personal de los servicios de salud y educación por parte del público usuario, por ser excesivamente recesiva en el caso venezolano. El Estado no debe abdicar de sus responsabilidades en la provisión de recursos adecuados para estos servicios, así la gestión de los mismos sea realizada por mecanismos confiados al sector privado. Por último, la reducción drástica de la burocracia, elemento central de la reforma del Estado, requiere de una red de seguridad social que provea sostén temporal a los empleados cesantes y los prepare con programas de adiestramiento para su reinserción productiva en el mercado de trabajo.

El problema estriba en que, en los actuales momentos, no existen los recursos con los cuales financiar la transformación del Estado en estos términos, fundamentalmente para el pago de las prestaciones y otros pasivos laborales del personal a reducir –incluido el seguro de paro forzoso– y para instrumentar programas eficaces de re-adiestramiento para volver a insertar a estas personas productivamente en la actividad económica. Resolver adecuadamente esta restricción constituye el segundo elemento necesario para restablecer la confianza y la credibilidad, referido antes.

Encontrarle salidas a la insolvencia intertemporal que amenaza al Estado venezolano, dado su estructura de pasivos y a la tensión fiscal<sup>52</sup> a que se ve sujeta su gestión, requiere necesariamente de recursos extraordinarios. No es probable que continúe el aumento en los precios del petróleo en montos suficientes para garantizar, por sí solos, la atención a los compromisos de la transformación del Estado en el tiempo. Tampoco es aconsejable incrementar la dependencia del fisco de esta fuente. Ampliar la base tributaria interna, empero, no será posible si antes no se logra un proceso sostenido de reactivación de la economía para lo cual la transformación del Estado es crucial. En relación con los ingresos extraordinarios, mayores endeudamientos sólo contribuirían a "correr la arruga" y son desaconsejables, en los actuales momentos, por la prima de riesgo que habría que ofrecer en los mercados internacionales. Queda sólo la venta de activos. El gobierno debe acelerar la venta de las empresas del sector eléctrico, del aluminio y aquellas empresas de servicio (bienes privados) que todavía posee (hoteles, bancos, etc.). No obstante, éstas no proporcionarían las magnitudes requeridas de recursos para garantizar la transformación a fondo del Estado. Es lamentable, en este sentido, que la nueva constitución prohíba la venta -parcial- de Pdvsa, la cual podría cubrir estas necesidades. Ello facilitaría el salto a una gestión pública cualitativamente mejor que potenciara la actividad productiva en un contexto de creciente equidad. A la vez la venta parcial de Pdvsa mejoraría la posición crediticia de la propia empresa y podría utilizarse como base de un sistema de fondo de inversión que atrajera otros capitales, como lo han propuesto, en reiteradas ocasiones, Quirós Corradi y Francisco Monaldi. Siendo que el Estado no perdería ingresos fiscales futuros (los impuestos serían los mismos) -salvo la cuota parte de dividendos que iría al socio minoritario- ni mermaría su poder de decisión sobre la empresa, la conclusión inevitable es que la oposición a esta medida es exclusivamente de carácter político-ideológico. Desde luego, vender parte de un activo tan valioso como Pdvsa para tapar insuficiencias en el financiamiento del gasto corriente sería simplemente descapitalizar al país. Toda venta accionaria de Pdvsa tendría que estar supeditada a la liquidación de pasivos -prestaciones sociales, deuda pública- que permitiese transformar al Estado y aliviar permanentemente su flujo de caja para poder así aumentar la inversión y atender adecuadamente los servicios públicos mencionados.

En el marco de las consideraciones hechas, la reforma del Fondo de Estabilización Macroeconómica realizada por el actual gobierno es totalmente contraproducente. Congelar recursos -el 50% del exceso de ingresos provenientes de precios petroleros mayores a USA \$ 9/barril- en medio de la severa recesión que padece el país sólo contribuye a deteriorar aun más el nivel de

---

<sup>52</sup> El término, acuñado por Víctor Tanzi, se refiere a la tensión entre la restricción de ingresos a que se ve sujeta la acción del Estado y la necesidad de atender necesidades sociales impostergables y con tendencias a empeorar. Ver, García, G., et al., (1997): 19. La tensión fiscal pone en jaque la legitimidad de la acción pública si no se le encuentra una salida económica, política y socialmente viable.

vida de la población.<sup>53</sup> ¡Es la primera vez que una alza significativa en los precios petroleros, lejos de contribuir a la reactivación interna, se asocia a una profundización del desempleo! Ello pone al desnudo el excesivo costo de la política anti-inflacionaria del actual gobierno. ¿Tiene sentido abatir unos 5 a 9 puntos de inflación si ello se hace a costa de tal grado de inmiseración de los venezolanos? Nuevamente la ideología de una macroeconomía mal aprendida hace perder las perspectivas. ¿Cómo lograr que se entienda que la única salida viable a la trampa en que nos encontramos metidos es la mejora sostenida en la productividad de la economía? La política contractiva actual excluye la posibilidad de que pueda emprenderse este camino.

Por otro lado, la discrecionalidad con que el Ejecutivo puede hacer uso del otro 50% de los ahorros causados con la reforma del FEM va en contra de la idea de un estabilizador automático que motivó su creación. En este mismo orden de ideas, el Plan Bolívar 2000, si bien loable en cuanto a sus propósitos y en tanto que moviliza valiosos recursos humanos —otrora ociosos— para atender necesidades básicas de la población, puede ser contraproducente en la medida en que los recursos para su funcionamiento sean canalizados por mecanismos *ad-hoc* que en nada contribuyen a fortalecer las instituciones existentes y que, además, atentan contra la eficiencia y la probidad de este gasto.

La mayor eficiencia del Estado no es concebible si no se entiende como un proceso de perfeccionamiento y de fortalecimiento institucional. Ello requiere, entre otras cosas, entender las responsabilidades y limitaciones de cada organismo, de cada nivel de gobierno y contar con una base jurídica sólida —como con la capacidad para ponerla en práctica— que transmita seguridades a los diversos entes y personas. El fortalecimiento institucional requiere ideas claras sobre normas de funcionamiento y de conducta que sean coherentes con los valores y propósitos que animan el colectivo involucrado. En esto juega papel clave la existencia de una estructura de incentivos que concilie las motivaciones personales con las de la organización, lamentablemente inexistente en el sector público. La vinculación del desempeño individual con el desempeño colectivo constituye la base para una cultura política en la cual sean claramente reconocidos los deberes y los derechos de los ciudadanos, como el existente en países desarrollados. En este sentido, estoy convencido de que la descentralización juega un papel decisivo en la elevación del nivel de eficiencia del Estado, pues acerca la toma de decisiones a la población afectada y elimina (o por lo menos debería hacerlo) eslabones intermedios de control y supervisión desde el gobierno central. No obstante, esto sería tema de otro trabajo.

Lamentablemente, el fortalecimiento institucional del Estado no es sólo obra de leyes o decretos. El recurso humano, como en cualquier empresa u

---

<sup>53</sup> Además, es una muestra de la acción pro-cíclica del gasto que tanto ha contribuido a la inestabilidad macroeconómica del país. Ver García G., et al., 1997.

organización competitiva, es crucial. Poner a tono un ministerio con las exigencias de una gestión pública moderna y eficaz requiere de una visión clara acerca de los propósitos de ese organismo, unos objetivos y un conjunto de valores compartidos por los funcionarios del mismo, y una estructura de incentivos y castigos que refuerce estos valores. ¡No en balde se ha reiterado tanto últimamente que la prosperidad de las naciones desarrolladas se debe en gran medida a sus instituciones! (North, 1993). Además de la necesidad de tener una visión de transformación clara que conecte con un proyecto de país viable y coherente, la palabra clave, para cada organismo, es liderazgo. ¿Cuáles deben ser las transformaciones que debe emprender el Ministerio de Salud, el de Educación? ¿En qué se beneficiaría la población? ¿Cómo incorporar a los "dolientes" en la toma de decisiones que afectan el desempeño de cada organismo? ¿Existen enseñanzas o procedimientos, existen sinergias a compartir? ¿Cómo impulsar las reformas y llevarlas a feliz término? ¿Qué se necesita para vencer las inevitables resistencias al proceso de cambio? ¿Los mandos de estos ministerios están a la altura de estos desafíos?

Como ejemplo de lo que no se debe hacer, cabe señalar la fusión del anterior Ministerio de Industria y Comercio, formado a partir de un diseño estratégico corporativo coherente, con el antiguo Ministerio de Agricultura y Cría, organismo sin visión que lo aglutinara, amorfo y disperso, produciendo una institución confusa, sujeta a incertidumbre y notoriamente debilitada en el manejo de políticas. Nada se hizo para armonizar las disímiles culturas corporativas ni para forjar una nueva visión para el novel Ministerio de Producción y Comercio.

Por otro lado, no es concebible elevar sustancialmente la eficiencia del Estado venezolano y avanzar en un proceso de fortalecimiento institucional con los actuales niveles de remuneración –miserables– de los empleados públicos. Salvo en el caso de los organismos descentralizados que tienen una normativa de personal especial, los sueldos y salarios de los funcionarios públicos tienen su tope máximo en el sueldo del Presidente de la República, ¡Unos USA \$1.300! Esta situación es realmente absurda y contrasta incluso con la de países latinoamericanos bastante más pobres que Venezuela<sup>54</sup>. No es posible atraer a los mejores, ni mucho menos conservarlos en la administración pública, si no se ofrecen incentivos significativamente mayores<sup>55</sup>. Es iluso, por ejemplo, pretender mejorar la educación o tener universidades "de excelencia"

---

<sup>54</sup> Según informaciones de prensa recopiladas por este autor, el Presidente de Colombia ganaría USA \$ 7.000, el de Honduras y de otros países centroamericanos, unos \$ 3.500. Un ministro en Argentina ganaría unos \$10.000.

<sup>55</sup> Esto está, por demás, reconocido por el propio gobierno que contrata asesorías calificadas pagadas con sueldos internacionales, contra fondos del BID o del BM, porque no cuenta con personal calificado propio para estas labores.

con los actuales niveles ridículos de sueldos que se pagan a los profesores y maestros<sup>56</sup>.

En fin, el margen de acción de la política económica para el mediano plazo estará en función de la legitimación social y política de la misma, además de su consistencia en términos del conocimiento económico propiamente dicho. Los indicadores examinados en este trabajo y la efervescencia desatada entre la población ante las expectativas que ha despertado el nuevo gobierno de "poner las cosas en su sitio", dejan un margen peligrosamente pequeño. Este gobierno está obligado a acertar más temprano que tarde, porque si no, el costo social y político para el país podría ser demasiado grande. Nadie quiere imaginar las consecuencias de un fracaso estruendoso de la actual gestión en medio del vacío de poder que produciría y la ausencia actual de alternativas de liderazgo. Dándole el beneficio de la duda, el presidente Chávez parece tener las mejores intenciones y ha demostrado una asombrosa capacidad de aprendizaje que permite confiar en la posibilidad de que su gobierno pueda acertar cada vez más en la formulación e instrumentación de sus políticas. El gran "pero" está referido a su equipo de gobierno. Si el Presidente de la República no entiende que debe trascender las lealtades de grupo y las amistades cercanas para nombrar a los mejores en cada ministerio, en cada organismo importante, independientemente de su procedencia o de su afiliación política, sus loables intenciones se las tragará la confusión y la inoperancia administrativa. En particular, si no se produce una mejora significativa en la gestión pública apoyada en un proceso de fortalecimiento institucional, todo incremento futuro del gasto tendrá fuertes impactos inflacionarios. La prueba definitiva del liderazgo de Chávez no será su capacidad para enterrar la vieja política sino su capacidad de conformar un equipo de colaboradores que estén a la altura de los presentes desafíos.

## ANEXOS EN LAS PRÓXIMAS PÁGINAS

---

<sup>56</sup> Las universidades públicas son, además, un claro ejemplo de la necesidad de reformar drásticamente las instituciones del Estado, por su enorme burocracia, pesadez e ineficiencia de sus procesos administrativos que representan significativos costos a la colectividad universitaria. Ver, García, H. (1997).

CUADRO A-1

ALADI							
Países Grandes y Medianos							
Producto Interno Bruto por Habitante							
1981 - 1998							
USA \$ de 1990							
Año	Argentina	Brasil	México	Chile	Colombia	Perú	Venezuela
1981	5.833	2.704	3.458	2.374	1.204	2.495	3.489
1982	5.382	2.686	3.340	2.022	1.192	2.438	3.407
1983	5.441	2.576	3.107	1.939	1.189	2.048	3.119
1984	5.444	2.663	3.144	2.017	1.208	2.094	3.050
1985	5.097	2.816	3.156	2.019	1.227	2.082	2.981
1986	5.397	2.964	2.973	2.094	1.290	2.082	3.092
1987	5.467	3.004	2.960	2.178	1.337	2.245	3.155
1988	5.274	3.094	3.070	2.280	1.363	1.994	3.257
1989	4.843	3.137	3.113	2.478	1.363	1.700	2.905
1990	4.710	2.956	3.195	2.527	1.388	1.604	3.046
1991	5.120	2.919	3.268	2.683	1.384	1.632	3.274
1992	5.559	2.851	3.327	2.962	1.410	1.582	3.435
1993	5.822	2.927	3.325	3.117	1.464	1.647	3.339
1994	6.080	3.058	3.415	3.243	1.524	1.853	3.185
1995	5.824	3.144	3.138	3.533	1.590	1.968	3.243
1996	6.069	3.194	3.264	3.740	1.596	1.972	3.174
1997	6.477	3.246	3.435	3.967	1.617	2.083	3.315
1998	6.693	3.209	3.543	4.047	1.620	2.050	3.221
Tasas interanuales de crecimiento:							
1961-70	2,9%	2,5%	3,6%	2,0%	2,1%	2,6%	2,7%
1971-80	0,1%	6,1%	3,5%	0,8%	3,3%	1,2%	0,5%
1981-90	-2,4%	0,3%	0,1%	1,7%	1,7%	-2,8%	-1,9%
1991-98	3,7%	0,3%	1,5%	5,6%	1,9%	2,1%	1,2%
Variación 1997 - 1981:							
	14,7%	18,7%	2,5%	70,5%	34,5%	-17,8%	-7,7%

FUENTE: BID. Informes 1991, 1995, 1996, 1997, 1998/99 y Página WEB.

CUADRO A-2

<b>ALADI</b>							
<b>Países Grandes y Medianos</b>							
<b>Consumo Total/Habitante</b>							
<b>1981 - 1998</b>							
<b>USA \$ de 1990</b>							
<b>Año</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>	<b>Brasil*</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>	<b>Venezuela</b>
1981	4.690,1	2.767,0	2.162,6	1.931,3	975,9	1.744,3	2.898,5
1982	4.148,8	2.584,8	2.241,8	1.698,5	955,4	1.763,5	2.833,1
1983	4.271,7	2.403,7	2.188,8	1.601,3	945,5	1.625,2	2.532,5
1984	4.419,0	2.458,7	2.223,3	1.565,1	963,6	1.648,6	2.303,0
1985	4.108,8	2.463,9	1.795,7	1.556,0	963,6	1.230,8	2.337,7
1986	4.373,5	2.364,0	2.176,2	1.591,6	1.000,1	1.338,5	2.344,0
1987	4.366,8	2.301,4	2.199,1	1.622,2	1.023,5	1.426,0	2.372,6
1988	4.142,7	2.252,1	2.319,6	1.701,6	1.047,7	1.728,4	2.399,0
1989	3.874,7	2.368,8	2.376,5	1.802,5	1.070,4	1.420,9	2.219,5
1990	3.806,5	2.493,4	2.345,7	1.811,8	1.078,7	1.351,7	2.255,3
1991	4.203,3	2.581,9	2.308,6	1.929,6	1.079,1	1.368,7	2.413,8
1992	4.601,3	2.625,3	2.262,4	2.123,0	1.084,0	1.341,1	2.522,0
1993	4.768,4	2.586,4	2.343,7	2.231,2	1.107,1	1.373,6	2.475,1
1994	4.941,6	2.630,0	2.470,0	2.336,4	1.150,0	1.522,3	2.321,1
1995	4.697,9	2.382,3	2.629,9	2.512,7	1.188,5	1.627,0	2.294,3
1996	4.924,8	2.378,9	2.684,0	2.674,2	1.218,4	1.628,2	2.142,3
1997	5.256,9	2.484,5	2.739,7	2.833,1	1.247,3	1.699,1	2.240,4
1998	5.409	2.582	2.681	2.884	1.253	1.671	2.209
<b>Variación 1998 - 1981:</b>	15,3%	-6,7%	24,0%	49,3%	28,4%	-4,2%	-23,8%

\* Incluye cambios de inventarios a partir de 1987

FUENTE: BID. Informes 1991, 1995, 1996, 1997, 1998/99 y Página WEB.

CUADRO A-3

<b>ALADI</b>							
<b>Salario Real</b>							
<b>1001-1007</b>							
<b>1980=100</b>							
<b>Año</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>	<b>Venezuela</b>
1980	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1981	89,3%	103,5%	85,7%	108,9%	102,4%	101,7%	94,6%
1982	79,9%	104,3%	85,7%	108,8%	106,1%	109,7%	94,5%
1983	93,8%	80,6%	77,1%	96,0%	112,1%	94,0%	87,7%
1984	119,3%	74,9%	71,3%	96,2%	119,1%	86,5%	81,0%
1985	99,9%	72,9%	73,8%	91,9%	116,7%	79,3%	75,8%
1986	99,2%	68,7%	73,5%	93,7%	121,3%	100,3%	72,5%
1987	93,8%	67,4%	56,3%	93,6%	120,8%	106,5%	61,6%
1988	88,7%	66,6%	55,4%	99,6%	120,2%	81,3%	56,1%
1989	88,8%	72,5%	72,4%	101,5%	122,4%	43,3%	47,3%
1990	80,9%	74,7%	41,5%	103,4%	122,9%	37,1%	43,5%
1991	71,8%	79,5%	47,7%	108,4%	120,7%	42,7%	40,0%
1992	68,2%	86,5%	50,2%	113,3%	123,5%	41,2%	41,5%
1993	67,1%	92,6%	49,5%	117,3%	131,2%	40,9%	38,7%
1994	67,6%	96,4%	41,6%	122,6%	134,6%	47,0%	34,4%
1995	66,8%	82,2%	45,1%	127,6%	138,7%	43,0%	32,0%
1996	65,4%	75,6%	48,3%	133,3%	142,6%	41,1%	32,0%
1997	66,1%	76,0%	49,5%	137,3%	148,2%	41,3%	36,2%
1997-1980	-33,2%	-24,4%	-51,7%	33,3%	42,6%	-58,9%	-68,0%

FUENTE: BID. Informes años 1991, 1995, 1996, 1997 y 1998/99.

CUADRO A-4

<b>ALADI</b>							
<b>Países Grandes y Medianos</b>							
<b>Inversión Interna Bruta/P.I.B.</b>							
<b>1981 - 1998</b>							
<b>Año</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>	<b>Brasil*</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>	<b>Venezuela</b>
1981	28,1%	36,6%	27,2%	36,1%	27,4%	24,4%	22,5%
1982	24,1%	28,0%	24,3%	18,0%	27,1%	22,7%	25,2%
1983	20,9%	21,5%	19,5%	14,5%	26,0%	16,1%	13,0%
1984	18,3%	21,0%	19,2%	23,0%	23,6%	13,9%	19,0%
1985	16,1%	20,9%	29,4%	17,7%	19,6%	12,0%	18,1%
1986	18,0%	17,8%	27,4%	17,9%	20,3%	14,3%	19,4%
1987	20,1%	18,5%	26,1%	21,3%	21,0%	16,7%	21,2%
1988	19,8%	22,4%	23,1%	22,2%	21,7%	16,7%	23,0%
1989	16,3%	22,2%	22,6%	24,9%	19,5%	14,3%	11,9%
1990	14,0%	23,1%	20,2%	25,1%	18,5%	15,6%	10,2%
1991	16,7%	24,1%	19,1%	23,4%	16,7%	17,1%	17,9%
1992	20,3%	27,2%	17,4%	25,5%	22,7%	16,7%	23,8%
1993	22,2%	27,2%	18,7%	28,6%	29,6%	17,8%	18,9%
1994	23,8%	29,5%	19,9%	27,7%	35,3%	20,1%	13,0%
1995	21,3%	19,1%	21,6%	32,8%	36,6%	22,4%	18,2%
1996	22,0%	22,7%	21,4%	32,6%	33,2%	21,2%	16,0%
1997	23,9%	26,5%	22,5%	33,8%	33,3%	22,2%	18,8%
1998	24,4%	27,4%	23,1%	32,6%	32,6%	21,8%	18,0%
Promedio	21,8%	25,6%	23,7%	26,9%	27,3%	19,2%	19,3%

FUENTE: BID. Informes años 1991, 1995, 1996, 1997, 1998/99 y Página WEB.

CUADRO A-5

<b>ALADI</b>							
<b>Países Grandes y Medianos</b>							
<b>Gasto Total del Gobierno</b>							
<b>1981 - 1998</b>							
<b>(Como porcentaje del P.I.B.)</b>							
<b>Año</b>	<b>Argentina</b>	<b>México</b>	<b>Brasil*</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Perú</b>	<b>Venezuela</b>
1981	16,7%	23,7%	27,3%	22,3%	9,1%	21,8%	25,4%
1982	15,2%	29,9%	28,7%	40,8%	9,6%	20,3%	23,8%
1983	20,0%	28,1%	31,7%	35,5%	8,8%	22,5%	21,6%
1984	18,0%	26,2%	29,8%	36,5%	12,3%	21,2%	21,6%
1985	20,3%	26,5%	39,9%	33,3%	11,6%	20,7%	21,9%
1986	19,5%	31,6%	37,6%	32,4%	11,0%	19,7%	21,0%
1987	19,5%	34,0%	48,6%	29,2%	11,1%	19,0%	23,7%
1988	17,5%	28,8%	37,9%	28,8%	11,8%	14,3%	24,3%
1989	16,8%	22,8%	41,7%	25,5%	11,8%	15,3%	20,8%
1990	15,6%	20,0%	39,3%	24,6%	11,2%	16,5%	24,5%
1991	17,5%	17,3%	27,6%	24,9%	12,8%	11,6%	24,2%
1992	18,8%	16,1%	32,0%	24,1%	14,5%	14,9%	21,0%
1993	17,9%	15,0%	39,6%	24,5%	14,3%	14,3%	19,4%
1994	17,0%	15,9%	N.D.	24,2%	14,9%	16,0%	24,4%
1995	18,0%	16,1%	N.D.	23,5%	15,2%	16,8%	19,9%
1996	16,5%	16,0%	N.D.	24,2%	17,3%	16,0%	18,6%
1997	N.D.	17,2%	N.D.	24,4%	18,0%	15,1%	21,2%
1998	N.D.	16,0%	N.D.	25,6%	16,3%	15,2%	20,5%
Prom.	19,0%	23,6%	38,5%	29,7%	13,6%	18,3%	23,4%

FUENTE: BID. Informes 1991, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998/9 y Página WEB

CUADRO A-6

VENEZUELA							
Gobierno							
Indicadores (1982=100)							
	Gasto		Invers. Neta	Remun.	Compra Biene	FBC S. Pub.	Gastos
	Gov. Central		S. Pub. NP	Gov. Grai	Servicios (G/	No Petroliero	Cons. Final
Año	/PIB	Empleo	/Empleo	/Empleo	/Empleo	/Empleo	/Empleo
1981	106,7%						
1982	100,0%	100,0%	100,1%	99,9%	100,0%	100,2%	100,0%
1983	90,8%	102,2%	109,3%	90,1%	77,6%	86,8%	89,4%
1984	90,8%	101,1%	51,6%	84,3%	77,7%	48,2%	84,4%
1985	92,0%	100,3%	81,6%	86,0%	76,6%	69,6%	85,6%
1986	88,2%	99,5%	117,8%	86,1%	75,3%	94,8%	87,1%
1987	99,6%	102,3%	128,0%	83,2%	69,6%	86,7%	86,0%
1988	102,1%	107,3%	142,5%	72,8%	72,5%	96,7%	81,9%
1989	87,4%	112,8%	90,6%	38,3%	63,6%	65,7%	66,3%
1990	102,9%	116,5%	101,7%	38,3%	65,7%	69,1%	61,3%
1991	101,7%	121,1%	98,0%	35,9%	38,9%	79,9%	66,5%
1992	88,2%	118,5%	154,8%	42,2%	43,0%	127,7%	66,8%
1993	79,8%	113,3%	120,3%	38,9%	36,6%	96,5%	62,2%
1994	101,3%	111,2%	103,5%	41,3%	42,0%	59,3%	53,0%
1995	85,7%	127,3%	43,8%	29,8%	37,5%	56,4%	45,0%
1996	81,9%	126,9%	27,3%	23,1%	25,9%	40,7%	34,2%
1997	90,3%	135,0%	68,6%	31,6%	27,3%	59,7%	40,4%

FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos de Cuentas Nacionales; OCEPRE; Cálculos Propios

CUADRO A-7

ÁREA	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Organismos Autónomos:	-	-	75	103	84	70	78	82	98	74	68
Administración de Gobierno:	6,936	7,180	6,645	6,110	4,489	5,791	6,230	4,992	4,404	3,826	3,336
Área de Producción:	1,525	1,384	1,231	816	1,041	817	1,199	679	431	358	277
Área Social:	1,869	1,861	2,145	2,089	1,988	1,768	2,074	1,665	1,482	1,271	1,362
Área Inversión y Servicios:	1,168	1,331	1,611	1,464	1,150	1,588	1,542	1,359	901	661	853
TOTAL/Habitante (Bs.)	11,499	11,756	11,707	10,582	6,567	10,034	11,124	8,776	7,317	6,190	5,894
TOTAL (10 millones de Bs.)	14,563	15,423	15,910	14,890	9,556	15,075	17,017	13,820	11,850	10,305	10,083
Pago de Deuda*	2,529	4,649	9,012	9,347	13,425	15,005	12,841	17,809	18,007	32,013	24,701
Total Neto de Deuda	43,104	149,583	150,089	139,556	82,135	135,746	157,324	120,391	100,490	71,036	76,132
Total Neto de Deuda/habitante	11,299	11,402	11,044	9,918	5,644	9,035	10,284	7,645	6,205	4,267	4,450
Total Neto de Deuda (10 millones de Bs.)	14,310	14,958	15,009	13,956	8,213	13,575	15,732	12,039	10,049	7,104	7,613
IPC (1984=100)	138.6	149.1	160.7	172.2	193.4	235.1	272.8	299.2	318.1	356.8	111.4
Índice Tipo de Cambio (1984=100)	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.70	0.72	1.00	1.08
Pago de Deuda (MM de Bs. Corrientes)	982.5	1942.9	4059	4511	7277	9887.2	9818.2	14933.8	16053.5	32012.8	27517.1
Pago de Deuda (MM de Bs., 1968=100)	709	1,303	2,526	2,620	3,763	4,206	3,599	4,991	5,047	8,972	
Pago de Deuda (MM de Bs., 1984=100)	2,529	4,649	9,012	9,347	13,425	15,005	12,841	17,809	18,007	32,013	24,701

1/ Ley de Presupuesto 2/ Presupuesto Recondicionado  
FUENTE: OCEPRE; BCV; OCEI; Cálculos Propios.

CONTINÚA EN LA PÁGINA SIGUIENTE

## CONTINUACIÓN DEL CUADRO DE LA PÁGINA ANTERIOR

CUADRO A-7	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998,1/	1999 2/
ÁREA	73	67	80	71	63	79	109	98	73	80	55	102	168	112
Organismos Autónomos:	3,151	3,253	2,443	2,630	3,898	3,320	2,764	2,375	2,722	2,154	2,942	2,834	2,561	2,171
Administración de Gobierno:	311	394	281	143	200	212	217	135	80	65	62	122	65	50
Área de Producción:	1,226	1,352	1,207	1,058	908	1,432	1,612	1,356	1,265	1,148	866	1,386	1,045	1,045
Área Social:	871	854	786	294	433	590	924	444	389	379	307	496	322	277
Área	5,632	5,921	4,797	4,196	5,502	5,632	5,625	4,409	4,531	3,828	4,233	4,941	4,163	3,670
Inversión y Servicios:														
TOTAL/Habitante (Bs.)	9,899	10,687	8,894	7,979	10,690	11,203	11,449	9,177	9,686	8,361	9,523	11,255	9,686	13,846
TOTAL (10 millones de Bs.)	25,770	26,400	18,878	19,416	32,781	28,132	23,168	18,821	27,078	22,075	32,240	21,763	16,430	18,987
Pago de Deuda*	73,215	80,473	70,064	60,369	74,123	83,893	91,320	72,946	69,784	61,535	62,992	90,787	80,434	119,469
Total Neto de Deuda	4,166	4,458	3,779	3,175	3,815	4,218	4,487	3,505	3,264	2,817	2,800	3,986	3,457	5,028
Total Neto de Deuda/habitante	7,321	8,047	7,006	6,037	7,412	8,389	9,132	7,295	6,978	6,154	6,299	9,079	8,043	11,947
Total Neto de Deuda (10 millones de Bs.)	124.3	159.2	206.1	380.2	534.8	717.7	943.3	1302.9	2095.2	3350.8	6697.4	10048.9	13644.4	
IPC	1.49	1.93	2.51	6.36	7.70									
Índice Tipo de Cambio (1984=100)	32032.4	42028.5	38907.8	73819.8	46,457									
Pago de Deuda (MM de Bs. Corrientes)														
Pago de Deuda (MM de Bs., 1968=100)	25,770	26,400	18,878	19,416	8,687									
Pago de Deuda (MM de Bs., 1984=100)														

CUADRO A-8

VENEZUELA				
Sector Público				
Gastos en Educación y Médico Asistenciales/Hab. 1958-1977 (1958=100)				
(1)	(2)	(3)	(4)=(1)/(3)	(5)=(2)/(3)
Años	Educación (MM Bs.)	Médico-Asist. (MM Bs.)	Población (miles)	Médico- Asisten./hab.
1968	4.160,2	1.982,0	9.912,0	419,7
1969	4.516,8	2.133,6	10.247,0	440,8
1970	5.258,7	2.533,1	10.604,0	495,9
1971	5.695,3	2.548,4	10.984,0	518,5
1972	6.704,4	2.789,7	11.383,0	589,0
1973	7.184,6	2.060,7	11.799,0	608,9
1974	8.456,0	2.376,9	12.227,0	681,6
1975	10.036,8	2.858,9	12.665,0	792,5
1976	11.104,6	3.135,8	13.119,0	846,5
1977	12.348,5	3.259,1	13.580,0	908,6
1978	12.210,1	3.455,0	14.071,0	867,7
1979	12.717,5	3.270,2	14.562,0	873,9
1980	13.925,2	3.363,5	15.024,0	926,9
1981	13.678,7	3.926,5	15.297,5	894,2
1982	14.226,6	3.587,0	15.747,0	903,4
1983	12.335,6	4.371,1	16.196,5	761,7
1984	12.628,0	3.959,0	16.648,0	776,8
1985	12.228,0	3.820,5	17.107,4	714,8
1986	11.894,6	3.683,8	17.575,6	676,8
1987	11.053,4	3.849,2	18.050,8	612,3
1988	10.073,3	3.251,8	18.542,0	543,3
1989	10.000,8	3.006,5	19.013,0	526,0
1990	8.464,7	3.167,7	19.429,0	435,7
1991	8.212,3	2.488,9	19.890,0	412,9
1992	8.110,9	2.844,8	20.352,0	398,5
1993	7.115,4	2.263,6	20.814,0	341,9
1994	7.948,3	1.873,0	21.377,0	371,8
1995	9.658,3	1.456,1	21.844,0	442,1
1996	7.676,1	929,9	22.500,0	341,2
1997	7.504,6	1.243,5	22.777,0	329,5

FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos Cuentas Nacionales; OCEI

CUADRO A-9

VENEZUELA				
Gastos de Consumo Final de los Hogares				
Servicios Médicos y Educativos 1958-1997				
Índices de Ds. (1958=100)				
(1)	(2)	(3)=(1)/(2)	(4)	(5)=(4)×(3)
Año	Salud + Educación	Población	Salud+Educ. /Habitante	Gastos Pub. Salud+EdP. Pub+Pri.
1968	2294	9912	231	620
1969	2463	10247	240	649
1970	2593	10604	245	735
1971	2776	10984	253	751
1972	3001	11383	264	834
1973	3368	11798	285	784
1974	3448	12227	282	886
1975	4279	12665	338	1.018
1976	4387	13119	334	1.085
1977	4816	13590	354	1.148
1978	5142	14071	365	1.113
1979	5519	14552	379	1.099
1980	6405	15024	426	1.151
1981	6423	15298	420	1.151
1982	6607	15747	420	1.131
1983	8061	16196	498	1.032
1984	8130	16648	488	1.014
1985	8546	17107	500	938
1986	9087	17576	517	886
1987	9847	18051	546	826
1988	10312	18542	556	719
1989	10496	19013	552	689
1990	11095	19429	571	599
1991	11813	19890	594	538
1992	12309	20352	605	538
1993	13096	20814	629	451
1994	13481	21377	631	459
1995	14279	21844	654	509
1996	14883	22500	661	382
1997	15444	22777	678	384

FUENTE: BCV; OCEI; Cálculos Propios

**CUADRO A-10**  
**VENEZUELA**  
 Inversión Neta Total  
 Millones de Bs. (1984 = 100)  
 1984 - 1997

Sector	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Pública	15,199	21,132	30,211	29,779	35,902	29,924	38,684	49,264	63,012	50,089	39,381
Privada	19,375	18,237	14,751	19,979	20,049	-6,737	-23,393	7,114	24,464	13,303	-863
- Pública Petrolera	5,070	5,253	7,449	4,360	6,224	10,077	15,687	26,241	27,395	23,632	17,051
- Sector Público NP	10,129	15,879	22,762	25,419	29,678	19,847	22,997	23,023	35,617	26,457	22,331
<b>TOTALES:</b>	<b>34,574</b>	<b>39,369</b>	<b>44,962</b>	<b>49,758</b>	<b>55,951</b>	<b>23,187</b>	<b>15,291</b>	<b>56,378</b>	<b>87,476</b>	<b>63,392</b>	<b>38,521</b>

FUENTE: BCV, Anuarios Estadísticos de Cuentas Nacionales, Series Estadísticas de Venezuela de los Últimos Cincuenta Años;  
 Cálculos Propios

CUADRO A-11

**VENEZUELA**  
**Liquidez Monetaria y Reservas Internacionales**  
**1960 - 1993**

Año	(M. Ba. Corrientes)		M2/M	RR.I. (M. \$)	M/RR.I.	M2/RR.I.	Tasa de Cambio Bs/USA \$	M/RR.I. /T. de C.	M2/RR.I. /T. de C.
1960	2.427	5.284	2,18	597	4,1	8,9	3,1	1,3	2,9
1961	2.511	5.356	2,13	571	4,4	9,4	3,1	1,4	3,0
1962	2.301	5.381	2,34	576	4,0	9,4	3,1	1,3	3,0
1963	2.584	6.045	2,33	740	3,5	8,2	3,1	1,1	2,6
1964	2.736	6.954	2,54	825	3,3	8,4	4,4	0,8	1,9
1965	2.996	7.643	2,55	835	3,6	9,2	4,4	0,8	2,1
1966	2.876	7.748	2,80	778	3,8	10,0	4,4	0,9	2,3
1967	3.288	8.880	2,70	867	3,8	10,2	4,4	0,9	2,3
1968	3.715	9.870	2,66	917	4,1	10,8	4,4	0,9	2,4
1969	3.949	11.093	2,81	930	4,2	11,9	4,4	1,0	2,7
1970	4.089	12.121	2,97	1.015	4,0	11,9	4,4	0,9	2,7
1971	5.134	14.571	2,84	1.459	3,5	10,0	4,4	0,8	2,3
1972	5.739	17.204	3,00	1.877	3,4	10,3	4,3	0,8	2,4
1973	7.128	21.284	2,99	2.401	3,0	8,8	4,3	0,7	2,1
1974	9.803	28.047	2,83	6.423	1,5	4,4	4,3	0,4	1,0
1975	13.422	41.406	3,08	8.856	1,5	4,7	4,3	0,4	1,1
1976	16.338	51.187	3,13	8.570	1,9	6,0	4,3	0,4	1,4
1977	20.013	63.535	3,17	8.145	2,5	7,8	4,3	0,6	1,8
1978	22.373	73.413	3,28	6.438	3,5	11,4	4,3	0,8	2,7
1979	25.288	85.014	3,36	7.740	3,3	11,0	4,3	0,8	2,6
1980	27.214	107.797	3,96	7.025	3,9	15,3	4,3	0,9	3,6
1981	31.623	129.245	4,09	8.619	3,7	15,0	4,3	0,9	3,5
1982	28.372	136.890	4,82	10.030	2,8	13,6	4,3	0,7	3,2
1983	39.591	166.492	4,21	11.149	3,6	14,8	4,4	0,8	3,4
1984	38.128	179.869	4,72	12.489	3,1	14,4	6,1	0,5	2,4
1985	48.300	202.460	4,37	13.750	3,4	14,7	6,6	0,5	2,2
1986	50.737	236.354	4,66	9.858	5,1	24,0	9,1	0,8	2,6
1987	60.852	290.898	4,77	9.402	6,5	30,9	11,8	0,5	2,8
1988	73.870	334.667	4,53	6.531	11,3	51,2	15,3	0,7	3,3
1989	98.580	483.818	4,71	7.545	13,1	61,5	30,3	0,3	1,8
1990	178.696	746.477	4,15	11.780	15,3	63,5	47,5	0,3	1,3
1991	330.445	1.088.039	3,29	14.105	23,4	77,1	57,2	0,4	1,3
1992	382.310	1.321.281	3,46	13.001	29,4	101,6	69,8	0,4	1,5
1993	422.695	1.660.677	3,93	12.656	33,4	131,2	105,9	0,3	1,2
1994	698.839	2.595.745	3,71	11.507	60,7	225,6	170,0	0,4	1,3
1995	872.541	3.535.905	4,05	9.723	69,7	363,7	287,78	0,3	1,3
1996	1.075.799	5.510.501	3,29	15.229	110,0	361,8	476,5	0,2	0,8
1997	3.004.685	8.956.173	2,98	17.818	169,6	502,6	504,25	0,3	1,0
1998	3.717.323	10.621.848	2,86	14.849	250,3	715,3	564,5	0,4	1,3

FUENTE: Banco Central de Venezuela

CUADRO A-12

VENEZUELA										
Liquidez Monetaria y Reservas Internacionales										
1960 - 1998										
Año	(MON. Bs. Corrientes)		M2/M	R.R.I. (MON. \$)	M/R.R.I. (Bs/S)	M2/R.R.I. (Bs/S)	Tasa de Cambio		M/R.R.I. /T. de C.	M2/R.R.I. /T. de C.
	M	M2					Bs/USA \$	/T. de C.		
1960	2.427	5.284	2,18	597	4,1	8,9	3,1	1,3	2,8	
1961	2.511	5.356	2,13	571	4,4	8,4	3,1	1,4	3,0	
1962	2.301	5.361	2,34	576	4,0	9,4	3,1	1,3	3,0	
1963	2.584	6.045	2,33	740	3,5	8,2	3,1	1,1	2,6	
1964	2.736	6.954	2,54	825	3,3	8,4	4,4	0,8	1,9	
1965	2.896	7.643	2,55	835	3,6	9,2	4,4	0,8	2,1	
1966	2.978	7.748	2,60	778	3,8	10,0	4,4	0,9	2,3	
1967	3.286	8.660	2,70	667	3,8	10,2	4,4	0,9	2,3	
1968	3.715	9.870	2,66	917	4,1	10,8	4,4	0,9	2,4	
1969	3.949	11.093	2,81	930	4,2	11,9	4,4	1,0	2,7	
1970	4.088	12.121	2,87	1.015	4,0	11,9	4,4	0,9	2,7	
1971	5.134	14.571	2,84	1.459	3,5	10,0	4,4	0,8	2,3	
1972	5.739	17.204	3,00	1.677	3,4	10,3	4,3	0,8	2,4	
1973	7.128	21.284	2,89	2.401	3,0	8,9	4,3	0,7	2,1	
1974	9.903	28.047	2,83	6.423	1,5	4,4	4,3	0,4	1,0	
1975	13.422	41.406	3,08	8.856	1,5	4,7	4,3	0,4	1,1	
1976	16.338	51.187	3,13	8.570	1,9	6,0	4,3	0,4	1,4	
1977	20.013	63.535	3,17	8.145	2,5	7,8	4,3	0,8	1,8	
1978	22.373	73.413	3,28	6.438	3,5	11,4	4,3	0,8	2,7	
1979	25.298	85.014	3,36	7.740	3,3	11,0	4,3	0,8	2,6	
1980	27.214	107.797	3,96	7.025	3,9	15,3	4,3	0,9	3,6	
1981	31.523	129.245	4,08	8.619	3,7	15,0	4,3	0,9	3,5	
1982	28.372	136.690	4,82	10.039	2,8	13,6	4,3	0,7	3,2	
1983	39.591	166.492	4,21	11.149	3,6	14,9	4,4	0,8	3,4	
1984	38.128	179.869	4,72	12.469	3,1	14,4	6,1	0,5	2,4	
1985	46.300	202.480	4,37	13.750	3,4	14,7	6,6	0,5	2,2	
1986	50.737	236.354	4,66	9.858	5,1	24,0	9,1	0,6	2,8	
1987	60.952	290.698	4,77	9.402	6,5	30,8	11,8	0,5	2,6	
1988	73.870	334.667	4,53	6.531	11,3	51,2	15,3	0,7	3,3	
1989	98.560	463.816	4,71	7.545	13,1	61,5	39,3	0,3	1,6	
1990	179.696	746.477	4,15	11.760	15,3	63,5	47,5	0,3	1,3	
1991	330.445	1.098.039	3,29	14.105	23,4	77,1	57,2	0,4	1,3	
1992	362.310	1.321.261	3,48	13.001	29,4	101,6	68,6	0,4	1,5	
1993	422.695	1.660.677	3,83	12.656	33,4	131,2	105,9	0,3	1,2	
1994	696.839	2.595.745	3,71	11.507	60,7	225,6	170,0	0,4	1,3	
1995	872.541	3.535.805	4,05	9.723	89,7	363,7	287,78	0,3	1,3	
1996	1.675.798	5.510.501	3,29	15.229	110,0	361,8	476,5	0,2	0,8	
1997	3.004.685	8.856.173	2,98	17.818	166,6	502,6	504,25	0,3	1,0	
1998	3.717.323	10.621.848	2,88	14.848	250,3	715,3	564,5	0,4	1,3	

FUENTE: Banco Central de Venezuela

## Bibliografía

- Auschauer, David A. (1989), "Does Public Capital Crowd Out Private Capital", *Journal of Monetary Economics* 24 (2), pp. 171-88.
- Banco Central de Venezuela (años varios), *Anuarios Estadísticos de Cuentas Nacionales*, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (años varios), *Anuarios Estadísticos del Sector Financiero*, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (años varios), *Informes Económicos*, Caracas
- \_\_\_\_\_ (años varios), *Anuarios Estadísticos de Precios*, Caracas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *Informe del Progreso Económico y Social de América Latina*, Washington, EE.UU.
- \_\_\_\_\_ (años varios), *Informe del Progreso Económico y Social de América Latina*, Washington, EE.UU.
- Banco Mundial (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank Research Report, Oxford University Press, Washington.
- \_\_\_\_\_ (1998), *East Asia: The Road to Recovery*, Washington.
- Baptista, Asdrúbal (1997), *El Capitalismo Rentístico*, (versión mimeo), IESA, 1997.
- Baptista, Asdrúbal y Mommer, Bernard (1992), *El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano*, Ediciones IESA, Caracas.
- Bitar, Sergio y E.. Troncoso (1983), *El Desafío Industrial de Venezuela*, Pomaire, Caracas.
- Corden, W. M. y E. Troncoso (1983), "Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy", *Economic Journal*, December, 1982, pp. 825-48.
- CORDIPLAN (1999), "Programa de Transición: Estrategia Económica 1999-2000", *El Correo del Presidente*, agosto.
- Coronil, Fernando (1997), *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela*, The University of Chicago Press.
- Edwards, Sebastian (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, World Bank, Oxford University Press.
- García, Gustavo, (1998), *Lecciones de la Crisis Bancaria en Venezuela*, Ediciones IESA, Caracas.
- García, G., et al., (1997), "La Sostenibilidad de la Política Fiscal en Venezuela", en *Revista del BCV*, N° 2.
- García, Humberto (1999), "Rentas Petroleras, Tipo de Cambio y Desarrollo en Venezuela", a ser publicado próximamente por el Banco Central.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Análisis Presupuestario de la UCV*, Codex; FACES, N° 87, UCV.
- Kornblith, Miriam y Thais Maingon (1985), *Estado y Gasto Público en Venezuela*, Ediciones de la Biblioteca UCV, Caracas.
- Krugman, Paul (1994), *Vendiendo Prosperidad: Sensatez e Insensatez Económica en una Era de Expectativas Inciertas*, Editorial Ariel, Bogotá.
- Layrisse, Irene y Alejandro Puentes (1992), "Flexibilidad Cambiaria e Inflación: Una Interpretación de la Hipótesis del Círculo Vicioso Referida a la Economía Venezolana", *Revista del BCV*.
- Marfán, Manuel (1989), "Crecimiento y Equidad: Aspectos Teóricos y Evidencia Empírica", en *Crecimiento, Equidad y Crecimiento Externo*, El Trimestre Económico-FCE, México.
- North, Douglas (1993), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, F.C.E., México.
- Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), Presupuesto del Gobierno Central, años varios.

- \_\_\_\_\_ (1999), *Presupuesto para el Ejercicio Fiscal Reconducido*, Caracas.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera (1999 a), *Informe de Coyuntura: Primer Trimestre de 1999*, Congreso de la República, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (1999 b), *Informe de Coyuntura: Segundo Trimestre de 1999*, Congreso de la República, Caracas.
- Stiglitz, Joseph E., (1998), "Más Instrumentos y Metas Más Amplias para el Desarrollo: Hacia el Consenso Post-Washington", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre diciembre.
- Toro Hardy, José (1993), *Fundamentos de Teoría Económica: Un Análisis de la Política Económica Venezolana*, Panapo, Caracas.
- Uchimura, K. y H. Gao (1993), "*The Impact of Infrastructure on Economic Development*", *World Bank*, Latin American and Caribbean Region, Washington, EE.UU.
- Urdaneta de F., Lourdes (1994), "La distribución del ingreso en Venezuela en los años 1984, 1988 y 1991", en *El desarrollo humano en Venezuela*, Kliksberg, Bernardo (compilador), PNUD, Caracas.
- Williamson, John (1990), "On the Origins and Course of Latin America's Economic Crisis", presentado en "Senior Policy Seminar. Latin America: Facing Challenges of Adjustment and Growth", Banco Mundial/IESA, Caracas, julio 10-22.
- Zambrano, Luis (1994), "Tipo de Cambio Real e Inercia Inflacionaria en Venezuela", en *La política económica necesaria: estabilización, crecimiento y solidaridad*, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCAB, Caracas.



# LA ENFERMEDAD HOLANDESA Y LA ENFERMEDAD VENEZOLANA

## Comentarios a la Ponencia de Humberto García Larralde

Enzo Del Bufalo

Hace algunos meses atrás me tocó asistir a una reunión de expertos internacionales en la cual se dieron pocos consensos, pero sobre un punto hubo unanimidad: Venezuela y Ecuador son los únicos dos países de América Latina en los cuales su clase política hace gala de total analfabetismo económico. Una muy triste opinión, pero también muy acertada. Y mucho más triste para el que escribe que ha tenido que sufrir las consecuencias de esta ignorancia no sólo como ciudadano, sino en términos más directos y personales. Recuerdo que hace algunos años abandoné el país con el eco de una frase proferida desde Miraflores retumbando en mis oídos: "*la economía es un asunto demasiado importante para dejárselo a los economistas*". Al regresar años más tarde al país fui recibido con la misma frase proferida desde el mismo lugar aunque por otra voz. Ambos episodios fueron para mí paradójicos por encontrarme en la curiosa situación de estar de acuerdo y en desacuerdo al mismo tiempo. Ciertamente la clase política venezolana ha dado muestras de una ignorancia económica difícil de encontrar en otras partes del mundo, pero si la alfabetización económica pasa por aprender el abecedario neoliberal como mis colegas parecían implicar, entonces quizás la *Sancta ignorantia* de los medievales deba ser preferida. Por otra parte, es totalmente cierto que la economía no puede ser el coto exclusivo de unos especialistas, sobre todo en estos tiempos de simplificaciones y esquematismo neoliberales. Pero esta frase que podría expresar sensatez, en la boca de un político venezolano se convierte en un alarde de ignorancia y esto es muy grave en un país que todavía venera la improvisación y la incompetencia como si fueran excelsas virtudes, como hasta hace poco solía hacerlo con la corrupción, que sigue siendo ampliamente practicada, pero a la sombra del descrédito público.

Por eso se convierte en un dulce bálsamo para mis sentidos -irritados por la cháchara neoliberal de algunos colegas frívolos y por la truculenta prepotencia de los demagogos en el poder-, la oportunidad de leer un artículo de un colega con el cual no puedo sino discrepar tan sólo en los detalles. Este es el caso del artículo del profesor García Larralde que tiene el mérito fundamental de recordarnos que la economía es demasiado importante para entregársela a los

improvisadores de oficio. De hecho la historia económica de Venezuela en el siglo veinte se puede dividir en dos períodos: el primero cuando la renta petrolera lo cubría todo, incluyendo tanto la ignorancia como la corrupción y por eso vivíamos felices y contentos; y segundo, cuando los rendimientos decrecientes de la renta petrolera para sostener el modelo económico, social y político, obligaron a criminalizar la corrupción, pero dieron rienda suelta a la improvisación en materia de política económica, siguiendo más o menos las modas del momento. Esta improvisación en política económica que señala a Venezuela con particular vehemencia en el ámbito latinoamericano, es un aspecto de la incompetencia general que aún sigue siendo valorada como virtud en un país que se siente arruinado *únicamente* por la corrupción.

La economía venezolana ha tenido una *performance* desastrosa durante la década de los noventa y la razón principal, nos dice García Larralde, se debe a la *trampa macroeconómica* (García Larralde, 1999, 32) en que han caído todos los gobiernos de la época incluyendo el actual. La búsqueda afanosa de los equilibrios macroeconómicos en especial la reducción de la inflación considerada por el catecismo neoliberal de los ochenta como el mayor de todos los males, ha conducido a una política de control del gasto fiscal que paradójicamente lo único que ha logrado es aumentar la disfuncionalidad de la administración pública. García Larralde no profundiza su crítica a la ortodoxia que quiere que la inflación sea consecuencia del déficit fiscal. Su posición en este punto, aunque acertada, es más intuitiva que analítica. Le interesa más señalar una posible relación entre inflación y gasto estatal ineficiente en la cual basa su recomendación fundamental de una reforma del Estado que haga más productivo el gasto.

Otro de los prejuicios convencionales señalados por García Larralde concierne los agregados monetarios que ha conducido a una política monetaria permanentemente restrictiva, mientras la economía permanece estancada. Efectivamente desde principios de la década pasada la política del Banco Central ha estado orientada principalmente a absorber la liquidez excedente del sistema financiero con serios costos para el Estado. García Larralde considera que existen dos razones para este aparente exceso de liquidez en el sistema financiero. La primera se refiere a una escasez de demanda de dinero por parte del público que García Larralde atribuye a la desconfianza en la gestión pública; y la segunda tiene su origen en la ineficiencia del sector financiero. De manera que aquí también llegamos a la conclusión de que hay que reformar el sistema financiero. Ahora bien, aun compartiendo esta conclusión, es oportuno señalar que la desconfianza en la gestión pública no agota, a mi juicio, la explicación de la escasez de la demanda de crédito. Esta tiene que ver en el corto plazo con la gestión del gobierno, pero en el largo plazo con la baja propensión a invertir; hecho que García Larralde reseña, pero no analiza lo suficiente. La poca o nula propensión a invertir que desde hace dos décadas caracteriza la economía venezolana tiene que ver con el meollo de la crisis actual.

El estancamiento del proceso de sustitución de importaciones a finales de los setenta y el agotamiento del modelo rentista petrolero que se expresa en el déficit fiscal estructural y los rendimientos decrecientes del gasto público, hecho en el que hace énfasis García Larralde, han reducido drásticamente las oportunidades de inversión productiva en el país. La política macroeconómica ha dado por descontado que esta carencia de propensión a invertir debía atribuirse fundamentalmente a los desequilibrios macroeconómicos y que una vez que se corrigieran tales desequilibrios el mercado se encargaría de reimpulsar las inversiones. He aquí el sesgo propiamente neoliberal de la política económica que supone una estructura productiva sensible a las señales del mercado. La verdad es que la política económica ha agudizado más bien esta falta de propensión a invertir creando un auténtico sesgo antiproduktivo que García Larralde indica pero no con el suficiente énfasis.

Por eso, si bien es correcta la crítica de García Larralde, su propuesta de reformas institucionales es insuficiente. Ciertamente estas reformas institucionales son una condición *sine qua non* para Venezuela, debido a la situación de degradación a la que ha llegado el país. Pero las reformas *microeconómicas* por las que aboga García Larralde por sí solas no son suficientes, si no se reforma el modelo rentista petrolero. La pretensión de dejar exclusivamente al mercado la construcción de un aparato productivo diversificado *ex novo* –que no es lo mismo que una transformación del mismo– no sólo es equivocada porque no existe ejemplo histórico de ello ni existen razones teóricas que los justifiquen<sup>1</sup>, sino que, en el caso de Venezuela, deja de lado la especificidad del modelo rentista petrolero que introduce ulteriores obstáculos a la diversificación productiva.

El modelo rentista petrolero impone, como el mismo García Larralde señala, una barrera al crecimiento industrial espontáneo debido a la enfermedad holandesa. El haber subestimado este fenómeno es uno de los graves errores de la reforma de 1989. El tipo de cambio tiende a estar permanentemente sobrevaluado para la economía no petrolera, lo cual exige a las actividades no petroleras un nivel de productividad superior al que deberían tener si operaran en un país no petrolero. García Larralde indica correctamente el efecto negativo que esta situación tiene sobre las expectativas de los agentes que operan en el sector no petrolero. A esto hay que agregar que por el tipo de apertura que tiene la economía venezolana no petrolera, su desequilibrio estructural entre importaciones y exportaciones, el mercado de divisas generado por ella tiene una demanda de divisa excedente

---

<sup>1</sup> Todos los procesos de industrialización conocidos en la época moderna han sido realizados con la participación activa -intervencionista- del Estado, incluyendo el caso inglés. Sólo la proverbial *incultura* histórica de los economistas que en los neoliberales se convierte en fanático amor a la ignorancia como método analítico, les hace olvidar que sin la política del régimen whig que mediante la deuda pública convertía la renta de la tierra en capital comercial, la revolución industrial no habría sido posible.

permanente la cual es incrementada por las expectativas devaluacionistas que son alimentadas por esta demanda potencial excedente.

La política económica aplicada hasta ahora, más allá de las incoherencias y de su erraticidad que de por sí son suficientes para ganarle a Venezuela uno de los primeros puestos entre los países peor administrados del planeta, tiene el defecto propio que la moda neoliberal ha impuesto en el mundo y es el de ignorar la estructura económica en el vano supuesto de que el mercado se encargaría por sí sólo de diversificar el aparato productivo. Esta actitud es hasta cierto punto comprensible como reacción a los excesos del estructuralismo cepalino que condujo a una intervención estatal asfixiante y estéril. Esto ha dado como resultado que la política económica en Venezuela ha tenido dos compartimentos estancos. Por un lado, se formula una política petrolera por razones atinentes al mercado petrolero o a las necesidades fiscales y por la otra se trata de instrumentar una política de "equilibrios macroeconómicos" para el sector no petrolero de la economía. El resultado final de esta dicotomía es que la organización rentista petrolera de la economía permanece intacta, mientras siguen decreciendo los rendimientos del gasto del Estado y aumenta el sesgo antiproduktivo de todo el sistema económico.

Si juntamos los retazos de las políticas hasta ahora aplicadas podemos construir un patrón *neoliberal* y otro más *tradicional* que emergen de la improvisación y erraticidad de los gobiernos venezolanos. El primero se centra en una reducción del precio del petróleo mediante incremento de producción para ganar mercados -que es una estrategia petrolera adecuada desde el punto de vista de la industria-; mientras se incrementan las exportaciones no tradicionales por una espontánea adhesión al mercado internacional inducida por las reformas del consenso de Washington. Esta estrategia no toma en cuenta el hecho de que las elasticidades de la demanda y la oferta de petróleo es muy superior a la demanda de productos no tradicionales venezolanos. Esto quiere decir que los ingresos petroleros caerían muy por debajo de las necesidades mínimas de la economía venezolana mucho antes de que pudiesen ser compensados por los ingresos no tradicionales, si es que alguna vez se pudiera lograr ese cambio. Esto haría económicamente inviable la transición en el mejor de los casos. El patrón tradicional es el de mantener una política de precios petroleros elevados en la medida en que la coyuntura internacional lo permita y tratar de compensar *ad hoc* los huecos fiscales que periódicamente el modelo rentista agotado produce; manteniendo una política de sucesivas expansiones y contracciones ligadas a las disponibilidades de ingresos petroleros y al ciclo electoral; mientras el Estado monopoliza los sectores más productivos de la economía y con mayor potencial de desarrollo y el sector privado se dedica a actividades atrofiadas sin muchas perspectivas. De esta manera el modelo rentista puede prolongarse indefinidamente mientras el país se desliza paulatinamente hacia niveles de pobreza africanos.

La política económica de corto plazo que no esté articulada al cambio estructural viable del modelo rentista petrolero está condenada a ser ineficiente procurando soluciones a corto plazo que implican males mayores a largo plazo. Y esta es a mi juicio, la verdadera trampa macroeconómica. Reforzada por la creencia bobalicona y muy provinciana de que los "inversionistas extranjeros" están locos por venir a Venezuela. Estos *ángeles del desarrollo*, que la globalización ha puesto de moda como la esperanza de la salvación del mundo en desarrollo son requeridos en todas partes y en muchos países con instituciones muchos más sólidas, un mínimo de gerencia pública racional y con una economía en expansión, libre de la enfermedad holandesa que son mejores opciones que la Venezuela actual. De manera que los ángeles no vendrán a Venezuela hasta que el país tenga un *récord* de varios años de políticas económicas coherentes y de estabilidad política. De manera que incluso si todo fuese perfecto a partir de ahora habría que esperar varios años antes de que al país lo inviten al baile de la globalización.

Dicho esto, sin embargo, hay que agregar que Venezuela tiene la posibilidad de una reinserción en la economía mundial relativamente autónoma, si supiera aprovechar su *enfermedad holandesa* para desarrollar una estrategia de industrialización abierta. Esto implica potenciar los sectores energéticos en los cuales el interés de los inversionistas extranjeros es permanente y relativamente autónomo de las vicisitudes del país, ya no para revertir la situación económica del país a la vieja economía de enclave, como parecía hacerlo la apertura petrolera del gobierno anterior, sino para usar la renta del sector para una industrialización negociada entre el Estado y el sector privado. El viejo concepto estalinista de empresas estratégicas debe dar paso a la propiedad *estatal dinámica* con la cual el Estado impulsa el desarrollo industrial creando industrias en *joint venture* con el sector privado para luego retirarse y desplazarse a otro sector. De esta manera el Estado estaría en condiciones de estimular un desarrollo industrial armónico que derive de las ventajas comparativas que el país tiene y, por lo tanto, tenga un nivel de productividad internacional. Se superaría así la dicotomía entre sector petrolero y economía no petrolera, entre sectores productores de divisas en manos del Estado y una economía parasitaria que depende de la redistribución de la renta a través del Estado, entre una industria de elevada rentabilidad internacional y un país de marginales. Un país en el cual la mayoría de la población esté vinculada a actividades con productividad internacional de las cuales deriven sus ingresos habría dejado de ser un país de marginales y de enfermedad holandesa. Pero para ello se requiere claridad de objetivos que sólo el conocimiento profundo de la realidad venezolana e internacional puede dar, voluntad política para superar viejos y nuevos prejuicios, habilidad gerencial y capacidad de negociación. Estas carencias son la verdadera enfermedad venezolana que afecta tanto a la vieja como a la nueva clase dirigente del país. Si se lograra curar a Venezuela de la enfermedad venezolana, curarla de la holandesa sería cosa de niños y más fácil que ganar un partido de béisbol.



# **LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PASO PREVIO A LA ESTABILIZACIÓN**

**Comentarios a la Ponencia de  
Humberto García Larralde**

**Leonardo V. Vera**

## **I. Introducción**

Humberto García Larralde (HGL) nos presenta una reflexión y una crítica severa a la versión práctica de la "nueva ortodoxia macroeconómica" en Venezuela, cuyo origen se remonta a las recomendaciones derivadas del "Consenso de Washington". En particular, HGL señala que en el curso de los años noventa, la instrumentación de medidas que apuntan a la restricción del gasto público, no han rendido provecho en el terreno de la estabilización macroeconómica y más bien han acarreado costos muy significativos en la eficiencia y la calidad de la gestión pública. La política económica en Venezuela está pues invadida por una "nueva ideología que escamotea la búsqueda de soluciones a la medida de los problemas específicos". A decir del autor, el gasto público y el déficit fiscal no son inherentemente inflacionarios sino es más bien la baja productividad del gasto, que se traduce en una oferta real de bienes y servicios muy por debajo de la demanda, lo que genera presiones sobre los precios. En consecuencia, lo imperativo, a fin de comenzar un programa de estabilización exitoso en Venezuela, no es la disminución del gasto público sino propiciar una reforma del sector público que permita elevar la productividad de la gestión del Estado. En el marco de esta transformación del Estado, el gasto debe más bien aumentar y no tendría que traducirse en inflación si el sector financiero comienza a destinar recursos para la inversión.

En esta breve nota analizamos algunos de los elementos presentados por HGL para sostener la lógica de algunas de las afirmaciones. Dado que HGL comienza su ensayo con un preámbulo crítico sobre la ideologización de la política económica en Venezuela, comenzamos comentando nuestras diferencias con esta apreciación. En la tercera parte damos nuestras impresiones sobre la relación entre el fenómeno que HGL llama sub-absorción y la inflación y añadimos algunos elementos en apoyo a la tesis de que el fenómeno de la inflación en Venezuela no está vinculado a la magnitud del gasto público o al déficit fiscal. En la cuarta parte, poniendo en relieve la importancia que tiene la reforma del sector público en cualquier esfuerzo de reformas en Venezuela,

sugerimos que un análisis más completo de la reforma del sector público debe contener elementos institucionales de gran importancia que vayan más allá de la simple idea de reducir la nómina pública. Aspectos como el establecimiento de reglas para aislar al sector público del ciclo petrolero, la atención al problema de los grupos de interés y la falta de restricción presupuestaria, los mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia en la gestión pública y la necesidad de consolidar una profunda reforma fiscal, deben ser añadidos al análisis. Finalmente, en la última parte argumentamos que un proceso de remontización y de aumento de la intermediación financiera está más atado al estímulo de los factores que inciden sobre la inversión y la demanda de crédito que a la eficiencia del sistema financiero.

## II. ¿Es la política económica en Venezuela presa de la “economía vulgar”?

Parafraseando a Krugman, HGL destaca que la política económica en Venezuela a lo largo de la presente década es sólo una *traducción vulgar* y simplificada de teorías muy respetadas cuyo cuño, en este caso, es esencialmente liberal, y cuya expresión práctica es el Estado minimalista.

Ciertamente, poco hay que disputar sobre el peso que han ganado en el continente, en los países en desarrollo y en las economías en transición las reformas liberales. Buena parte de este viraje obedece al agotamiento del *Estado desarrollista* y a la influencia que por intermedio de las agencias multilaterales ha tenido el pensamiento económico ortodoxo en la conducción de la política económica. Pero el avance de los programas de estabilización ortodoxos y las reformas liberales no ha sido uniforme en los países, no ha estado exento de matices, y en algunos casos, los resultados exitosos en el terreno económico poco tienen que ver con la prescripción ortodoxa.

A nuestro modo de ver, la orientación de la gestión pública en Venezuela no es tarea programada o la expresión de la voluntad decidida y absolutamente discrecional de decisiones que beben de un programa inspirado ideológicamente. La política económica está más bien dominada por la interacción de numerosas fuerzas que se desatan por la presión de ciertos grupos de interés, por las circunstancias políticas y económicas que constriñen a los decisores públicos y por el contexto global al que no escapa nuestra economía. Prueba de ello lo constituye la cantidad de marchas y contramarchas que exhibe la gestión económica a lo largo de la década de los noventa: al programa ortodoxo del año 89, siguió la expansión fiscal de origen petrolero del 90 y el 91, una política de controles desde el año 94 hasta mayo del 96 y una vuelta a la ortodoxia a partir de mediados del año 96. En campos más restringidos de la política económica el ritmo pendular es más que elocuente. Por ejemplo, el carácter garantista de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo de comienzos de los años noventa poco tiene en común con la reforma laboral

emprendida en el bienio 96-97 por el mismo presidente Caldera y que hoy ha quedado en virtual suspenso en la administración del presidente Chávez.

HGL no desconoce en su trabajo esta discontinuidad y para salvar su argumento confunde al lector al señalar que el carácter ideológico de la política económica en los gobiernos de Caldera y Chavez se deja ver en su apego a las recomendaciones ortodoxas "para expiar culpas populistas y grangearse la simpatía de los inversionistas". Continúa al afirmar: "Esta subordinación de la conducción de los asuntos económicos a un recetario macroeconómico simplificado y en desapego a las particularidades de la realidad venezolana, es el resultado de una débil posición negociadora venezolana frente a los organismos financieros internacionales debido a la carencia de una visión coherente y propia en materia de estrategia económica". A nuestro juicio tales afirmaciones aunque revelan un fondo de verdad en lo que respecta a la conducción económica en esas administraciones, no son prueba de carácter ideológico alguno. Ciertamente la política económica es presa de la economía vulgar; pero más por conveniencia que por sujeción ideológica, y aquí me temo que HGL pierde su caso pues confunde "ideología" con "oportunismo". Por otro lado, uno se pregunta si un programa económico tan apegado a la ortodoxia económica, como fue el programa de la administración de Pérez, también puede ser calificado de simplificado y desapegado a la realidad y si fue el resultado de la débil posición negociadora del país frente a los organismos multilaterales.

Cuando HGL hace mención al período del presidente Pérez lo hace sólo para calificarlo como de corte keynesiano. Esto es a mi modo de ver una grave imprecisión. El tenor y el gran peso de la política económica del gobierno de Pérez se manifiesta en el año 1989; y su naturaleza contractiva no sólo se pone en evidenciada en los hechos, sino en la lógica que subyace en el "set" de medidas que se toman en ese entonces cuando el país se encontraba en las puertas de un acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional. El fuerte ajuste en el tipo de cambio y la contracción monetaria y fiscal no podían menos que resultar en una severa recesión tal como ocurrió en el año 1989 cuando el producto cayó en 8,6 por ciento con respecto al año 1988. Si esto no es "monetarismo vulgar", entonces creo que nos dividen ciertas precisiones conceptuales. La expansión subsiguiente del gasto público en los años 1990 y 1991 tampoco puede ser calificada a mi juicio como de orientación keynesiana. En una economía abierta y dependiente de un recurso mineral exportable, una política de estirpe keynesiana es aquélla que atiende a las perturbaciones del ciclo de origen externo. La expresión práctica del keynesianismo es a fin de cuentas la política anti-cíclica; es decir, exactamente lo opuesto a lo ocurrido en los años 1990 y 1991 cuando el gasto se expandió simplemente como resultado del aumento de los precios del petróleo. La intervención masiva de las autoridades monetarias con operaciones de mercado abierto para esterilizar la expansión fiscal y el alza consiguiente de las tasas de interés tampoco es reflejo de estirpe keynesiana alguna.

### III. Inflación en una economía monoprodutora de exportación

La dependencia de un recurso natural con bajos costos de extracción relativos tiene implicaciones muy importantes que resultan en un proceso de "sub-absorción". Esta es quizás una de las observaciones más interesantes del trabajo de HGL, que aunque no es nueva permite entender la relación que puede haber entre nuestro carácter de economía mono-exportadora y la inflación. Para entender la lógica del argumento resulta conveniente un ejercicio de mayor sistematización. Nada más conveniente para este fin que la identidad entre ahorro e inversión para una economía abierta. Desde una perspectiva estrictamente contable, el saldo en la cuenta corriente,  $CA$ , debe ser igual a la diferencia entre ahorro e inversión,  $S - I$ . Si este último saldo se separa institucionalmente entre gobierno y sector privado, entonces:  $CA = (S_g - I_g) + (S_p - I_p)$ . Al elevarse el precio del petróleo, el saldo en la cuenta corriente mejora, la renta se eleva y dada la prociclicidad del gasto la moneda local tiende a sobrevalorarse en detrimento de las actividades de bienes transables como la manufactura. La atención de HGL es hacia el segundo miembro del lado derecho de la identidad. Como resultado de la sobrevaluación, la economía privada (a cargo del sector transable) consume e invierte menos de lo que permite el ingreso, y el ahorro consiguiente se traduce en salidas de capital. La economía venezolana, y muy especialmente el empleo y el bienestar de la población se ven sometidos así a una condición estructural que no permite atajar los beneficios de la mejoría en los términos de intercambio<sup>1</sup>.

Lo que es curioso en esta historia es que en la medida que las salidas de capital son elevadas, la presión de la expansión endógena de base (que causa el aumento de las reservas) sobre el nivel de precios, es atenuada en el corto plazo. Pero si la sobrevaluación acumulada es grande, el riesgo de una crisis cambiaria se hace inminente y esto puede generar expectativas inflacionarias. Aún en ausencia de expectativas inflacionarias, un ajuste cambiario de fuerte magnitud produce un cambio en el vector de precios relativos y una sucesión de ajustes de precios en toda la economía. En otro trabajo (Vera, 1998) hemos argumentado que la historia inflacionaria en la economía venezolana se construye como una sucesión de estos episodios y que la inflación se propaga por otros desarreglos que el fenómeno mismo causa en las instituciones y las expectativas<sup>2</sup>. De esta manera, la inflación en Venezuela no se inicia por desa-

---

<sup>1</sup> Hemos querido resaltar este punto pues esto nos lleva de inmediato al tema de cómo atenuar las incidencias del ciclo petrolero y qué tipo de diseño institucional al interior del sector público es el más conveniente. Esto es parte del puente que el ensayo de García Larralde no establece en su esfuerzo por destacar la importancia que tiene la reforma del sector público en la estabilización, pero a nuestro juicio resulta importante y dedicaremos algún comentario al respecto más adelante.

<sup>2</sup> La inflación en Venezuela en el período 1974-1977 fue relativamente moderada. Si se quiere fue la consecuencia lógica del aumento de liquidez que produjo el "boom" petrolero. Una política de contracción de demanda con seguridad hubiera sido muy acer-

reglos fiscales (y así lo confirma Márquez, 1990), pues entre esos años 1979-1981, el aumento significativo de los ingresos corrientes externos y la efectiva contracción del gasto público, mantuvieron la ecuación fiscal libre de problemas. Por otra parte, los déficits fiscales en Venezuela no se producen como resultado de un incremento del gasto sino más bien de una sensible caída de los ingresos de origen externo. Tampoco han sido financiados con emisión inorgánica de dinero, salvo el excepcional caso del año 1994 cuando las cuentas públicas reflejaron el impacto de los auxilios financieros producto del financiamiento monetario del Banco Central. Por último, hay que decir que los estudios empíricos más recientes no encuentran, en general, que variables fiscales sean significativas en la explicación de la inflación en Venezuela (como puede verse en el cuadro 1). Todo esto nos hace compartir el escepticismo que manifiesta HGL sobre el impacto que tienen las magnitudes fiscales sobre la inflación.

---

tada en el momento para abatir la inflación en un país sin historial inflacionario. En 1978, sin embargo, la sobre-oferta de crudo comienza a debilitar el mercado petrolero internacional y los precios de venta como los volúmenes exportados de hidrocarburos disminuyen, produciendo una reducción en el valor de las exportaciones de más de un 5% con respecto al año precedente (Palma, 1985). En condiciones de tipo de cambio fijo el nivel de reservas se convierte en la variable de ajuste inmediata, pero esto no ocurrió en el caso venezolano, dado los enormes ingentes de recursos que por concepto de endeudamiento con el resto del mundo recibió la economía local. La deuda externa total pasó de \$10.800 millones de dólares en 1977 a \$16.400 millones de dólares a fines de 1978 (Palma 1985), lo que logró compensar el enorme déficit en cuenta corriente que superaba los \$5.700 millones. Pero el período agosto-diciembre de 1979 fue determinante en la configuración de la evolución de los precios: en primer lugar aparece la nueva política de liberación de precios que elimina tanto una lista de 47 items de bienes y servicios regulados (dejando sólo 24 controlados) como los 111 productos incluidos en la lista precios controlados (Antivero y Castellanos, 1980). Algunos de estos rubros experimentaban rezagos en los ajustes que se remontaban al año 1974 cuando en medio del boom petrolero el gobierno implantó una estricta política de regulaciones y controles de precios por temor a un desenlace inflacionario. En segundo término, en enero de 1980 el gobierno bajo la presión laboral decretó la "Ley General de Aumentos de Sueldos y Salarios". De esta forma, un choque en los precios relativos, en este caso, un aumento en ciertos precios domésticos, en un ambiente de cierta resistencia, resulta inflacionario. Curiosamente en estos años de bonanza fiscal, la inflación en Venezuela alcanzó niveles sin precedentes (12,3% en 1979, 21,6% en 1980 y 16% en 1981).

**Cuadro 1**  
**Estudios empíricos sobre la inflación en Venezuela**

Estudio	Método nométrico	Eco-	Periodiza- ción de los Datos	Lapso	VARIABLES Sig- nificativas
Niculescu y Puente (1992)	VAR en tres variables	tres	Mensual	Feb. 1988 - Sep. 1991	Tipo de Cam- bio, IPC y Base Monetaria
Zambrano (1994)	OLS		Trimestral	1974-1993	Inflación con rezago, (interna y externa), Régimen cam- biario
Guerra y San- chez (1997)	VAR		Trimestral	1984-1994	Inflación reza- gada, Déficit interno y sala- rios
Guerra, Rodri- guez y Sanchez (1996)	VAR de Co- rrección de errores		Trimestral	1985-1995	Inflación Reza- gada, M1 y Tasa de interés
Niculescu y Puente (1997)	VAR de Corrección de Errores	Co- de	Mensual	1989-1993	Tipo de Cambio y Base moneta- ria
Sardi, Saez y Guerra (1997)	OLS		Mensual	Jul 1994 - Mayo 1996	Inflación con rezago, Dife- rencial Cambia- rio e Índice de Tipo de Cambio Real

#### IV. Aspectos críticos para evaluar la ineficiencia del Estado en Venezuela

Si el Estado ha abdicado de sus responsabilidades como proveedor de bienes y servicios públicos, si la productividad del gasto ha disminuido (como lo muestran las cifras de HGL de gasto del gobierno central por habitante y de gasto público en salud y educación por habitante), y si el problema de la estabilización pasa por una transformación profunda del Estado, cabe entonces preguntarse ¿cuáles son las bases y los aspectos medulares para dar inicio a esa transformación? HGL encara este problema, pero a nuestro modo de ver, en una forma excesivamente superficial e insuficientemente.

De entrada hay que decir que la gestión pública envuelve una cantidad de aspectos multifacéticos ligados al ejercicio del poder. Un creciente consenso existe de que la calidad de la gestión pública depende en gran medida del ambiente y las reglas que prevalecen en el sector público. Incluso algunos trabajos ya existen para intentar medir la calidad del gobierno (World Bank,

1992 y Huther y Shah 1997). Huther y Shah (1997), por ejemplo, construyen un índice para medir la calidad de la gestión del gobierno basado en cuatro grandes áreas de atención: (a) transparencia política y voz para los ciudadanos, (b) provisión efectiva de servicios públicos, (c) políticas de promoción de la salud y el bienestar del ciudadano, y (d) clima favorable para el crecimiento. Obviamente, esta clasificación no es exhaustiva, pero da una idea de que el asunto puede ser mucho más complejo de lo que comunmente se piensa. Aquí sólo presentaremos lo que a nuestro juicio son los aspectos importantes para evaluar la calidad de la gestión pública en Venezuela.

### **La baja productividad marginal del empleo público**

El más visible y sin duda más señalado elemento para explicar la baja eficiencia del sector público en Venezuela es el exceso de empleo público. Éste junto al problema de las muy bajas remuneraciones de los empleados públicos, constituye para HGL el mayor (y prácticamente único) reto de reforma que debe encarar el Estado en Venezuela. La sobre-burocratización de la nómina pública crea el mismo efecto que el exceso de mano de obra en el sector tradicional de los modelos dualistas. El producto marginal es nulo o incluso negativo. Si esto es así, cualquier salario es sub-óptimo y la única forma de restablecer la igualdad entre el salario y el valor del producto marginal del trabajo, es reduciendo la nómina pública.

HGL señala que la transformación del Estado venezolano requiere necesariamente de la disminución significativa del número de empleados y del incremento sustancial de las remuneraciones. Aunque es sensible y viable la estrategia de aumentar las remuneraciones y la productividad del empleo público con un esquema de reducción de la burocracia, existen algunos problemas importantes con este tipo de estrategia que HGL lamentablemente no aborda. En primer lugar, sin un análisis de los factores que han incidido en el incremento de la nómina pública y sin una acción que mitigue los mismos, la reducción del empleo pudiera ser temporal (*the "revolving door" syndrome*). Numerosas instituciones públicas en el país han pasado por procesos de reestructuración y reducción de la burocracia que se han revertido en poco tiempo. Gran parte del problema estriba, como veremos, en la actuación clientelar del Estado y en la presión ejercida por los grupos de interés, elementos no mencionados por HGL. En segundo lugar, existe el problema de tener que elegir entre una estrategia de reducción compulsiva y una voluntaria. En el primero de los casos, la resistencia hace que los esquemas de retiro sean tremendamente costosos (para que puedan ser compartidos por los trabajadores organizados). En el segundo caso, la reducción del empleo está sujeta a un problema de selección adversa en la medida que son los trabajadores más eficientes los que encuentran opciones de empleo en el sector privado. Si los trabajadores más eficientes son los que se acogen voluntariamente, las grandes pérdidas de productividad marginal pudieran hacer que la eficiencia al interior del sector público lejos de aumentar más bien disminuya. En general, éstos y algunos

otros problemas son objeto de estudio en una literatura ya abundante y resumida en Rama (1999).

### **La importancia de los grupos de interés**

El resultado de una acción pública sometida a las presiones de grupos de interés es un segundo elemento que puede ayudar a explicar el lamentable desempeño de la gestión del Estado en Venezuela. En economías donde han proliferado los subsidios a determinados sectores, la protección comercial y barreras a la entrada, difícilmente puede hablarse de la existencia de un gobierno benevolente que maximiza una función de bienestar social (Becker, 1985). En estos contextos la capacidad de los grupos de presión para influenciar los resultados en la toma de decisiones parece ser un enfoque más adecuado. Si el Estado es un reflector pasivo de las demandas de los grupos de interés, o si por el contrario, la burocracia pública tiene sus propios intereses e interactúa con los grupos de presión para producir resultados ruinosos en términos de bienestar, es tarea para el escrutinio. Independientemente de si el Estado juega un rol pasivo o no, una prolífica literatura sobre el papel de los grupos de interés en las decisiones públicas parece apuntar que las redistribuciones de riqueza hacia grupos de interés reducen el producto social debido a las pérdidas de peso muerto (*dead weight costs*) que generan el arreglo tributario, las transferencias y subsidios que esto produce. Becker (1985) va más allá y visualiza ciertas implicaciones normativas indicando que la presencia de grupos de interés eleva el producto social sólo cuando se han garantizado condiciones para que se maximice la competencia entre los grupos y condiciones de igual fuerza política para cada grupo. Dicho en otras palabras, la eficiencia de los resultados generados en la relación entre los grupos de interés y el Estado, está condicionada al monto de democracia existente.

En Venezuela el Estado no sólo ha sido sensible a los grupos de interés sino que parece en ocasiones haber sido capturado por ellos. En una economía donde el sector privado muestra signos de "raquitismo", y donde el sector público es capturado por ciertos grupos de interés, el Estado actúa de manera clientelar maximizando el empleo de aquellos que ejercen la opción democrática del voto pero que no encuentran espacio en la actividad privada. En tiempos más recientes, la crisis de las finanzas públicas y el colapso del Estado clientelar han hecho del sector informal la válvula de escape para los no ocupados en el sector privado formal.

La presencia de los grupos de interés tiene otras implicaciones ligadas a uno de los temas sobre el cual pone particular atención HGL en su ensayo, y es el que tiene que ver con la inflación y los resultados fiscales. En la economía venezolana existen numerosos grupos representativos que se encuentran en una relación bilateral con el gobierno. En términos simples esta relación bilateral semeja una situación donde existe un conjunto de ventanillas a las que cada grupo o sector recurre para pedir transferencias o compensaciones.

La renta petrolera a lo largo de los años ha contribuido a consolidar esta visión del reparto. En esta arena, desajustes entre el ingreso real aspirado y el ingreso real efectivo, al igual que en la economía privada, originan presiones sobre el ingreso. Esta situación tiene más probabilidades de aparecer en la penuria que en la bonanza. Las empresas públicas exigen más recursos, los trabajadores públicos piden ser compensados, los ministerios, las gobernaciones, la salud, la educación, cada sector o gremio exige una cuota de compensación si por alguna circunstancia ven sus ingresos reales menguados. En el pasado el modelo rentista petrolero no solo atendió las demandas, sino que creó los incentivos para que la gran mayoría de estos grupos obtuvieran transferencias a su favor. Es obvio que en las circunstancias actuales estas demandas no pueden ser atendidas en su totalidad. Si cada grupo juega bilateralmente con el sector público, toda la presión de los grupos se ejerce en una misma dirección y cada uno busca maximizar las transferencias a su favor sin tener mucho en cuenta el modo y los costos de la financiación (que usualmente viene dado por la distorsión que significa el impuesto inflacionario, o más generalmente, por los costos de la inflación). Una restricción presupuestaria blanda en el sentido de Kornai (1976) agudiza esta situación. Adicionalmente, la presencia de un sistema tributario poco efectivo, con un impuesto al ingreso de base estrecha (por diseño y por efecto de la evasión), y una clara dificultad de incrementar la recaudación por otras vías (por la impopularidad y el carácter fuertemente regresivo de la imposición indirecta), hacen que las presiones que se ejercen en la marcha sobre el sector público, contribuyan a incrementar el déficit. En estas condiciones, al obtener una transferencia, un grupo descarga sobre otro el peso de su financiamiento e impone, al mismo tiempo, un costo social al conjunto. El déficit termina siendo sub-óptimo, haciendo que la merma de los ingresos fiscales difícilmente pueda ser acompañada por ajustes automáticos en el gasto. Mayor estabilidad fiscal exige, por tanto, formas que hagan caer en cuenta (a los involucrados) los costos y beneficios en la asignación de los recursos públicos. La negociación con los grupos de interés no puede ser bilateral y se requiere además de dispositivos institucionales que hagan ver que existe una restricción presupuestaria.

### **Mecanismos de rendición de cuentas**

El marcado deterioro en la reputación y en la credibilidad que han experimentado las instituciones constituye uno de los rasgos más resaltantes del sector público en Venezuela en los últimos años. Esta situación de desprestigio es producto, en primer lugar, de la carencia de mecanismos apropiados y transparentes para la rendición de cuentas y evaluación de la gestión de los organismos públicos. Pero es producto también de la existencia de reglas poco eficientes en la designación y remoción de las autoridades, lo que no garantiza la independencia institucional de las mismas. La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas contribuye, entre muchas otras cosas, a que el sector público se desvíe de la función de bienestar social, si es que es útil suponer la existencia de una. Aunque HGL hace alguna referencia a la impor-

tancia de la rendición de cuentas en la generación de credibilidad, no es claro cual es la mediación entre estos dos conceptos y su mención es referencial al caso de las economías industriales (y no al caso venezolano).

A decir verdad, el proceso de rendición de cuentas implica una relación entre el superior y el subordinado, es decir, entre el principal (la sociedad o los ciudadanos) y el agente (el servidor público). En sistemas de democracia representativa, como el venezolano, la delegación del poder por parte de la sociedad a una instancia pública que vele por sus intereses, corre el riesgo de presentar "problemas de agencia". Por ejemplo, es posible que la sociedad no pueda observar o hacerle seguimiento a las acciones de sus agentes. También pudiera ocurrir que los ciudadanos no conozcan con exactitud las habilidades o preferencias del ente público (por asimetrías de información). En general, en toda democracia representativa pueden existir estos problemas de agencia, es decir, situaciones donde la sociedad desconoce las acciones y motivaciones de los servidores públicos. Aún más, es posible que el público (los principales) desconozca si el servidor público (el agente) que los representa está usando información privilegiada para su propio provecho en detrimento de los intereses de la sociedad. En consecuencia, es probable que los representantes puedan estar tentados a no realizar su mejor esfuerzo para cumplir con los intereses que demanden los ciudadanos, lo que se denomina como "riesgo moral". Asimismo, hay casos en los que los agentes pueden convocar a las personas menos idóneas o calificadas para así conseguir beneficios personales o grupales que afecten los intereses del principal, hecho que se conoce como "selección adversa".

Los mecanismos de rendición de cuentas constituyen, por tanto, una forma eficaz para minimizar estos problemas. Los representantes o agentes deben saber que enfrentaran al principal periódicamente. Por lo tanto, los ciudadanos podrán usar el poder del voto para premiar o penalizar al servidor público en el ejercicio de sus funciones, o utilizar el conjunto de leyes e instituciones establecido para tal fin. De esta manera, se evita que aun el servidor público mejor intencionado pudiera, eventualmente, fallar en representar y velar por los intereses de la sociedad.

En un trabajo sobre los aspectos económicos de la constitución (OAEF, 1999) hemos dicho que un proceso idóneo de rendición de cuentas se logra a través de distintos mecanismos, algunos de ellos de carácter constitucional, dependiendo de la naturaleza de la relación: 1) el político electo responde al elector; 2) el funcionario público a su ministro; 3) el residente y sus ministros al poder legislativo; 4) las instituciones públicas autónomas al Poder Ejecutivo o al poder legislativo, según sea el caso. Adicionalmente, todas estas instancias también deben rendir cuenta a las contralorías o tribunales de cuentas, como se establece en algunos países.

Es importante destacar además, que para garantizar la efectividad del proceso de rendición de cuentas, éste debe abarcar dos tipos de control: 1) el control de gestión por resultados y 2) el control administrativo y contable. A través del primero, la sociedad evalúa la eficiencia de las políticas públicas y del gasto respectivo para alcanzar los objetivos que satisfacen los intereses de los ciudadanos. A través del segundo, la sociedad conoce sobre el manejo y destino de los recursos públicos. Lo anterior produce una mejora sustancial de la gestión del Estado, al aumentar el poder contralor de los ciudadanos sobre sus agentes o representantes.

El informe de la OAEF señala adicionalmente que un diseño adecuado de los mecanismos de rendición de cuentas requiere cumplir con los siguientes aspectos: (a) claridad en la delimitación de los objetivos de las instituciones públicas, con el fin de facilitar al organismo contralor externo la evaluación del cumplimiento de los mismos; (b) delimitación en forma precisa de las responsabilidades de aquellos entes que comparten objetivo comunes, a fin de poder evaluar el grado de compromiso que cada una de las instituciones tiene en el logro de una meta común; (c) transparencia en la información para minimizar en lo posible la aparición de los problemas de agencia, es decir, que el servidor público falle en el cumplimiento de los objetivos que han establecido la sociedad o los ciudadanos; (d) determinación de los lapsos de rendición de cuentas ante las instancias externas a la institución, a fin de que la información recogida permita implementar los correctivos necesarios; (e) incorporación de las pautas para la designación y remoción de las autoridades, así como del conjunto de sanciones correspondientes, cuando las autoridades designadas no cumplan eficientemente con los objetivos definidos; y (f) establecimiento de las instancias externas encargadas de hacer el seguimiento y evaluación de la gestión por resultados de las distintas instituciones públicas.

Lamentablemente, en Venezuela la rendición de cuentas ha quedado prácticamente circunscrita al control administrativo y contable de los recursos, no obstante que el control de gestión por resultados está contemplado en la Ley de Contraloría. Ello obedece a que el mandato es débil y relativamente impreciso pues cuando no se cumple eficientemente con los objetivos establecidos para las instituciones, las políticas públicas respectivas o el manejo de los recursos, no se establecen consecuencias claras en el proceso de nombramiento y remoción de las autoridades, ni sanciones o correctivos necesarios. En consecuencia, los esfuerzos se han concentrado en los aspectos contables y administrativos en el manejo de los recursos. En tal sentido, no importa si los recursos son manejados ineficientemente o si las políticas públicas no cumplen con su objetivo, siempre y cuando los recursos se hayan manejado correctamente desde el punto de vista administrativo y contable.

En definitiva, una democracia eficiente exige la presencia de mecanismos de rendición de cuentas ante instancias externas establecidas en las leyes,

para mantener la credibilidad en las instituciones públicas en función de su capacidad de gestión y en el manejo eficaz y adecuado de los recursos.

### **El acceso a la información y la evaluación de la gestión pública**

El peso del Estado desarrollista en economías como la venezolana genera en el público la saludable sospecha de que quienes detentan los poderes públicos tienen medios para abusar del poder. A fin de minimizar estas fallas, la dinámica del proceso democrático requiere de ciudadanos bien informados. Si el poder público ha de rendir cuentas a la sociedad, el acceso y la diseminación de información se convierte en un requisito fundamental a fin de que el ciudadano pueda evaluar apropiadamente la gestión del gobierno.

Ahora bien, existen medios críticos para asegurar que el Estado y sus funcionarios rindan cuentas de su conducta y sus objetivos no estén mediatizados por intereses de grupos<sup>3</sup>. Fórmulas que garanticen el derecho que tiene todo ciudadano al acceso y a la diseminación directa de la información sobre la gestión del Estado son de vital importancia. Este derecho del público a estar bien informado sobre los asuntos públicos ayuda a minimizar el abuso de poder y los intereses de grupos, a promover la participación activa del ciudadano en la política pública y a sentar las bases del buen gobierno. Adicionalmente, el acceso a la información del Estado es un vehículo importante que permite el mejor desempeño de los mercados. La garantía al libre acceso y diseminación de información del Estado permite al público conocer los distintos cursos de acción que ha de tomar la política pública, reduce la incertidumbre y facilita el proceso de toma de decisiones del público.

Dado que en los regímenes democráticos el área de influencia del derecho al acceso y diseminación de la información se ha venido extendiendo a todas las ramas del poder público, es importante determinar qué autoridad está en capacidad de dirimir en una forma imparcial las disputas entre el ciudadano y las jurisdicciones. En algunas circunstancias, la figura del defensor del pueblo (Ombudsman) ha asumido esta responsabilidad.

### **La Reforma Fiscal**

Por largo tiempo hemos señalado que Venezuela no padece de un problema de déficit fiscal sino de una severa crisis en las finanzas públicas. Las deficiencias en el área fiscal son tan graves que no es exagerado señalar, que el presupuesto, que es la expresión fundamental de la política fiscal ha perdido su valor como instrumento de política.

---

<sup>3</sup> La libertad de prensa, por ejemplo, juega un papel estelar en este sentido, pero en este mecanismo el ciudadano no es quien decide que tipo de información es relevante a fin de hacer su evaluación de la gestión del Estado.

De entrada hay que decir que la definición del sistema de normas que rigen la hacienda pública expresa una dinámica de negociación de naturaleza política entre la sociedad y el Estado así como al interior del Estado mismo. El reconocimiento de esta dinámica y el carácter político de los procesos de negociación entre las diferentes instancias del sector público, exige un tratamiento que garantice un desempeño fiscal transparente y eficiente a través de ciertos principios y reglas básicas.

Una de las reglas más importante que requiere el Estado en Venezuela es la que posibilita el aislamiento de las finanzas públicas de los vaivenes del ciclo petrolero. La alta inestabilidad del mercado petrolero se refleja en la tasa de crecimiento de la economía, en la inflación, en las tasas de interés y en el tipo de cambio real. De hecho, las caídas en los precios petroleros se transforman casi inmediatamente en recortes de gasto público, impulsando fuertes restricciones de demanda y ocasionando recesión en la economía. De esta manera, el gasto público se hace procíclico, es decir, aumenta en momentos en los cuales los ingresos petroleros se elevan, impulsando temporalmente el crecimiento económico, mientras que se contrae en aquellas épocas en las cuales la situación fiscal es difícil. Los efectos de los *shocks* externos se potencian sobre la economía, convirtiéndose el gasto público en una "caja de resonancia" o dinamizador del efecto de los *shocks* externos de origen petrolero sobre el resto de la economía. La solución a este problema ya es conocida y ha sido debatida intensamente<sup>4</sup>. La creación de un Fondo de Estabilización Macroeconómica.

Como su nombre lo indica, el objetivo de un Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM) es el de contar con un mecanismo que permita estabilizar el flujo de ingresos tanto del Fisco Nacional como de las Entidades Federales y de Petróleos de Venezuela S.A., para así lograr estabilizar el flujo de gastos de los mencionados entes. La creación de un FEM está más que justificada en Venezuela, pues el país percibe un ingreso fiscal que es, en promedio, 4 veces más volátil que el de los países de la OCED, y el más volátil de América Latina. Este fondo debe contar con unas características fundamentales: (a) Un objetivo preciso (b) una definición de las instituciones que cotizan al fondo, (b) una regla de acumulación, (c) una regla de retiro, y (d) la adscripción del fondo. Este Fondo efectivamente se creó a finales de 1998 siguiendo estas pautas y procurando que las reglas de acumulación y retiro cumplieran con el objetivo de estabilizar la trayectoria del gasto público con mecanismos que evitaran en lo posible la discrecionalidad. Lamentablemente debemos coincidir

---

<sup>4</sup> Un trabajo pionero importante es el de Hausmann y Rogobón (1992). La Revista del BCV en su número Foros 2 de 1998 también trae una interesante discusión sobre el proyecto del Fondo que existía en el año 1998. Finalmente la Oficina de Asesoría Económica del Congreso público dos trabajos importantes al respecto donde se evalúan la primera Ley que crea al Fondo en noviembre de 1998 y su modificación del 14 de Junio de 1999 (ver OAEF, 1998-006 y OAEF, 1998-002).

con HGL en que las modificaciones implementadas por el nuevo Ejecutivo en el año 1999 resquebrajaron las bases del fondo.

Adicionalmente al diseño de mecanismos que aislen a la economía del ciclo petrolero externo, es imperativo definir nuevas bases para el proceso presupuestario en Venezuela. Es necesario diseñar procesos que incentiven la revelación de información por parte de los distintos entes públicos involucrados, de tal manera que éstos no se vean obligados a sobrestimar ingresos o a subestimar gastos, ocultar información o modificar partidas presupuestarias de obligatorio cumplimiento.

Por otro lado, el rediseño del proceso presupuestario debería contener una definición de equilibrio presupuestario que sea realmente eficiente en términos económicos, de manera que el Presupuesto funcione efectivamente como instrumento de política fiscal, de provisión de bienes públicos y de estabilización macroeconómica. En la actualidad, la definición de equilibrio presupuestario es meramente contable, al señalarse que los gastos deben ser iguales a los ingresos, incluyéndose dentro de estos últimos a los ingresos extraordinarios, los cuales están constituidos fundamentalmente por los ingresos provenientes del endeudamiento público. Esta definición de equilibrio presupuestario ha conducido a la generación de déficits fiscales persistentes. Ello constituye la causa fundamental del excesivo nivel de endeudamiento que registra el sector público y, por lo tanto, una de las razones por las cuales las finanzas públicas del país constituyen un elemento primordial de desestabilización económica. La determinación además del presupuesto y del déficit fiscal en base caja, se ha convertido en la práctica en la única referencia del comportamiento fiscal. Ese criterio, adecuado para medir el impacto macroeconómico efectivo de la gestión fiscal durante un período determinado, es, no obstante, inadecuado para determinar con precisión el grado de solvencia del sector público en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, para ordenar el proceso presupuestario, es necesario actuar sobre algunos elementos de orden legal e institucional. En primer lugar, es preciso ordenar y sistematizar el marco legal relacionado con la hacienda pública, y una buena iniciativa en este sentido sería la creación de una Ley Orgánica o un Código de Finanzas Públicas, la cual debería englobar leyes tales como la de Régimen Presupuestario, Hacienda Pública, Crédito Público, Transferencias Intergubernamentales, Fondo de Rescate de la Deuda y el mismo Fondo de Estabilización Macroeconómica. En segundo lugar, se hace necesario eliminar la figura de los créditos adicionales, estableciendo un mecanismo especial que pueda ser utilizado exclusivamente en casos de emergencias como guerras y catástrofes naturales. En tercer lugar, se requiere limitar las facultades del Poder Legislativo a la redistribución del gasto presupuestado por el Ejecutivo, evitando que cambie su monto. Además, se debe establecer explícitamente que dicha redistribución no pueda modificar las partidas de obligatorio cumplimiento (transferencias a los gobiernos sub-

nacionales, sueldos y salarios, servicio de deuda pública y consumo de servicios básicos). Finalmente, y no menos importante, se requiere de una autoridad que determine con criterios técnicos los parámetros del presupuesto (tasa de crecimiento, tasa de inflación objetivo, tipo de cambio promedio, precio del petróleo, etc.), de manera que los mismos no sean susceptibles a los problemas de economía política que el proceso presupuestario supone. En esa dirección ondea la creación de un Consejo Superior Fiscal, idea que ha sido expuesta por la Oficina de Asesoría Económica del Congreso en varios documentos.

En el ámbito tributario la proliferación de exenciones y exoneraciones en casi todos los tributos, algunas de ellas totalmente injustificadas desde un punto de vista social y económico, el tamaño limitado de la base imponible, y la ausencia de una eficiente administración tributaria impiden darle mejor desarrollo a las fuentes de tributación no petrolera.

## V. El problema financiero

Según HGL un programa de transformación de la gestión pública podría estar asociado incluso con aumentos no inflacionarios en los niveles del gasto público. Para ello HGL impone dos condiciones: (a) una reversión de las expectativas y ello es sólo posible si el programa es creíble y (b) superar la enorme ineficiencia del sistema financiero para intermediar.

Sin entrar en el terreno sobre si estas condiciones son necesarias e incluso suficientes, ambas merecen al menos un ligero comentario. En realidad HGL muy acertadamente parece encontrar un vínculo entre el problema inflacionario en nuestra economía y la caída secular en los saldos reales. La caída en los saldos reales obedece en buena parte a un problema de expectativas y a la poca credibilidad que tiene el público en los anuncios de política. De algún modo, existe ya algún consenso entre algunos economistas en Venezuela de que es posible crecer sin costo inflacionario si la demanda de saldos reales se incrementa como consecuencia de una restauración de la confianza. La primera condición no genera pues mayores comentarios críticos de nuestra parte.

La segunda condición se explica de acuerdo a HGL por la necesidad que tiene una economía de contar con un sistema financiero apto para financiar el crecimiento. El sistema financiero venezolano, según HGL, no lo es debido a que trabaja con elevados costos de transformación y manifiesta una sensible incompetencia para evaluar el riesgo. Esto produce un elevado diferencial entre las tasas activas y pasivas que desestimula la intermediación.

Aquí no ponemos en duda que un elevado *spread* es un síntoma de que algo no anda bien en la banca, pero las razones que explican este fenómeno del diferencial de tasas en Venezuela son más complejas de lo que HGL nos propone. Hay al menos tres tipos de factores que están incidiendo en el diferen-

cial de tasas. En primer lugar, están elementos ligados a la eficiencia del sistema financiero muchos de ellos producto de la escasa competencia. En segundo término, hay elementos de política económica que inciden sobre la rentabilidad de los bancos. Por ejemplo, políticas destinadas a elevar el encaje legal, a elevar las primas por seguro de depósitos y supervisión y a obligar a la banca a destinar una cuota de sus fondos a actividades de alto riesgo, cada una de ellas presentes en su momento en los últimos tiempos, inducen a los bancos a recuperar la pérdida de rentabilidad con una elevación del *spread*. Pero por último y no menos importante que los elementos anteriores, existen factores macroeconómicos que también inciden en el diferencial de tasas. La caída de la demanda de crédito producto de la recesión y la pérdida de valor real de los activos reales afectan el negocio bancario. Cualquier factor del ambiente macroeconómico que aumente la morosidad de las unidades deudoras, también incide en el diferencial de tasas. Más aún, si el ambiente macroeconómico es de alto riesgo, los bancos tratan de mantenerse muy líquidos (especialmente si saben que la cobertura por seguro de depósitos es baja), y eso afecta la intermediación. Así, lo que la banca pierde por volumen de intermediación trata de recuperarlo por precios. A lo que todo esto apunta es que la mayor intermediación al interior de la economía venezolana requiere no sólo de bancos eficientes sino además de condiciones macroeconómicas que estimulen la inversión y la demanda de crédito.

### Bibliografía

- Becker, G. (1985), "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, Vol. 28.
- García, H. (1999), Limitaciones de la Política Económica Actual: La ideología económica del deterioro del bienestar del venezolano, *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, (Vol. 6, N° 1).
- Guerra, J.; Rodríguez, P.C. y G. Sánchez (1996), "El mecanismo de transmisión de la política monetaria en Venezuela", Mimeo, Banco Central de Venezuela.
- Guerra, J. y G. Sánchez (1997), "Una década de inflación en Venezuela: Un estudio de vectores autorregresivos", en L. Vera (ed.) *Contribuciones al Análisis de la Inflación: Anotaciones para el caso venezolano*, Ediciones EVE-FACES, Caracas
- Hausmann, R.; Powell, A.; y R. Rigobón (1992), "Una regla óptima de gasto ante incertidumbre en el ingreso del petróleo", en *Shocks Externos y Mecanismos de Estabilización*, Editores; E. Engel y P. Meller, Ciepplan, Chile.
- Huther, F. y Shah, A. (1997), "Applying a simple measure of good governance to the debate of fiscal decentralization", World Bank, Mimeo, Washington, D.C.
- Kornai, J. (1976), "The Soft Budget Constraint", *Kiklos*, Vol. 39.
- Márquez, G. (1990), "La inflación en Venezuela", *Revista BCV*, Vol. 5, No. 1

- Niculescu, I. y A. Puente (1992), "Flexibilidad Cambiaria e Inflación: Una interpretación de la hipótesis del círculo vicioso referido a la economía venezolana", *Revista BCV*, Vol. 7, No. 4.
- Niculescu, I. y A. Puente (1997), "Interpretación de la dinámica inflacionaria en Venezuela a partir de un modelo VAR de corrección de errores", en L. Vera (ed.) *Contribuciones al Análisis de la Inflación: Anotaciones para el caso venezolano*, Ediciones EVE-FACES, Caracas.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (1998), "Consideraciones sobre el proyecto de ley que crea el Fondo de Inversión para la Estabilidad Macroeconómica", Nota Técnica 002, Caracas.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (1999), "Efectos de las Modificaciones Introducidas por el Ejecutivo Nacional al Fondo de Inversión para la Estabilidad Macroeconómica", Nota Técnica 006, Caracas.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso de la República (1999), *Aspectos Económicos de la Constitución*, Informe No. 009, Caracas.
- Palma, P. (1985), "1973-1983: Una Década de Contrastes en la Economía Venezolana", Academia Nacional de Ciencias Económicas y Sociales", Serie Cuadernos No. 11, Caracas.
- Rama, M. (1999), "Public Sector Downsizing: An introduction", *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 1.
- Sardi, R.; Sáez, F.; y J. Guerra (1997), "Consecuencias macroeconómicas de la adopción de un régimen de control de cambios en Venezuela durante el período 1994-1996", *Revista BCV*, Vol. 11, No. 2.
- Vera, L. (1999), "Un Decálogo de Proposiciones acerca de la Inflación", Mimeo, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- World Bank (1992), *Governance and Development*, The World Bank, Washington, D.C.
- Zambrano, L. (1994), "Tipo de Cambio Real e Inercia Inflacionaria", Mimeo, IEES, UCAB, Caracas.



# **PRECISIONES SOBRE POLÍTICA FISCAL VENEZOLANA RECIENTE**

## **Comentarios a la Ponencia de Humberto García Larralde**

**María Antonia Moreno**

La motivación fundamental del ensayo que nos presenta Humberto García (HG), difícilmente cuestionable, se inspira en su insatisfacción por los resultados de la política económica venezolana de los últimos años la que, en su opinión, ha sido incapaz de adecuarse a los requerimientos del orden social. Según HG, el actual paradigma de política económica no sólo se ha reducido a un simple "recetario macroeconómico" que ignora las particularidades de la economía venezolana, sino que la misma se ha convertido en mera ideología o "falsa conciencia". Esperaríamos encontrar en su ensayo una demostración rigurosa de esta hipótesis, pero el núcleo fundamental de su argumentación no está suficientemente claro. Mis comentarios se remitirán, pues, a resaltar lo que considero son los aspectos más problemáticos de su análisis.

La argumentación que HG ofrece sobre el carácter ideológico que él atribuye al "recetario macroeconómico" del Consenso de Washington (de ahora en adelante RCW) se basa en el señalamiento de que el carácter de las propuestas contenidas en el mismo, es decir, la reducción del peso del Estado y el aumento de la disciplina fiscal, la aplicación de políticas monetarias restrictivas para luchar contra la inflación y estabilizar el tipo de cambio, la desregulación de los mercados y la atracción de la inversión extranjera está en contradicción con las demandas de una participación más activa del Estado en la provisión de bienes públicos. Sobre este razonamiento caben dos observaciones: la primera tiene que ver con el objetivo y alcance que el RCW tiene desde el punto de vista económico; y la segunda, con la posibilidad de la coexistencia de estabilidad macroeconómica y la provisión eficiente de bienes públicos.

En relación a lo primero, admito que el RCW puede tener varias lecturas y que algunas de ellas pueden resultar distorsionadas por la incondicionalidad ciega que muchos muestran ante lo que llaman las "bondades del mercado". Estoy convencida, sin embargo, que desde el punto de vista del análisis macroeconómico el núcleo duro de su argumentación, lo constituye la afirmación de la necesidad de la solvencia fiscal como condición de un entorno macroeconómico sano y creíble para el rescate de uno de los objetivos fundamentales

de la actividad fiscal como lo es la provisión de bienes públicos. Estas ideas, sin embargo, no son lo que precisamente resalta en las críticas que HG hace al RCW. Puede ello deberse a que, ciertamente, la experiencia reciente del ejercicio de la disciplina fiscal, no sólo en Venezuela sino en otros países, ha estado plagada de errores y conducido a resultados indeseables. Un análisis cuidadoso de la gestión fiscal, especialmente del caso venezolano, muestra, sin embargo, que esos errores son atribuibles más bien al diseño particular de los programas de ajuste y no al pretendido carácter "ortodoxo" del enfoque fiscal.

HG señala que el fracaso de la política económica inspirada en el RCW, particularmente la de los dos últimos gobiernos (Caldera y Chávez), descansa en la ignorancia de los rasgos particulares de la estructura y la coyuntura de la economía venezolana. Según él, en Venezuela reducir el peso del Estado y aumentar la disciplina fiscal es inconveniente, ya que ni el gasto público es excesivo, ni la inflación está relacionada con el déficit fiscal. Igualmente, para él no se justifican políticas monetarias restrictivas para luchar contra la inflación y estabilizar el tipo de cambio, pues no sólo no hay exceso de liquidez, sino que el anclaje cambiario es ineficaz porque afecta la capacidad competitiva del sector transable no petrolero. Esa política económica, en opinión del autor, además, ignora la baja productividad del gasto público y la ineficacia e incompetencia del sistema financiero para evaluar el riesgo como las principales causas de desestímulo a la inversión privada. Paso a comentar cada uno de estos argumentos.

Creo que atribuirle un carácter ortodoxo al comportamiento fiscal en Venezuela es exagerado, porque la continencia fiscal en el país, más que a una estrategia fiscal de largo plazo, ha obedecido a la necesidad circunstancial del ajuste al impacto de los choques negativos del sector petrolero impuesta por las restricciones del crédito privado interno y externo que aumentan en escenarios petroleros negativos, y no, como HG enfatiza, a ningún esfuerzo de disciplina fiscal.

En realidad, el fracaso de la política económica, en lo que se refiere al desempeño del sector público, está estrechamente asociado a los defectos del contexto institucional que favorecen el sometimiento de las políticas fiscales a los vaivenes del ciclo petrolero y el sesgo deficitario de las cuentas públicas. Abstrayéndonos de otros elementos importantes en el análisis de la problemática fiscal en Venezuela, podemos señalar dos que son fundamentales en la explicación de esos rasgos ya estilizados de la economía venezolana: la ausencia de mecanismos de estabilización que permitan hacer frente al impacto de los choques petroleros y la ausencia de una regla de restricción presu-

puentaría inter-temporal que garantice la sostenibilidad de la gestión fiscal en el largo plazo<sup>1</sup>.

No es necesario abundar demasiado en el hecho ya ampliamente conocido de la asociación estrecha del ciclo de la economía venezolana al ciclo petrolero. En la medida en que el mercado petrolero mundial se ha tornado más volátil, la economía venezolana también lo ha hecho; con excepción del Programa Extraordinario de Inversiones del gobierno de Jaime Lusinchi implementado durante los años 1986 y 1987 en medio de un shock petrolero negativo, las espasmódicas recuperaciones del producto interno bruto han coincidido con las de los ingresos petroleros, y viceversa. Tampoco es necesario discutir lo perjudicial que resulta esta pro-ciclicidad y volatilidad de la economía venezolana, que muestra cuán frágil es cuando los ingresos petroleros se reducen. Los esfuerzos que se materializaron en la reciente aprobación de la Ley del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), atendían precisamente a la necesidad de minimizar la volatilidad de las finanzas públicas y de su impacto sobre el resto de la economía, y a la de sujetar la política fiscal a una estrategia de desarrollo de largo plazo. La aprobación de dicha ley en 1998, aunque tardía, produjo la esperanza de que a la gestión fiscal del país, aislada de los significativos vaivenes de la renta petrolera, finalmente, podrían asignársele metas de mediano y largo plazo. Sin embargo, la modificación que sufrió esa ley en 1999, sin que ni siquiera se hubiesen generado las condiciones para su implementación, desvirtuó el objetivo para la cual fue creada al darle discrecionalidad al Ejecutivo en el uso de los recursos allí represados<sup>2</sup>. Es decir, a una decisión institucional de corrección de un problema estructural, se le opuso otra que nuevamente lo restableció. ¿Puede atribuirse este hecho a un enfoque ortodoxo del ejercicio de la política fiscal? No lo creo; por el contrario, la carencia de disciplina fiscal en este caso se asocia exclusivamente a la ceguera, intencional o no, ante un problema estructural fundamental de la economía venezolana y de sus finanzas públicas, cual es la ausencia de resguardo frente a la volatilidad de los recursos petroleros.

Es cierto, como lo señala HG, que el gasto público en Venezuela no es excesivo. En el país, es muy evidente la incongruencia que existe entre la orientación de los recursos fiscales y la deficiente e insuficiente provisión de bienes públicos. De ello no se infiere, sin embargo, que la disciplina fiscal no sea necesaria, pues el diseño inadecuado del marco institucional fiscal del país ha generado una situación crónica de desorden en las cuentas públicas que compromete el desempeño del gasto público no sólo en el ámbito microeconómico, sino también en el macroeconómico, impidiendo la definición de

---

<sup>1</sup> HG hace mención de la necesidad de mejorar la solvencia fiscal del país, pero su argumento lo usa sólo para fundamentar la necesidad de una política fiscal expansiva.

<sup>2</sup> HG critica la reforma de la Ley del FIEM, pero sólo para señalar la inconveniencia del ahorro allí represado, y no para criticar la distorsión en cuanto a la naturaleza del instrumento que significó la modificación de la Ley.

políticas de largo plazo y contribuyendo a la profundización del carácter procíclico de la gestión pública aludido anteriormente. De esto, poco se dice en el trabajo comentado y sólo para rechazar la idea de la necesidad de disciplina fiscal. Detenernos en este punto es inevitable porque la concentración exclusiva en el problema de la eficiencia del gasto público, como lo hace HG, no resuelve aquellos derivados de las deficiencias institucionales de la gestión fiscal.

Entre los rasgos negativos del marco institucional de la acción fiscal se destacan fundamentalmente la ausencia de normas o dispositivos que garanticen el control sobre la restricción presupuestaria, no sólo en cuanto al nivel de gasto y de endeudamiento, sino también en relación con la existencia de una autoridad única encargada de dicho control. En el primer caso, se destaca la facilidad con que los gobiernos elaboran presupuestos artificiales y con que los poderes públicos comprometen partidas presupuestarias, así como la falta de restricciones en el uso de créditos adicionales y de endeudamiento. Bajo estas condiciones, es perfectamente comprensible el ensanchamiento progresivo y sin control de la brecha fiscal que se ha producido en los últimos años, así como también la entronización de la rigidez presupuestaria. Estos rasgos de la actividad pública resultan más negativos aún, si se toma en cuenta que la gestión fiscal ha sido absorbida principalmente por las obligaciones corrientes, mientras que el gasto en inversión se ha reducido a su mínima expresión. La elaboración y aprobación anual de la Ley de Presupuesto es, de acuerdo con lo anterior, un ejercicio irrelevante en la actividad pública<sup>3</sup>.

En relación con el segundo aspecto, debe mencionarse la divergencia de intereses que existe entre las instituciones que deciden la estimación de los recursos fiscales, específicamente, entre Pdvsa y el gobierno central, y entre éste y los gobiernos regionales. La primera busca minimizar su contribución, mientras que el segundo intenta lo opuesto. También la asignación de esos recursos entre los distintos niveles de gobierno (gobierno central, estados y municipios) plantea conflictos de intereses que se manifiestan en una exageración de la estimación del gasto, con la finalidad de maximizar sus respectivos niveles de ingresos<sup>4</sup>.

HG rechaza los análisis que recomiendan la implementación de políticas fiscales conservadoras como solución a la reducción de la inflación, calificándolos de "enfoques meramente contables" que no permiten visualizar otros factores causales de inflación, específicamente, del carácter "inherentemente inflacionario" del gasto público improductivo. Basa esta afirmación en la falta de credibilidad en la capacidad del Estado por parte del inversionista privado,

---

<sup>3</sup> Para más detalles, ver Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso (1999<sup>a</sup>).

<sup>4</sup> A este problema se le conoce en la literatura especializada como el "problema de los recursos comunes". Ver Hausman y Von Hagen (1996).

hecho que da lugar a la conformación de expectativas inflacionarias. ¿Debería inferirse de esta argumentación que las bajas tasas de inflación que se registraron con anterioridad a la década de los ochenta en Venezuela estaban asociadas a un gasto público productivo y eficiente y, por tanto, a una alta credibilidad del sector privado en las políticas fiscales? HG no ofrece ninguna confirmación empírica de su hipótesis, la cual pasaría evidentemente por la definición de una variable que midiese la productividad del gasto público junto con otros factores determinantes de la inflación. En ausencia de esa contrastación, su argumentación no pasa de ser una propuesta analítica pendiente de confirmación.

No obstante, los argumentos que HG ofrece sobre la ausencia de una relación entre los déficits fiscales y la inflación en Venezuela merecen varios comentarios:

a- La idea de que el tamaño del gasto público no puede considerarse como causa de inflación no debe confundirse con la tesis que asocia ésta al financiamiento monetario del déficit fiscal, como él lo hace. Un análisis simple de la restricción presupuestaria del gobierno muestra que, efectivamente, si la dinámica monetaria es estable, el déficit fiscal puede solventarse mediante un impuesto inflacionario más alto. Si la dinámica monetaria es inestable, el impuesto inflacionario no cubre el déficit, pero no hay duda de que la inflación está asociada al desequilibrio fiscal.

b- El financiamiento externo del déficit doméstico no es necesariamente inflacionario, si existen condiciones para que el mayor volumen de saldos reales sea absorbido por la economía interna, como efectivamente sucedió hasta fines de los años setenta en Venezuela. Sin embargo, estas condiciones dejaron de regir desde entonces, tomando su lugar un proceso recurrente de desmonetización de la economía y, por tanto, de desequilibrios monetarios persistentes (léase, exceso de liquidez).

c- La devaluación puede mejorar el resultado fiscal, como en efecto lo hace en Venezuela. No obstante, en vez de observarse el balance fiscal neto, deberían estudiarse las causas que llevan a la devaluación, las cuales, en última instancia, pueden ser de origen fiscal, como lo demostró la experiencia de los años ochenta en la mayoría de las economías latinoamericanas, incluida Venezuela.

d- Finalmente, los análisis de la relación entre la inflación y el balance fiscal han demostrado que no existe una relación lineal entre ambas variables, simplemente porque la relación entre la tenencia de saldos reales y la inflación en economías inflacionarias tampoco lo es. Numerosos estudios han mostrado que el financiamiento monetario del déficit no puede excederse del punto en que el impuesto inflación alcanza su óptimo, pues los tenedores de dinero

tienden a deshacerse de éste último con mayor rapidez a más altas tasas de inflación (Kiguel, 1989; Cardoso, 1992).

La falta de claridad en el análisis de la relación entre el déficit fiscal y la inflación compromete los planteamientos de HG en torno a la ineficacia de las políticas monetarias restrictivas orientadas a bajar la inflación. Su crítica al enfoque "ortodoxo" se basa en dos argumentos. El primero señala que en un contexto recesivo no puede haber exceso de liquidez debido al bajo poder adquisitivo de la población. HG se salta en esta lógica argumentativa el hecho de que, precisamente, uno de los factores determinantes de ese bajo poder adquisitivo de la población es resultado de la inflación causada por desequilibrios monetarios; y de que en este caso, por tanto, propiciar aumentos en la liquidez es una medida de política económica contraproducente.

Después de negar la existencia de exceso de liquidez en el país, HG formula un segundo planteamiento con el que pretende reforzar esa idea, pero lo que termina haciendo más bien es afirmando lo que pretende negar. Señala que ante una inflación persistente el "...exceso de liquidez es en realidad escasez de demanda por dinero...". ¿Y no es la escasez de demanda de dinero una situación de exceso de liquidez? pues cuando la demanda de algo es menor que su oferta, justamente, ¿no nos encontramos ante un exceso de oferta? Con la convicción de que no hay exceso de liquidez, aunque como vemos su argumentación es contradictoria, HG pasa a señalar que la verdadera fuente de los problemas monetarios se encuentran en aspectos microeconómicos del sistema financiero: falta de competencia, inadecuado manejo del riesgo y altos costos de transformación que se reflejan en un alto diferencial entre las tasas activas y pasivas. Sin negar la veracidad de estos aspectos, creo que la ignorancia de los aspectos macroeconómicos, especialmente del impacto de los desequilibrios fiscales sobre el sistema financiero, deja su análisis incompleto. La acumulación de Bonos Cero Cupón y Títulos de Estabilización Monetaria en el sistema financiero del país es evidencia de situaciones de exceso de liquidez monetaria que están asociadas fundamentalmente al manejo de la gestión fiscal.

La segunda parte de mis comentarios versa sobre la posibilidad de la coexistencia de políticas fiscales orientadas a mantener la estabilidad macroeconómica y a lograr una provisión eficiente de bienes públicos, la cual parecería estar negada en el análisis de HG. En efecto, el autor plantea que el mejoramiento de la eficiencia del gasto público en Venezuela pasa por la asignación de más, y no menos, recursos a la gestión fiscal. La forma de alcanzar ese objetivo se lograría mediante la reducción de la burocracia innecesaria y la conformación del capital humano adecuado para las tareas públicas. Sobre este argumento se pueden hacer dos acotaciones. En primer lugar, la elevación de la eficiencia de la gestión pública no es excluyente del mantenimiento de la disciplina fiscal. De hecho, ambos objetivos tienden a complementarse, como lo muestran los procesos exitosos de reforma fiscal y de la administra-

ción pública llevados a cabo en otros países (Nueva Zelanda, Chile, Costa Rica) (Burki y Perry, 1998). En segundo lugar, la tesis del exceso de burocracia pública, aunque no sólidamente fundamentado en el trabajo comentado, podría obedecer a la existencia de problemas en la relación agente-principal; hecho que, no obstante, habría que comprobar. Aún así, resulta de interés avanzar algunas ideas al respecto.

La relación agente-principal se refiere al compromiso y obligación del agente (por ejemplo, el gobierno) de cumplir las tareas delegadas por el principal (los electores). Surgen problemas en esa relación cuando, por asimetrías de información en los distintos eslabones de la cadena que se forma entre gobernantes y electores, aparecen incentivos perversos que dan lugar al incumplimiento de las responsabilidades que obligan al agente. La existencia de asimetrías de información se asocia, fundamentalmente, a la de instituciones democráticas débiles, en las que el control de gestión por resultados y la rendición de cuentas están prácticamente ausentes. La baja productividad del gasto público y la existencia de una burocracia improductiva y excesiva podrían verse, así, como resultado de la fragilidad institucional en que se desenvuelven las relaciones entre electores y elegidos. Se infiere, entonces, que la reforma en la gestión del gasto debería apuntar hacia la consolidación de las instituciones democráticas.

Un examen de la experiencia de Venezuela en esa materia muestra que, a pesar de algunos avances como lo son los procesos de privatización y descentralización, el rendimiento de la gestión pública es muy deficiente<sup>5</sup>. Las fallas de esos procesos tienen mucho que ver con los problemas de la relación agente-principal, los cuales, además se acentúa con las macro-deficiencias de la institucionalidad fiscal venezolana comentadas en la primera parte. Cualquiera que haya seguido la evolución de la privatización en el país constatará la falta de transparencia en las negociaciones y los perjuicios para la nación que se derivan de dicha situación. En cuanto al proceso de descentralización, son conocidas también las fallas que se derivan de la concentración de la propiedad de los recursos fiscales en el gobierno central y de la negociación en que deben participar los gobiernos locales para participar de esos recursos, sin que medie ningún criterio de eficiencia. En general, puede decirse que ninguna institución ni procedimiento público del país es sometido a controles de gestión rigurosos, porque la normativa sobre el proceso de rendición de cuentas es excesivamente débil.

Creo, entonces, para concluir estos comentarios, que la solución global de la problemática fiscal en Venezuela tiene una dimensión mucho más amplia que la sugerida en el trabajo de HG y que tanto las condiciones de eficiencia como las de solvencia fiscal deben considerarse en el enfoque del diseño de las políticas públicas. La aprobación de una nueva constitución para el país

---

<sup>5</sup> Existen algunos trabajos interesantes sobre la Descentralización en Venezuela, entre ellos los del Banco Mundial y los de Armando Barrios (IESA).

brinda una excelente oportunidad para la implementación de una reforma fiscal global que, entre otros aspectos, al menos debería incluir la unificación de las leyes fiscales, cuya dispersión impide un tratamiento sistemático y orgánico de la gestión fiscal en la normativa existente; la definición de reglas fiscales precisas (u organismos) que garanticen el control efectivo de la restricción presupuestaria del gobierno y que minimicen la distorsión que emana de la pugna de intereses en el proceso de distribución y asignación de los recursos fiscales entre los distintos niveles de gobierno; la eliminación de la discrecionalidad en el manejo de los recursos del FIEM; la definición de reglas que garanticen de manera efectiva el control de gestión y la rendición de cuentas sobre las actividades públicas; y una reforma de la administración pública que incluya, además de la eliminación del gasto improductivo, mecanismos efectivos de control de gestión y rendición de cuentas. La elevación de la transparencia y la eficiencia de la gestión fiscal que se podría alcanzar con una reforma que contemple estas acciones permitiría, además, con el incremento de la confianza y credibilidad en la gerencia pública, ampliar las alternativas de financiamiento de dicha gestión más allá de la simple liquidación de activos de Pdvs.

## Bibliografía

- Burki y Perry (Codo.) (1998), "Beyond the Washington Consensus", The World Bank.
- Cardoso, Eliana M. (1992), "Déficit Finance and Monetary Dynamics in Brazil and México" en *Journal of Development Economics*, Vol 37, 173-174.
- Hausman, Ricardo y Von Hagen (1996), *La reforma de las instituciones presupuestarias en América Latina y el Caribe: argumentos a favor de un Consejo Nacional de Asuntos Fiscales*, BID, XXXVII Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores, Argentinas.
- Kiguel, Miguel A. (1989), "Budget Deficits, Stability and the Monetary Dynamics of Hyperinflation" en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 21, N° 2 (May), 148-157.
- Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso (1999a), "Informe 99-C5", Caracas, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1999b), "Informe 99-009 Aspectos económicos de la Constitución", Caracas, mimeo.

# OBSERVACIONES DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

## Comentarios a la Ponencia de Humberto García Larralde

**Eduardo Ortiz Ramírez**

Los siguientes comentarios, que expresamos sobre el material de base para el coloquio organizado por la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, los hemos ordenado partiendo de un entendimiento del mismo en base a la perspectiva institucional y de formulación de políticas.

### **I. Idea fundamental**

El material que presentó el profesor Humberto García intitulado *Limitaciones de la política económica actual...*, como base para la discusión en el coloquio sobre la política económica actual, puede analizarse, inicialmente, a partir de lo que viene a ser la presencia muy clara de una especie de *idea fuerza* que atañe a la dinámica y eficiencia del sector público.

Por una parte, nos presenta el trabajo la propuesta de la necesaria reestructuración del sector público en base a la búsqueda de un desempeño basado en la eficiencia, significando ello, entre otras cosas, la disminución del personal ubicado en tal área. Por otra parte, se encuentra, la contraparte de la propuesta, asociada a la búsqueda de los distintos mecanismos que podrían permitir el financiamiento de la misma.

### **II. Contraposición con gobierno actual y nueva Constitución**

De todos los elementos que analiza el profesor García, como vías de obtención de financiamiento, cuatro nos parecen particularmente problemáticos cuando consideramos la Constitución ya aprobada el 15 de diciembre de 1999 y las ideas que en el campo económico se han venido manejando en el Ejecutivo durante los años 1999 y 2000.

En primer lugar, la posibilidad de obtener financiamientos que permitiesen atender las necesidades para la reestructuración del sector público, no puede estar asociada a la venta de una parte de los activos de Pdvsa. La ideología presente en el Ejecutivo y la propia Constitución no lo permite o facilita.

En segundo lugar, una deficiencia de la nueva Constitución es la imprecisión en cuanto a lo que son propiamente *bienes públicos*. El artículo 302 de la

misma, es suficientemente amplio para permitir la injerencia estatal en un sinnúmero de actividades productivas. En parte, esto se asocia, al concepto impreciso y mal usado de bienes estratégicos.

En tercer lugar, el profesor García le atribuye una significación especial al papel del proceso de descentralización. Las críticas actuales al proceso de descentralización, y la regresión que se incluye en la Constitución actual, no ha partido de una evaluación rigurosa de los resultados del proceso mismo puesto que, entre otros elementos, éste no tiene un tiempo significativo de ejecución sino del fortalecimiento que en el gobierno actual se le ha buscado dar al *centralismo*.

En cuarto lugar, en el trabajo se insiste, frecuentemente, en la necesidad de ejecutar una reducción drástica -también disminución significativa- del personal ocupado en el sector público, aunque no se precisa la magnitud de tal reducción. Termina perfilándose como una especie de *Lock-out* público. No tiene el Ejecutivo, actualmente, una definición de política que pudiera ubicarse como propensa a facilitar tal tipo de medidas.

### **III. Presentación alternativa: un perfil desde la economía política**

Presentamos a continuación, una línea de análisis alternativa a la ejecutada por el profesor García, que nos permite abordar varios puntos de los que son tratados en el trabajo o que pueden considerarse fundamentales para las propuestas contenidas en el mismo. Debe partirse del hecho de que la Economía Política permite estudiar la economía dentro de las relaciones políticas y de poder. Hoy día, en prestigiosas universidades del exterior ha resurgido, por distintas razones, esta perspectiva analítica. Para tal línea de análisis alternativa son fundamentales, en nuestra opinión, cuatro perfiles que de seguida se destacan.

En primer lugar, se tiene la situación en cuanto a la Constitución y las instituciones. Por un lado, la Constitución de 1999 representa los intereses políticos y de poder de un grupo político determinado. La composición de la asamblea, la dinámica de las discusiones y el resultado, en sí mismo, así lo reflejan. Buena parte del articulado, en materia económica, refleja su *ideología*. Por otra parte, el conglomerado de instituciones venezolanas presenta un escenario realmente complicado. Algunas instituciones, no serán cambiadas por ninguna constitución, en sentido estricto. Lo serán, por un proceso de cambio intenso, que en algunas significará empezar nuevamente. Sólo en estos casos, podría percibirse la posibilidad de ejecución de una política de reducción de personal como la señalada en el trabajo.

En segundo lugar, se tiene el escenario de poder que atañe a lo que algunos gustan en llamar los dueños de los medios de producción. La expresión de éstos a nivel gremial, esté dividida en cuanto a la Constitución. Por un lado, los

que, en nuestra opinión, acertadamente, la rechazan y, por otro lado, los que la aprueban. Un resumen, identifica a los primeros como los que quieren desarrollar la economía más en una línea moderna y, a los segundos, como los que, al aprobarla, quieren seguir bajo la tutela estatal.

En tercer lugar, la relación o proyección temporal que albergan los grupos políticos en el poder, empezando por el Presidente de la República. Éstos, están persuadidos de que su estancia en las esferas del poder será larga. Más allá de lo que esto implica en el plano político, se encuentra su reflejo en lo que puede llamarse la economía de los grandes planes y los tiempos largos. Se ha pensado, así, en programas de poblamiento de setenta u ochenta años<sup>1</sup> o en un marco regulatorio que, también en la economía, nos permita prever el futuro en 50 o 100 años.

En cuarto lugar, lo que atañe a las ganancias o pérdidas de los distintos agentes económicos. Se sabe que existen en la economía, y en otro tipo de procesos, estrategias ganar-ganar. En Venezuela, varios agentes sociales, económicos -un ejemplo lo brinda el sector bancario- y políticos, han disfrutado los beneficios de una estrategia de tal naturaleza. En el caso de la banca, su actitud para salir beneficiada sin considerar efectos no convenientes para prestamistas o ahorristas, ha sido muy similar en momentos como el año 1996 o 1999. En la actualidad venezolana, los grupos políticos en el poder han ilusionado al denominado *pueblo* con una estrategia exclusiva de ganar-ganar - así sea pidiendo- que en tal sentido los beneficiaría. Puede ser viable pensar que la economía venezolana, requiera pasar por un período donde en los campos cambiarios, de tasas de interés, crediticios, de inversión y de riesgos, distintos agentes en la sociedad pasen por un período de ganar o perder, sin dejar de ser válido que un sector público más eficiente desarrolle externalidades que en distintas dimensiones beneficie y proteja al ciudadano común. Este último planteamiento coincide con alguno de los señalados por el profesor García en su trabajo.

#### **IV: Una hipótesis**

Un planteamiento en el que insiste el profesor García en su trabajo, concierne a su consideración sobre que cierto tipo de ortodoxia ideologizada nos habría conducido a una trampa macroeconómica o a la macroeconomía como trampa. La macroeconomía, lo saben algunos de los mejor conocedores de la misma, termina, en buena parte, convirtiéndose en un círculo vicioso, presentándose así un perfil donde deben recomendarse, por ejemplo, políticas sectoriales.

---

<sup>1</sup>Ver al respecto, las declaraciones del ministro Giordani aparecidas en *El Nacional* (16/08/99, E-2).

Nuestra afirmación tomando en cuenta el planteamiento contenido en el trabajo es que la trampa no es la macroeconomía, sino los planes de ajuste y estabilización. Estos últimos se han convertido en una rutina en la percepción y forma de tratar la economía de naciones como Venezuela, México o Brasil, desatendiéndose, correspondientemente, la elaboración de estrategias de crecimiento y desarrollo. Existen varias combinaciones y tipos de planes de ajuste y estabilización. Las propias reformas estructurales, en un sentido amplio, han pasado por periodos particulares. Los siguientes son, sin embargo, elementos de los fundamentales que se encuentran en la base de nuestro planteamiento (Ortiz, 1999a).

La magnitud de la crisis de la deuda, que causó preocupación en cuanto a la estabilidad financiera internacional, así como la imposibilidad de canalizar nuevos flujos financieros a la región y la recesión en la que se encontraban los países en desarrollo y específicamente América Latina, fueron factores que incidieron para que los organismos multilaterales, tanto el FMI como el BM insistieran en la necesidad de ejecutar Programas de Ajuste Estructural, que tenían como principal objetivo garantizar el pago de la deuda por parte de los países en desarrollo y facilitar la entrada de recursos frescos a sus economías.

En términos reales, los llamados ajustes estructurales aplicados en los países latinoamericanos, fueron el resultado de factores tanto internos como externos que están íntimamente ligados: por un lado, la crisis del modelo de sustitución de importaciones, vigente hasta entonces y que va a ponerse en evidencia a partir de la crisis de la deuda y, por otro lado, diversas transformaciones y resultados presentes en la economía mundial, sea en la perspectiva del desempeño de las naciones desarrolladas o del creciente peso que en factores como el comercio habían alcanzado ya naciones de crecimiento rápido como las del sudeste asiático.

Sin embargo, hay que señalar que en la perspectiva de los organismos multilaterales, los ajustes estructurales propuestos son resultado del diagnóstico efectuado acerca del comportamiento de las economías en desarrollo, según el cual los factores que desencadenaron la crisis no fueron los de dimensión externa sino la aplicación de políticas económicas incoherentes e inadecuadas, donde la excesiva intervención del Estado en la economía alteró significativamente el funcionamiento de los mercados y la asignación eficiente de los recursos.

En lo económico, los ajustes estructurales se orientan a replantear la forma de inserción internacional de nuestros países, propugnando una apertura total al exterior y diversificando las exportaciones a partir de la participación de nuevos productos que se caractericen por tener ventajas comparativas. El crecimiento orientado hacia afuera -llamado, precisamente, *crecimiento de orientación externa*- implica la producción para expandir y diversificar las exportacio-

nes tradicionales y no tradicionales, o para sustituir eficientemente las importaciones. En este planteamiento el sector privado de la economía debe ser el que juegue el papel protagónico y donde el Estado, simultáneamente, dejará de desempeñar las funciones de producción que realizaba anteriormente.

Realmente, es sólo el tiempo transcurrido y los múltiples inconvenientes encontrados, lo que ha permitido, pasar en América Latina a la incorporación -o focalización- de zonas de relevancia para su propia transformación económica, como es el caso de la dimensión institucional.

## **V. Importancia de la incorporación de diversos elementos analíticos**

El trabajo incorpora en su análisis, muy adecuada y convenientemente, un conjunto de elementos analíticos que son de alto interés en los aportes recientes de la Economía del Desarrollo pero también en variados análisis desarrollados desde la perspectiva de los neoinstitucionalistas y de la escuela de las expectativas racionales. Entre tales elementos son de resaltar lo que concierne a valores compartidos, liderazgo, fortalecimiento y cambio institucional, visión y expectativas. En particular este último, es bastante utilizado por el profesor García, para el análisis del contexto macroeconómico.

En el caso de los llamados *valores compartidos*, se conciben como los valores para el éxito, en la medida que señalan la manera más adecuada de comportamiento para alcanzar aquél, en cuanto precisan formas de interacción entre los miembros de las empresas e instituciones o la mejor manera de formar parte de equipos cohesionados y productivos.

A continuación se señalan algunos de los valores que se indican más frecuentemente en los ámbitos empresariales e institucionales (Joy McFarland y otros, 1996, 161): ética e integridad; comunicación abierta, fluida y honesta; servicio, excelencia y calidad a largo plazo; responsabilidad personal; aprendizaje continuo y desarrollo del conocimiento; responsabilidad social y comunitaria.

## **VI. Una hipótesis polémica**

El trabajo presenta la hipótesis de la que la ignorancia que en materia económica han tenido, tanto el presidente Caldera como el presidente Chávez, los habría llevado a transitar desde su preocupación por los sectores más pobres a la subordinación de la política económica por el control de la inflación. Es claro que un planteamiento de esta naturaleza le adjudica al Presidente de la República toda la responsabilidad por el curso de la política económica. Tal situación no es extraña en un régimen institucional altamente presidencialista como es el caso venezolano.

Tal afirmación, sin embargo, puede motivar varios comentarios. Por una parte, la Constitución aprobada en diciembre de 1999 tiene una cuota mayor para que se desarrolle en el país la deformación del presidencialismo. Lo que implica que, la continuidad de la hipótesis del profesor García, genera un escenario futuro bastante confuso para mejorar el rumbo de la política económica. Por otra parte, conocido es que, en los dos períodos que se mencionan en el material, han habido ministros de cierta preparación en el campo técnico. Esto nos llevaría a la pregunta de ¿para qué sirve un ministro, si realmente la política la determina el Presidente?

En cualquier caso, es claro que la hipótesis contenida nos remite a una área problemática de alta importancia en cuanto a la formulación y curso de la política económica. Pero también, en cuanto a la necesidad que se encuentra en el transfondo de esta problemática, y es aquella que atañe a la imprescindible calificación técnica o al fundamental sentido del trabajo en equipo.

### **Bibliografía**

- Joy McFarland, L.; Senn, L.; Childress, J. (1996). *Liderazgo para el siglo XXI. Diálogos con 100 líderes destacados*. Editorial McGraw-Hill. Colombia.
- Ortiz Ramírez, Eduardo. (1999a). *¿Ajuste o desarrollo? Una perspectiva para Venezuela y América Latina*. CEAP/Fondo Editorial Tropykos. 175 p.
- \_\_\_\_\_.(1999b). "Tres perspectivas en cuanto a la crisis venezolana" en *Revista Venezuela Analítica* N° 41, julio 1999, Caracas. (Revista electrónica. Dirección: [www.analitica.com](http://www.analitica.com)).

# **LIMITACIONES DE LA POLITICA ECONOMICA ACTUAL**

## **Comentarios a la Ponencia de Humberto García Larralde**

**Eduardo J. Ortiz F.**

Junto a un concienzudo análisis de la evolución del gasto público en Venezuela en los últimos veinticinco años, que no voy a comentar, H. García Larralde llega en su trabajo a unas conclusiones que creo resumir adecuadamente con estas palabras. Aunque "la ideología económica", representada por los "vulgarizadores de la nueva ortodoxia", y aceptada acríticamente por los últimos gobiernos, recomiende políticas fiscales y monetarias restrictivas para recuperar los equilibrios macroeconómicos fundamentales, la situación de crisis y deterioro en la que se encuentra el país exige, por el contrario, una reactivación masiva del gasto público que permita a la población gozar de servicios básicos adecuados, a fin de alcanzar niveles de consumo e inversión cónsonos con las condiciones propias de un país moderno. Por otra parte, como el Estado no puede desarrollar estos proyectos con recursos propios, debe pensar en vender una parte de Pdvsa para financiarlos.

Sin estar necesariamente en desacuerdo con la propuesta allí formulada, caben sin embargo algunos comentarios, no sólo en torno a los argumentos en los que se apoyan estas conclusiones, sino también en relación con lo que se omite o se pasa por alto al proponer una nueva política económica.

Mis observaciones van a girar en torno a cuatro temas o preguntas que surgen al leer el artículo sobre el que se me solicita una opinión. Las dos primeras tienen que ver con la idea fundamental subyacente, de que un sector público con mayores recursos va a ser más eficiente, o va a responder más adecuadamente a las necesidades y carencias de la población. Otra línea de reflexión apuntará algunas de las implicaciones de la venta parcial de Pdvsa. Por fin, deseo comentar sobre las alusiones descalificadoras que hace el autor a los economistas afiliados con lo que aquí se denomina la nueva ortodoxia, apoyada en el "Consenso de Washington".

### **Actividad pública y privada**

La evolución de las ideas económicas, o de la cultura en general, puede ser concebida como el oscilar de un péndulo, que vuelve periódicamente a la si-

tuación que ocupó anteriormente, o como un camino en zigzag, que aunque oscila de derecha a izquierda avanza casi siempre hacia adelante.

Si nos limitamos a la cultura occidental, las alternativas se han condensado en torno a dos matrices: el mundo clásico grecorromano; y los aportes adicionales de los pueblos fronterizos o "bárbaros", que de una u otra manera dominaron a lo largo de toda la Edad Media. Desde esta perspectiva, es evidente la vuelta a lo clásico en el Renacimiento (ss. XV y XVI) y el Siglo de las Luces (s. XVIII), mientras que el Barroco (s. XVII) y el Romanticismo (s. XIX) se inclinan más fuertemente por la cultura medieval.

En la teoría económica, que tras algunos balbuceos comienza a hilar las primeras palabras coherentes a fines del s. XVIII, las idas y venidas han sido más cortas y menos numerosas. Pero convencionalmente se acostumbra señalar como extremos el liberalismo de los primeros escritores clásicos, donde al Estado se le asigna una función reducida y secundaria de guardián del orden, o gendarme necesario; y las doctrinas más o menos moderadas (keynesianismo) o radicales (socialismo, comunismo), que otorgan al Estado un papel preponderante, y a veces único, en la definición y promoción de la política económica.

El mismo Marx reconocía en su tiempo, y lo reconocería todavía más en la actualidad, que este recorrido no ha sido estático, sino que ha tenido algo de lo que su admirado y odiado Hegel denominaría movimiento dialéctico de tesis, antítesis y síntesis. Por poner un ejemplo, el neoclasicismo de fines del siglo XIX y comienzos del XX, e incluso el clasicismo tardío de John Stuart Mill, asumieron elementos de la crítica marxista, y trataron de responder a algunos de sus planteamientos básicos. Aunque parezcan reafirmar los lineamientos liberales, hay un abismo de fondo y forma entre la teoría microeconómica de Marshall o la escuela austríaca, y las teorías del consumo y la producción propugnadas por Adam Smith o David Ricardo,

Desde la otra perspectiva, referente a la función activa del Estado en la marcha de la economía, ha corrido mucho tiempo, y han surgido muchas ideas, entre las propuestas de Marx, la visión del Estado predominante en los primeros keynesianos, y las teorías políticas y económicas más modernas como la de la Elección Pública o *Public Choice*.

Tanto los marxistas como los primeros keynesianos asumieron una visión algo maniquea, en la que el empresario privado o las leyes de mercado eran el equivalente del interés individualista y explotador, mientras que el Estado era el garante del bien público y el interés de las mayorías.

Hoy se aceptan como universalmente válidos algunos presupuestos básicos tanto de la corriente liberal como de la intervencionista.

Sin llegar a los extremos de algunos párrafos de A. Smith, donde el bienestar social se lograba por la simple búsqueda del interés individual, cualquier tratado actual sobre crecimiento y desarrollo enfatiza la importancia de la tecnología como determinante del crecimiento; y la trascendencia que ha tenido el desarrollo reciente de los derechos de propiedad sobre los resultados de la investigación, para que la humanidad haya alcanzado en los últimos años niveles de vida que hace apenas un siglo eran impensables.

En pocas palabras, sin competencia, y sin la posibilidad de apropiarse individualmente de una proporción significativa de los beneficios generados por el propio esfuerzo, las perspectivas del bienestar común se reducen significativamente. En el mundo real, los idealistas dispuestos a trabajar desinteresadamente por los demás son una minoría irrelevante.

Y así como el malo se ha hecho menos malo, también el bueno ha resultado menos ejemplar de lo que en un primer momento se creía. Hoy nadie duda tampoco de que, así como el consumidor y productor individual tienen intereses un tanto inconfesables, tales como la maximización de la utilidad y el beneficio, también el Estado busca su propio beneficio, medido por la ampliación de sus cuotas de poder, y utiliza a los instrumentos y las personas que están bajo su influencia para lograr dichos fines.

Aterrizando en el caso concreto de Venezuela, el fracaso repetido de las políticas de desarrollo intentadas en las últimas décadas tiene sin duda motivaciones múltiples y complejas, muchas de las cuales se salen incluso del área estrictamente económica, o no dependen directamente de los países implicados.

Pero comparto la opinión de quienes atribuyen un peso significativo en este fracaso al desequilibrio existente en los países subdesarrollados entre actividad pública y privada.

Las razones de este desequilibrio son numerosas, y no las vamos a desentrañar aquí en detalle. Tienen razón los gobiernos cuando dicen que deben asumir tareas asignadas en otros ambientes a la actividad privada, por la poca capacidad financiera y la escasa iniciativa de los sectores empresariales nacionales; y tienen razón los empresarios cuando achacan parte de su minusvalía al paternalismo del Estado que ha obstaculizado su transición hacia una mayoría de edad responsable.

Por eso contemplo con cautela, en el artículo de H. García Larralde, esa concentración obsesiva en el sector público, y esa propuesta de darle una injerencia en la actividad económica aún mayor de la que ha tenido hasta el momento.

No vamos a repetir lo escrito en los últimos años por los denostados economistas de la nueva ortodoxia, sobre la incapacidad intrínseca de las empresas públicas para actuar con eficiencia.

Creo que hay que tomar muy en serio las limitaciones atribuidas convencionalmente al gerente público, quien maneja algo que no considera como propio, con una peligrosa conciencia de provisionalidad, y sujeto a unas directrices políticas que más de una vez contradicen a los intereses económicos y hasta a los sociales.

Incluso en Pdvsa que, quizás sin demasiado conocimiento de los entretelones de su funcionamiento, es considerada por la opinión pública como empresa modelo, cada vez se abren más fisuras, y se pierde más capital humano, por las reiteradas intervenciones públicas en busca de recursos financieros, y por los recurrentes nombramientos de la alta gerencia con criterios meramente políticos.

De ahí la reticencia en aceptar indiscriminadamente que un incremento de recursos asignados al sector público va a mejorar la situación del ciudadano medio. En el debate sobre este tema, particularmente enconado en los últimos meses, es difícil cribar sosegadamente las razones válidas que esgrime uno y otro bando. Pero, aun desde el estatismo más exacerbado, se debería reflexionar sobre las razones aducidas por quienes ven con terror la resurrección del Seguro Social, se sienten abatidos por el aborto de los Fondos de Pensiones, o defienden la relevancia del sector privado como participante en la oferta de servicios educativos cualificados.

No creo que el autor del trabajo que comentamos tenga objeciones básicas a lo que aquí se afirma, puesto que en las conclusiones afirma que: "El Estado no debe abdicar de sus responsabilidades en la provisión de recursos adecuados para estos servicios [educación, salud, seguridad], así la gestión de los mismos sea realizada por mecanismos confiados al sector privado". Pero es posible que esta observación se pierda, o pase desapercibida, en el conjunto de su propuesta, donde resalta tanto la afirmación de que el Estado debe gastar más, y resistir a los cantos de sirena que intentan reducir su presencia en la actividad económica directa.

Claro que no se trata de caer en el otro extremo, y cargar la responsabilidad de la reactivación económica en un sector privado nacional que nunca ha tenido capacidad financiera ni gerencial para asumir ese reto, y que en la coyuntura actual se muestra temeroso, desconfiado, y casi en abierta retirada. Pero tampoco hay que olvidar que desde hace años dicho sector ha sido el principal generador de empleo y suministrador de sueldos y salarios.

Los "planes de emergencia" del sector público han sido por lo general respuestas coyunturales a crisis estructurales, compra descarada de votos, o

postergamiento indefinido de un malestar social que no se sabe como manejar. Pero así no se crean ni fomentan estímulos permanentes de crecimiento y desarrollo. Más bien se incrementa todavía más la insostenible carga de unos puestos de trabajo ineficientes, a veces claramente innecesarios, y con garantía práctica de inamovilidad, jubilación temprana, y posibilidad de manejo arbitrario e irresponsable de los recursos de la nación.

### **Derechos y deberes**

Abundando sobre las expectativas y exigencias que el ciudadano medio hace a las instituciones públicas para que le atienda en sus necesidades, es abundante la literatura que enfatiza lo peligrosa que ha resultado la mentalidad rentista en Venezuela, donde todo el mundo parece pensar que tiene derecho a que se le den las cosas gratis por que ha nacido en un país rico.

El artículo de H. García Larralde, aunque cita repetidamente escritos como los de Asdrúbal Baptista, donde se desarrolla ampliamente esta temática, puede tender a reforzar actitudes parasitarias, al hablar tanto de lo que el Estado debe hacer, y tan poco de lo que deben hacer los ciudadanos para lograr un nivel de vida adecuado.

Es bien sabido, por ejemplo, que los países que hoy gozan de servicios públicos envidiables soportan también unas cargas fiscales abrumadoras. Nadie niega que una de las funciones primordiales del Estado es dotar de bienes y servicios básicos a quienes no pueden obtenerlos con su propio esfuerzo. Pero al diseñar una senda estable de desarrollo, la política asistencialista debe ser un corralario, y no la tarea fundamental; la excepción, y no la regla.

Todo el que acentúa unilateralmente los derechos del ciudadano, sin proponerle con la misma energía sus deberes, tiende a favorecer una mentalidad y actitud altamente irresponsables. Y eso se transmite a todas las clases sociales, porque también los empresarios llegan a pensar que los gobiernos de turno están obligados a protegerlos con aranceles, a favorecerlos con subsidios, o a financiarlos con préstamos blandos que en definitiva no hay por qué devolver, y que ni siquiera se necesita aplicar a los fines de inversión para los que han sido otorgados.

Resulta impresionante, al respecto, la casi absoluta ausencia -cuando se escribe en Venezuela sobre la problemática de la deuda externa- de análisis ponderados en torno a quiénes solicitaron los préstamos que ahora nos vemos obligados a pagar, con qué fin lo hicieron, y en qué utilizaron los fondos recibidos; por no hablar de cuál es el monto de los activos venezolanos en los mismos bancos o instituciones financieras a los que se está implorando o exigiendo la condonación de la deuda.

Sólo se esgrime la razón, por lo demás muy válida, de que las cantidades destinadas a pagar la deuda son necesarias para cubrir las necesidades básicas de sectores significativos de la población. Pero se elude, a través del silencio cómplice, toda responsabilidad propia en el uso ineficiente, o hasta malversación, de los fondos recibidos. Al mismo tiempo, se sigue solicitando ayuda, y vituperando airadamente la supervisión y el control que las mismas instituciones a las que estamos pidiendo financiamiento quieren hacer sobre el uso de los recursos otorgados.

En el fondo, es la misma actitud tan vernácula de pensar que se tiene derecho a todo y obligación a nada. Lo cual no deja de ser una rémora importante en el camino hacia el progreso.

### **Inversión extranjera**

Anteriormente se ha señalado como una de las limitaciones más importantes en la política económica actual, la insuficiente participación otorgada al sector privado como generador de empleo productivo, y contrapeso a un Estado monopolizador y avasallante.

Quienes favorecen los procesos de privatización lo hacen al menos por dos motivos. Primero por considerar que con eso se tiende a utilizar los recursos disponibles de manera más eficiente. Pero hay también otra razón, que ha tenido un peso significativo en los recientes procesos de privatización, y que en el escrito de H. García Larralde aparece indirectamente, al recomendar la "venta parcial de Pdvsa". El sector público de Venezuela no sólo se ha mostrado incapaz de impulsar la recuperación económica, sino que tampoco posee medios financieros para sostenerse.

Pero aquí otra vez el artículo que estamos comentando guarda un recatado silencio sobre un problema que se presenta a la hora de buscar alternativas de financiamiento. Tampoco el sector privado nacional dispone de fondos suficientes, por lo que la venta parcial de Pdvsa equivale a convocar la inversión extranjera, tal como ha quedado confirmado en los procesos recientes de apertura petrolera.

Y aquí nos tropezamos con otro escollo revestido de patriotismo, porque se trata de compartir nuestra mayor fuente de riqueza con los extranjeros. Más aún, parecemos estar dando marcha atrás a un proceso que hace pocos años fue presentado como una conquista nacional irrenunciable. Algo así como si durante más de cuarenta años hubiésemos luchado por recuperar de manos extranjeras la riqueza que nos habían arrebatado, para estar ahora suplicando a nuestros antiguos esclavizadores que regresen, porque no podemos sostenernos solos.

Por dramático y rimbombante que suene este gemido, ése es el tipo de literatura que, todavía con tonos más alarmistas, suelen utilizar organizaciones como Fundapatria cuando se habla sobre este tema.

En contraste, el ambiente en las principales arterias comerciales y de negocios de los Estados Unidos, o las naciones europeas, es cada vez más cosmopolita. Si uno no supiera previamente en que país se encuentra, le podría resultar difícil adivinarlo orientándose por la nacionalidad de las empresas que en ellas ofrecen sus servicios.

En Venezuela, sin embargo, todavía intentamos mantenernos bajo la ilusión de que somos autosuficientes, y tratamos de disimular la presencia extranjera en nuestra economía, como si el admitirlo equivaliera a reconocer, nuestra inferioridad. Quizás por eso el artículo de H. García Larralde se cuida muy bien de explicitar quiénes iban a ser los compradores de ese 10 % o 15 % de Pdvsa puesto en subasta pública.

Pienso que ése es uno de los aspectos "culturales" e "institucionales" que hay que modificar, para que Venezuela se encamine por una senda de crecimiento y progreso. Así como a ningún venezolano le debería servir de consuelo saber que el delincuente que le robó el carro o le desvalijó el hogar era un compatriota, así tampoco nos debería avergonzar que quien nos permita alcanzar niveles superiores de bienestar no sea un connacional.

Por supuesto que el inversionista extranjero se hace presente en Venezuela por motivos altamente interesados, y sólo hará negocios en el país si encuentra que en él puede obtener beneficios relativamente iguales, o superiores, a los que obtendría en otras colocaciones alternativas. Pero eso mismo hace el inversionista nacional o, dentro de sus propios parámetros, el sector público de cualquier país. La pregunta es si el ciudadano medio sale beneficiado o perjudicado con esa nueva situación.

Hay quienes piensan que, desde un punto de vista político, estamos asistiendo al inicio del desmoronamiento de los Estados Nacionales tradicionales, surgidos en los albores de la Edad Moderna (s. XV) y fortalecidos en la época del absolutismo (s. XVIII). Se pone como ejemplo de esta tendencia a la disgregación en pequeñas nacionalidades de una Europa que al mismo tiempo está haciendo desaparecer sus fronteras para integrarse a una unidad más englobante.

Quizás sea prematuro extrapolar esa situación al contexto latinoamericano, pero daríamos un gran paso hacia adelante si pensáramos en la globalización no necesariamente como una amenaza, sino como una posible oportunidad de vivir con mayor holgura y gozar de mayor abundancia.

### **Vulgarizadores de la ortodoxia**

Me queda por comentar un punto, si se quiere más gremial o doméstico, que me ha llamado poderosamente la atención.

Humberto García Larralde es particularmente crítico de ciertas tendencias dominantes entre un grupo de teóricos de la economía, que coincidentalmente son con frecuencia los profesionales más jóvenes y mejor formados con los que cuenta el país.

La lista de impropiedades es abundosa y constante. Fijándonos sólo en los primeros párrafos, se acusa a esos colegas de estar apegados a "soluciones experimentadas en otros países y tenidas como verdades universales", de ignorar la "perogrullada" de que una "política económica viable" debe contar con "legitimidad social y política", y "refugiarse en las seguridades de los códigos y categorías propios del discurso económico"; de esgrimir "las verdades de la teoría" como "legitimadoras de las políticas a instrumentar" aunque éstas se muestren incapaces "de proveer soluciones a problemas específicos"; de ser "apenas traductores vulgares de versiones ideologizadas y simplificadas de teorías muy respetables", o vendedores y exitosos divulgadores de pretendidas soluciones. "El actual paradigma de política económica se ha transformado en una ideología, una falsa conciencia que, bajo la forma de un recetario macroeconómico simplificado, pretende imponerse sobre exámenes más casuísticos y apegados a nuestra realidad particular".

En relación con toda esta sarta de denuestos, comenzaré por decir que ideológicamente me siento muchas veces profundamente de acuerdo con quien las profiere. En mis clases de Crecimiento Económico, tanto en la UCV como en la UCAB, los estudiantes me han oído muchas veces hablar con sorna de los modelos que me toca explicar, limitados por unos supuestos irreales, que los hacen instrumento ideal para responder a situaciones que nunca han existido, y con una fe ciega en que el sistema dejado a sí mismo tiende ineludiblemente al equilibrio, lo que no deja de ser una versión sofisticada de la mano invisible de A. Smith.

Últimamente me he sentido confortado al leer en uno de los libros sobre Crecimiento Económico más vendidos en el ámbito mundial la siguiente perla. "La economía es seguramente la única disciplina en la que un académico puede ganar el Premio Nobel por probar la existencia de algo que claramente no existe. Me refiero a los premios otorgados a algunos economistas por probar la existencia (en el sentido matemático, y no en el observado) del equilibrio general competitivo" (Frederick M. Scherer "New Perspectives on Economic Growth and Technological Innovation" Capítulo 3, Nota 35 - Brookings Institution, Washington D. C., 1999). Reconociendo todo lo anterior, debo también ofrecer la siguiente reflexión.

Las guerras de palabras entre científicos sociales son de larga data, y en este sentido los calificativos endilgados a los economistas de una escuela por los de otra no deberían llamarnos la atención. Pero el panorama se vuelve bastante más oscuro cuando se percibe que aquí se trata de una guerra generacional, donde los acusados van a ser probablemente quienes van a dictar la política económica venezolana de las siguientes décadas.

Aún recuerdo cuando, apenas diez años atrás, miraba con envidia a países latinoamericanos como Chile, en donde Centros de Investigación como Cieplan contaban en su nómina con un impresionante número de Doctores en Economía, titulados en países e instituciones de reconocido prestigio internacional. Precisamente por aquellos años la bonanza petrolera permitió que la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho replicara esa experiencia en el ámbito venezolano, y enviara a un conjunto de estudiantes destacados al exterior, de donde ahora están regresando con sus flamantes títulos de Ph.D. bajo el brazo.

Al menos en el área económica, este hecho ha cambiado totalmente el panorama académico, Hace una década quien tuviera una Maestría era considerado un profesional de primera línea. Hoy ya hay instituciones que se atreven a exigir un doctorado para ingresar en su organización. Y más pronto que tarde nos equipararemos a las universidades de países más evolucionados, donde el doctorado es ya un requisito indispensable para ejercer la docencia en los últimos años de la carrera de pregrado.

Naturalmente, los nuevos egresados vienen fascinados por la complejidad de los modelos e instrumentos teóricos que han aprendido a utilizar, y se sienten más preparados y mejor formados que quienes fuimos sus profesores de pregrado. Si se hubiesen graduado en los años sesenta serían keynesianos, pero hoy son neoliberales convictos y confesos.

Podríamos volver aquí sobre lo que hemos observado al inicio de este comentario. Así como los empresarios y gobernantes defienden cada uno su interés, también los académicos tienen ensoñaciones particulares que desean alcanzar. Los recién llegados vienen de un ambiente donde los méritos se miden por el número de artículos escritos en revistas indexadas, por la asistencia a congresos internacionales, los aportes aceptados por círculos académicos exclusivistas, o las comunicaciones con eminencias de brillo mundial con las que se han cruzado fugazmente en sus estudios o sus viajes. Y para ascender en ese camino hay que hablar el lenguaje de los sabios, que hoy es el que aparece tan minusvalorado en el artículo de García Larralde.

Puedo sentirme cercano a su incomodidad y descontento frente a las nuevas modas, pero estoy convencido también de que los proyectiles contra esa tendencia les suenan a los recién graduados, como los comentarios del abuelo

cuando farfulla que en sus tiempos los varones llevaban el cabello más corto, y las hembras la falda más larga.

Esta cuestión, por otra parte, rebasa el nivel meramente académico. Sería interesante estudiar hasta qué punto los éxitos al menos parciales de algunas recetas fondomonetaristas, que el mismo H. García Larralde reconoce como "innegables" en el caso de "muchos países latinoamericanos", se deben al acierto teórico y práctico de las políticas implantadas, o al hecho de que los inversionistas extranjeros hayan sentido confianza frente a los países que acataban las normas ortodoxas y se hayan aventurado a colocar en ellos parte de sus fondos disponibles.

Si en los apartados anteriores hemos insistido en la necesidad de crear un ambiente de confianza y seguridad que estimule la inversión, hay que tomar en cuenta a los brujos de la nueva medicina macroeconómica a la hora de proponer políticas viables.

En fin, la dinámica de los foros de discusión exige a los comentaristas insistir más en los aspectos donde se dan divergencias, aunque sean pocos, que en los puntos en los que se está de acuerdo aunque puedan ser muchos.

Estoy totalmente de acuerdo con H. García Larralde en que el Estado debe ser más eficiente, y que eso requiere una reestructuración profunda de las instituciones, y un mejoramiento significativo de la productividad. Coincido en que para eso se necesita generar fondos y que, dadas las circunstancias, esto exige algún tipo de privatización parcial de los recursos que el sector público tiene hoy en sus manos.

Reconozco asimismo las limitaciones de la teoría económica, ortodoxa o heterodoxa, cuando quiere llevarse a la práctica en un mundo en constante movimiento, regido por determinantes que a veces rebasan el ámbito estrictamente económico.

Todo lo que espero es haber ayudado con mis observaciones para que el excelente artículo de H. García Larralde refuerce su vigencia, y sirva como base para futuras discusiones en círculos aún más amplios e influyentes.

## DOCUMENTOS

---

### EMERGENCIA EN LA EMERGENCIA

Informe preliminar sobre la situación de los derechos humanos en las zonas afectadas del estado Vargas  
(31.12.99)

*"Sin garantías no se paga muerto"*

(funcionario de seguridad destacado en Caracas. Sucesos de febrero de 1989)

*"Estamos en emergencia y podemos hacer lo que nos dé la gana"*

(funcionario de seguridad destacado en Vargas. Catástrofe de diciembre de 1999)

#### Presentación

El presente Informe pretende describir algunos posibles patrones de violación a los derechos humanos que han tenido lugar en el estado Vargas en el contexto de la emergencia generada por la catástrofe natural. No es un informe completo y tampoco fácilmente verificable. La absoluta totalidad de los testigos denunciadores se rehusaron a hacer público sus nombres por temor a represalias de los cuerpos de seguridad. Pese a las debilidades que puedan tener los datos que siguen, Provea ha decidido la publicación de este Informe dada la gravedad de lo denunciado y la dificultad operativa para producir otro de mayor rigurosidad sin que ello signifique una dilación en la posibilidad de reacciones sociales y estatales que prevengan y pongan fin a los excesos que presumiblemente están ocurriendo en Vargas.

Para la realización de este informe una comisión de Provea visitó distintos lugares del estado Vargas (los días 29 y 30 de diciembre) recogiendo ahí relatos de testigos directos, médicos, rescatistas y voluntarios de distintas organizaciones. Igualmente, en este Informe, se utilizan como fuentes: reportajes de prensa y denuncias presentadas ante Provea.

Los derechos cuya violación se denuncian son: derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la inviolabilidad del hogar, derecho a la propiedad y derecho al libre tránsito.

Al dolor que estamos viviendo los venezolanos por esta catástrofe no se le puede sumar otro, vinculado a un uso desproporcionado de la fuerza que convierta el remedio en un catalizador de la enfermedad. Si bien el Estado tiene el deber de garantizar la seguridad de las personas y los bienes, ello no puede usarse como justificación para violar los derechos humanos. Lo que se señala a continuación permite alertar sobre una Emergencia en materia de derechos humanos dentro de la Emergencia que han ocasionado las lluvias y los años en los que, de manera sistemática, se han violado los derechos a la vivienda y al ambiente sano.

## TESTIMONIOS

### Testimonio 1

De acuerdo a esta declaración el testigo afirmó haber presenciado en fecha 26.12.99, alrededor de las 3.00 p.m., una ejecución extrajudicial de tres ciudadanos que venían corriendo provenientes del sector denominado Los Corales en dirección al Sector San Julián, cuando una patrulla de la Dirección de Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) integrada por funcionarios que manejaban un vehículo marca Toyota, tipo Machito y tres motos los interceptaron, detuvieron, arrodillaron y posteriormente ajusticiaron con armas de fuego. Una vez producido este hecho, los cuerpos de las personas asesinadas fueron introducidos en el vehículo, el cual tomó vía hacia el sector Quebrada Seca, donde se presume que habrían sido enterrados.

### Testimonio 2

Habitante del 27 de julio denuncia que han habido aproximadamente 17 muertes ejecutadas por comandos pertenecientes a los Paracaidistas del Ejército en los barrios El Cojo, 27 de Julio y Valle del Pino.

### Testimonio 3

Según declaración tomada por un testigo que presenció conversaciones en un lugar de alojamiento (en Caraballeda) de diversos funcionarios de la Disip, la Policía Metropolitana (PM), la Guardia Nacional (GN) y Paracaidistas del Ejército, estos habrían afirmado que están realizando ajusticiamientos contra personas identificadas por las mismas fuerzas de seguridad como "saqueadores, violadores y ladrones". Así mismo, se declaró en el testimonio el uso de silenciadores por parte de estos funcionarios durante los operativos diurnos. De igual manera, el uso de bates y palos es denunciado como práctica utilizada por los cuerpos de seguridad con el fin de asemejar las evidencias físicas que podría causar una muerte ocasionada por el alud. De acuerdo a este testimonio una persona fue golpeada por un bate hasta matarla. Por otra parte, el denunciante alegó haber visto funcionarios policiales cometiendo actos de vandalismo en las propiedades abandonadas. Otra de las afirmaciones recabadas por esta comisión apunta a la existencia de fosas comunes en el Sector denominado Cerro Grande (cerca de Caraballeda), donde se estarían depositando los cuerpos de personas ajusticiadas por los cuerpos de seguridad del Estado.

Los funcionarios a quienes el denunciante habría escuchado, están identificados como 15 del ejército bajo el mando del sargento Olson Montañó, 3 de la GN bajo el mando del Comandante Márquez, 30 de la DISIP bajo el mando del Comandante "Elvis", 15 de la PM bajo el mando del Comisario García Gómez.

### Testimonio 4

El denunciante relata que un joven de 17 años que estaba sacando sus pertenencias de su vivienda fue asesinado por funcionarios del ejército al ser confundido con un saqueador. Este Hecho habría ocurrido en el barrio Valle del Pino (sector Caraballeda) el 19/12/99.

**Testimonio 5**

Luego de que un grupo de delincuentes saquearan el parque de armamentos de un puesto de un cuerpo de seguridad ubicado en Naiguatá, el Ejército allanó distintas viviendas del barrio Pueblo Abajo. En la calle Coromoto de ese barrio detuvieron a un ciudadano de origen portugués que al parecer estaba involucrado con el robo del armamento. Este ciudadano, conocido con el mote de "El Diamba", al parecer fue entregado a la Disip y posteriormente desaparecido.

**Testimonio 6**

Un denunciante relata que un funcionario de seguridad le dijo la siguiente frase en el transcurso de una conversación: *"los choros (ladrones) están aprovechando para saquear y nosotros para limpiar (asesinarlos). Nos hemos echado (hemos asesinado) a cinco (...) No hay otra manera de pararlos"*.

**Testimonio 7**

En un reportaje de la periodista Vanessa Davies (ver anexo) publicado por el diario *El Nacional* el 28/12/99 ("Una noche en estado de sitio", C-1) se recogen testimonios de violaciones a los derechos humanos ocurridas en La Guaira, Los Corales, y Caraballeda los días 25 y 26 de diciembre. En ese reportaje un habitante de Vargas denuncia *"La Disip está buscando a quienes tienen antecedentes, para matarlos. A mi hermano lo sacamos volando de aquí (...) Los policías se llevaron a un vecino, a Robertico Hernández. Le dieron unos tiros y vimos la sangre. El señor no apareció más. La familia no sabe nada de él. Era de noche"*.

El reportaje recoge, también, un fragmento de una conversación sostenida con un integrante de un grupo comando en La Guaira, el 24/12/99, durante la cual relata el asesinato de 5 presuntos saqueadores cometido por fuerzas de orden público en el sector El Piache, cerca de Catia La Mar.

El comando (del Ejército) venía caminando (en la zona de El Piache, en Catia La Mar). Cuando vieron que estaban desvalijando, el tipo (quien dirigía la patrulla) les hace una seña a sus hombres y los aguanta, y les manda que saquen el equipo. Sacan el equipo, montan los FAL (fusiles de asalto ligero) y bom, les prenden la luz, los encandilan y plomo pa' todos esos bichos. (...) Aquí lo que hace falta son escopetas (...) La escopeta no tiene serial. Yo te doy un tiro con una pistola y por mala suerte de repente me llevas a denuncia o algo, y por balística yo estoy perdido. Con el perdigón, no. El perdigón no tiene serial. ¿Entiendes? Con la escopeta no pelas. Tienes metro y medio arriba, y metro y medio abajo, y a medida que se va esparciendo, va abriendo (...) pegas a 250 metros.

**Testimonio 8**

De acuerdo a este testimonio, proporcionado en un dispensario médico localizado en el centro de acopio Colegio "La Merced", ubicado en el sector Palmar Este, (Caraballeda) fue atendido Ricardo Torregloza, de 49 años por haber recibido una golpiza por parte de efectivos policiales que le ocasionó la fractura de uno de sus brazos. Los funcionarios habrían alegado que la víctima era un saqueador. La víctima fue abandonada

en el lugar de los hechos y posteriormente rescatada por funcionarios militares quienes lo trasladaron al centro asistencial. Por otra parte, médicos presentes en dicho centro informaron que las personas sobrevivientes de la tragedia, habitantes de las zonas adyacentes, no están asistiendo al ambulatorio localizado en Palmar Este por temor a los funcionarios de la DISIP.

#### Testimonio 9

El denunciante, quien era parte de una caravana de carros que estaba recogiendo perros abandonados en Vargas, denunció que un joven (José Alfredo Gutiérrez) se aproximó a uno de los vehículos de la caravana con un martillo en la mano y se montó en la parte trasera del mismo. El vehículo de atrás le avisó a unos GN que se encontraban cerca y estos lo detuvieron y golpearon repetidas veces. Integrantes de la caravana le pidieron a los GN que no lo golpearan y éstos respondieron que era un saqueador. Existe un video de este hecho y estamos en trámites para conseguirlo.

#### Testimonio 10

El día 22/12/99, desde un helicóptero, las FAN repartieron a todo lo largo de las zonas afectadas, volantes en donde se recomendaba a la población, entre otras cosas, evitar "*desplazamientos fuera de su casa o refugios después de las 7:00 pm*" (Anexamos copia del volante). Esa "recomendación" se convirtió, *de facto*, en orden, según comentan diversos habitantes de las zonas afectadas, para quienes existe un toque de queda. Este toque de queda, aunque estaría justificado dada la situación de emergencia, nunca fue decretado por el Ejecutivo Nacional, razón por la cual constituye una violación al derecho al libre tránsito.

#### Testimonio 11

Los denunciantes, que se encontraban en un helipuerto improvisado (antigua cancha de fútbol) en el sector Los Corales, fueron notificados aproximadamente a las 6:30 am del día 23/12/99 que se estaba produciendo un saqueo en la casa del capitán Guillermo Hower (no estamos seguros de que el apellido se escriba así) ubicada justo al lado del helipuerto. Dos funcionarios se acercaron a la casa de Hower y en el camino se encontraron con una comisión de la Disip. La Disip ordenó a los supuestos saqueadores que salieran. Ante esta orden, quienes se asomaron desde la ventana del segundo piso fueron dos boinas rojas (paracaidistas). De la casa salieron 22 paracaidistas quienes al ser interrogados respondieron que buscaban "armamento y municiones" por órdenes de sus superiores. Los denunciantes dan fe de que la casa no había sido violentada antes de que entraran los soldados y presumen que estos estaban saqueando y al verse descubiertos salieron sin ningún objeto de valor. Más allá de que se haya producido o no un intento de violación al derecho a la propiedad, lo que sí es seguro es que se produjo una violación al derecho a la inviolabilidad del hogar. Anexamos fotos de los soldados saliendo de la vivienda en cuestión.

#### Testimonio 12

En Palmar Este (sector Caraballeda), un comando del Ejército allanó la vivienda de un comerciante. Ahí encontraron distintos electrodomésticos sobre los cuales el comerciante, al parecer, demostró su propiedad con facturas. Empero, según el testimonio, los funcionarios ametrallaron los electrodomésticos, golpearon a otro de los habitantes

de esa vivienda para quitarle unos anillos y, dispararon una bengala contra una camioneta Caribe, propiedad del comerciante. Esta denuncia, fue elevada a autoridades militares de la zona.

## **PATRONES**

### **Violación al derecho a la vida y al derecho a la integridad personal**

Los datos dispersos narrados anteriormente apuntan a señalar que los agentes armados del Estado entienden que tiene legitimidad la acción de asesinar o golpear a personas que ellos consideran " violadores o saqueadores".

El patrón de violación al derecho a la vida que estaría ocurriendo en Vargas es la ejecución extrajudicial. Según las denuncias existe una racionalidad expresa en la comisión de este tipo de violaciones, en tanto: a) habría cementerios clandestinos para ocultar los cadáveres, b) estarían utilizando instrumentos para esconder la causa de muerte (bates y palos) y c) estarían utilizando silenciadores para evitar ser descubiertos en el momento del asesinato.

### **Violación al derecho a la inviolabilidad del hogar y el derecho a la propiedad**

Según las denuncias, agentes armados del Estado están allanando sin orden judicial viviendas para: a) buscar a presuntos delincuentes y b) robar bienes.

### **Violación al derecho al libre tránsito**

Existe un toque de queda que, aunque podría estar justificado, no ha sido decretado por el Ejecutivo. Esto facilita la discrecionalidad de los funcionarios públicos en un contexto lleno de excesos.

## **RECOMENDACIONES**

### **Al Ejecutivo**

Ordenar inmediatamente a los agentes armados del estado que se atengan a la legalidad en el desarrollo de los operativos destinados a conjurar la emergencia

Ordenar inmediatamente una investigación sobre las presuntas violaciones a los derechos humanos que estarían teniendo lugar en el estado Vargas

### **A la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la República**

Realizar un operativo de búsqueda de información, *in loco*, sobre posibles violaciones a los derechos humanos.

Iniciar la investigación de los casos que se conozcan con el fin de lograr la sanción de los responsables.

## DOCUMENTOS

---

### **Mensaje de fin de año del Presidente del Banco Central de Venezuela**

24 de diciembre de 1999

#### **I. PRESENTACIÓN**

El año de 1999 puede ser caracterizado como uno de grandes cambios en el comportamiento de la economía mundial y de la venezolana. Los vaivenes del precio de las materias primas, sobresaliendo el del petróleo, el desempeño de los países del sudeste asiático y de los latinoamericanos, así como los variables flujos de capital, constituyeron parte fundamental del marco dentro del cual se desarrollaron los agentes económicos privados y las autoridades económicas del país.

En Venezuela, al ambiente político, caracterizado por la natural incertidumbre que crea el cambio de poderes públicos, la nueva política económica a instrumentarse y el proceso de nacimiento de la Constitución, se añadieron al cuadro de factores condicionantes del desempeño de las variables económicas en el período.

En este contexto, las políticas monetaria y cambiaria instrumentadas por el BCV estuvieron orientadas a lograr una tasa de inflación inferior a la del año anterior, con mayor estabilidad de los mercados de dinero y de divisas. Tanto los objetivos como las estrategias seguidas por el ente emisor estuvieron, sin embargo, condicionados por el nivel de recesión que signó a la economía y por las expectativas desfavorables que afectaron a los agentes económicos privados. En tal ambiente, el Banco Central privilegió la actuación orientada a lograr el desenvolvimiento ordenado del mercado cambiario, la atención a las necesidades de pago externo de los agentes privados y del Gobierno, la disminución de las tasas de interés y la corrección de desequilibrios del mercado monetario, a través de la utilización de Títulos de Estabilización Monetaria (TEM).

La política fiscal se caracterizó por el esfuerzo en reducir el déficit, en un panorama que a principio de año se proyectó como de disminución de ingresos ordinarios, debido al bajo nivel de los precios del petróleo y de la actividad económica en general. La reversión del proceso de disminución de los precios del petróleo a partir del segundo trimestre, orientó parcialmente el esfuerzo hacia el ahorro de recursos provenientes de las exportaciones de hidrocarburos. El ajuste fiscal se sustentó en un incremento de ingresos a través de medidas aprobadas en la Ley Habilitante de 1999, un recorte del gasto total y un plan de financiamiento que descansó enteramente en el mercado interno, dadas las condiciones desfavorables del internacional.

La consecución de la meta de inflación para el período reseñado, reflejó una clara tendencia sostenida a la disminución del ritmo de aumento de los precios por tercer año consecutivo, ya que en el que ahora termina se logró el nivel más bajo de los últimos trece años. Esto fue consecuencia del efecto conjunto de una caída de la demanda agregada, de la estabilidad cambiaria y del muy reducido incremento de precios a nivel internacional. Sin embargo, el ambiente dentro del cual se pudo contener el crecimiento de los precios internos coincidió con la recesión iniciada a finales del primer semestre del año anterior.

Por otra parte, en el comportamiento de la actividad económica destacan factores específicos de naturaleza política que se manifestaron adversamente en el gasto agregado de la economía y de allí, en el nivel del ingreso disponible.

Ese decaimiento de la actividad económica afectó el desempeño del mercado financiero y se evidenció en un mayor riesgo de la actividad crediticia, aumento de la morosidad de la banca y una importante disminución de las transacciones realizadas en el mercado de capitales. Las dificultades experimentadas propiciaron la adopción y acentuación de medidas orientadas a preservar la estabilidad del mercado bancario y de capitales, por parte de los organismos encargados de la supervisión y regulación.

Como contrapartida, sin embargo, el sector externo de la economía reflejó un comportamiento muy favorable, manifestado en un superávit global de la balanza de pagos, que contrasta con el déficit de esta variable en el año de 1998. Consecuentemente, las reservas internacionales del país han reflejado un sólido nivel que garantiza grados de libertad al manejo de la política económica interna y la disponibilidad para atender compromisos del país con el resto del mundo. Estos resultados positivos adquieren más relevancia al tener en cuenta que se producen a pesar de que 1999 ha sido uno de los años en los cuales la carga del servicio de la deuda pública externa ha sido más fuerte.

## **II. LA ECONOMÍA VENEZOLANA EN 1999**

### **2.1. Entorno general**

A comienzos de 1999, la economía venezolana continuó afectada por un contexto internacional signado por la persistente tendencia a la baja en los precios de los productos básicos, entre ellos el petróleo, y la retirada de los capitales de las economías emergentes para concentrarse en los países más desarrollados. Esta situación adversa se agudizó con la crisis brasileña que condujo a ese país a abandonar su régimen cambiario y generó mayor inestabilidad en la región latinoamericana. El contexto descrito afectó igualmente el desempeño económico de Colombia y Ecuador, principales socios comerciales de Venezuela en la Comunidad Andina.

No obstante, el entorno adverso tendió a moderarse a partir del mes de marzo, con la importante recuperación económica registrada por los países del Sudeste Asiático y la mayor estabilidad de los mercados financieros. Así, la recuperación del crecimiento económico en los citados países y el excelente desempeño de las economías más industrializadas y China, confirió un renovado impulso a la demanda mundial, con incidencia favorable sobre el mercado petrolero. En este contexto, la estrategia de reducción de la oferta por parte de los países de la OPEP, apoyados por Rusia, Noruega y México, resultó exitosa, permitiendo una importante recuperación de los precios del petróleo a partir del segundo trimestre. Esta tendencia fue favorecida también por la reducción en los niveles de inventario de crudos, el advenimiento del invierno en la región septentrional y la decisión anunciada de prolongar el acuerdo contraído por algunos países productores hasta el mes de marzo del 2000.

Los mercados financieros internacionales tendieron a mostrar una mayor estabilidad con posterioridad a la crisis de Brasil. No obstante, el fuerte proceso recesivo que afectó a varias economías latinoamericanas durante el año, con el consecuente deterioro de sus cuentas fiscales, generó temores de insolvencia externa y elevó la prima de riesgo de la región. Tales fueron los casos de Colombia y Ecuador, lo que determinó

el abandono del régimen de bandas cambiarias en Colombia y, en el caso de Ecuador, la suspensión del servicio de la deuda externa reestructurada. Dado que estos dos países adquieren aproximadamente el 30% de las exportaciones no petroleras de Venezuela, su recesión económica representa un factor adicional que afectó adversamente el desempeño de las mismas.

En el plano interno, los recortes programados de la producción petrolera, con la consecuente reducción de las inversiones en ese sector, fueron un factor determinante en la contracción de la actividad económica en el año.

En efecto, el comportamiento de la actividad económica en 1999 muestra una caída del Producto Interno Bruto (PIB) estimada preliminarmente en 7,2%, que refleja la contracción registrada en el sector petrolero (6,8%) y en el no petrolero (6,9%), así como la disminución de los derechos de importación (17,5%).

A pesar de la magnitud de esta cifra, debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en el primer semestre la caída del PIB fue de 9,1% y en el segundo fue significativamente inferior (5,2%).

Por su parte, la tasa de inflación hasta el mes de noviembre experimentó una variación de 18,1%, que representa el menor incremento desde 1986. La significativa desaceleración de la inflación en el año se explica por la caída de la demanda agregada, la estabilidad del tipo de cambio y la incidencia favorable de factores estacionales que moderaron el crecimiento de los precios de los productos agrícolas.

Cifras muy preliminares reflejan un superávit en la balanza de pagos, de US\$ 724 millones que, en lo fundamental, recoge la recuperación de los precios petroleros, cuya magnitud más que compensó la reducción del volumen exportado. El superávit registrado en el sector externo determinó un incremento estimado al cierre del año, de las reservas internacionales netas del BCV de US\$ 647 millones que, ajustado por la cancelación de pasivos de reserva, genera un aumento de las reservas internacionales brutas de US\$ 181 millones.

Con relación a las cuentas fiscales, cifras preliminares disponibles indican que la gestión financiera del Gobierno Central cerrará el año con un déficit de 3,1% del PIB, inferior al registrado en 1998 (4,1% del PIB) y al previsto a comienzos del año.

La reducción del déficit del Gobierno Central es atribuible tanto al programa de ajuste adoptado por el Ejecutivo mediante la Ley Habilitante, que contempló medidas para incrementar los ingresos internos y reducir el gasto, como al efecto favorable del significativo aumento de los precios petroleros, a partir del segundo trimestre, que superó con creces el precio de referencia (US\$/b 9,00) utilizado en la Ley de Presupuesto Reconducido de 1999.

El desempeño del sistema financiero se vio afectado por la recesión económica y el elevado nivel que, en promedio, registraron las tasas de interés, factores que generaron un mayor riesgo de la actividad crediticia y deterioro de la calidad de la cartera. No obstante, en el año se registró un importante descenso de las tasas de interés, reflejo de la reducción de la inflación, la menor tasa esperada de depreciación y el efecto del acuerdo interinstitucional entre el Ejecutivo Nacional, el BCV, la Superintendencia de Bancos, Fogade y la Asociación Bancaria de Venezuela. Además del propósito funda-

mental de reducir las tasas de interés activas y de aumentar las pasivas, el acuerdo estuvo orientado a reducir los costos operativos de la banca asociados a sus contribuciones a los organismos rectores del sistema y a incrementar los ingresos generados por la fracción remunerada del encaje legal que los bancos mantienen en el BCV.

## **2.2. Políticas monetaria y cambiaria del BCV**

La actuación del Banco Central de Venezuela durante el año se orientó a lograr una tasa de inflación inferior a la de 1998, para lo cual se procuró el equilibrio del mercado monetario y la estabilidad cambiaria. Sin embargo, el diseño y ejecución de las políticas monetaria y cambiaria estuvieron condicionados por la caída de la demanda de dinero con fines transaccionales y la originada por el clima de incertidumbre prevaleciente en el año. Por esas razones, la contribución antiinflacionaria del Instituto se sustentó, principalmente, en una mayor intervención en el mercado cambiario, especialmente en aquellos períodos en los cuales se agudizó la caída de la demanda de dinero. Así, además de propiciar una evolución estable del tipo de cambio, se pudo corregir, parcialmente, el desequilibrio monetario sin generar presiones alcistas sobre la tasa de interés.

La política monetaria se instrumentó mediante el manejo de las tasas de interés del Banco Central y de las operaciones de mercado abierto. En el primer aspecto, el Directorio del BCV modificó en dos oportunidades la tasa de descuento, redescuento y anticipos, al rebajarla en el mes de abril de 60,0% a 55,0% y en julio a 38,0%, nivel en el que permaneció el resto del año. Adicionalmente, el Directorio aumentó en dos ocasiones la porción remunerada del encaje legal, al pasar, en el mes de agosto de 2,0% a 4,0% y, posteriormente, en el marco del acuerdo interinstitucional mencionado, de 4,0% a 6,0%. Por otra parte, con el fin de facilitar el financiamiento al sector agrícola, el Directorio del Instituto acordó reducir, temporalmente, el encaje legal a aquellas instituciones que otorgaron préstamos a dicho sector, para ciertos fines específicos.

Con respecto a las operaciones de mercado abierto, estas se realizaron, principalmente, a través de la colocación de Títulos de Estabilización Monetaria (TEM), cuya frecuencia, montos y características financieras se ajustaron a lo largo del año, en función de las condiciones del mercado y del rol asignado a este instrumento en la corrección de los desequilibrios monetarios. Así, en el primer semestre, las colocaciones de TEM constituyeron un instrumento fundamental en la corrección del desequilibrio, para lo cual se realizaron subastas con frecuencia semanal, observándose en este período un cambio en el perfil de vencimiento hacia un horizonte de mayor plazo y un descenso gradual de su rendimiento. En el segundo período, comprendido entre julio y noviembre, las operaciones de mercado abierto con TEM tuvieron el propósito de corregir desequilibrios puntuales, para lo cual las subastas de estos títulos, además de esporádicas, fueron por montos inferiores, a menor plazo de vencimiento y con un descenso más pronunciado en su rendimiento.

Las colocaciones totales de TEM entre enero y noviembre de 1999 alcanzaron un valor efectivo de Bs. 3.252,0 miles de millones, lo que frente a los vencimientos registrados en el mismo período de Bs. 4.232,6 miles de millones, causaron una disminución del saldo en circulación de estos títulos de 38,5% para situarse al 21 de diciembre en Bs. 970,1 miles de millones, lo que comparado al saldo del cierre de 1998 representa una reducción de Bs. 606,5 miles de millones.

El rendimiento efectivo promedio ponderado de los TEM mostró en el año un descenso de 25,3 puntos porcentuales, con relación al rendimiento promedio registrado en el mes de diciembre de 1998, al pasar de 36,9% a 11,6% entre ambas fechas.

### III. PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS

#### 3.1. Precios, actividad económica y mercado laboral

La tasa de inflación, medida a través del Índice de Precios al Consumidor (IPC), registró hasta el mes de noviembre un incremento acumulado de 18,1%, inferior en 9,6 puntos porcentuales a la registrada entre enero y noviembre de 1998 (27,7%). Cabe repetir que la tasa de inflación de 1999 es la más baja registrada desde 1986.

La desaceleración en el crecimiento de los precios estuvo acompañada de una menor generalización del proceso inflacionario. Así, el Índice de Difusión, que representa el porcentaje de artículos de la canasta del IPC que experimentaron alzas en sus precios, se redujo en 9,9 puntos porcentuales, al pasar el promedio de 52,0% en el período enero-noviembre de 1998, a 42,1%, en igual lapso de 1999.

La menor intensidad y generalización en la variación de los precios se observó en todos los grupos de bienes y servicios que conforman la canasta de referencia para el IPC. Se destaca el grupo Alimentos, Bebidas y Tabaco, con un aumento acumulado de precios (10,7%) que resultó sensiblemente inferior al observado en igual lapso de 1998 (28,7%). Este comportamiento se explica por el moderado aumento en los precios de los bienes agrícolas (3,5%) lo que, a su vez, contribuyó al menor aumento registrado en los precios de los bienes agroindustriales (8,2%). Asimismo, la desaceleración inflacionaria se hizo presente en los grupos Gastos Diversos (26,7%), Gastos del Hogar (18,2%) y Vestido y Calzado (12,3%), en comparación al mismo período de 1998 (34,3%, 23,2% y 16,4%, respectivamente). El comportamiento de la inflación durante 1999 refuerza la tendencia a la desaceleración en el crecimiento de los precios iniciada a mediados de 1997.

No obstante la desaceleración en el crecimiento de los precios, la inflación todavía persiste y se encuentra focalizada en los servicios, cuya variación de precios (22,7%), excede con creces la de los bienes (11,3%).

La desaceleración inflacionaria también se observó en los restantes niveles de comercialización. Así, el Índice de Precios al Mayor (IPM) registró un aumento acumulado de 12,0%, inferior al 22,5% observado entre enero y noviembre de 1998, mientras que el Índice de Precios al Productor (IPP), se incrementó en 9,0%, cifra igualmente menor a la observada en el año previo (18,8%).

Con relación a la **actividad económica**, en el año 1999 se acentuó la recesión iniciada a finales del primer semestre de 1998. Como ya se indicó, estimaciones preliminares indican una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de 7,2%.

Los acuerdos de recorte de producción establecidos en el seno de la OPEP, a partir de la última reunión de marzo de 1999, ascienden para Venezuela a b/d 650 mil. El volumen de producción de crudos se redujo en 9,2% y las exportaciones en 14,7%.

Por su parte, el desfavorable desempeño del sector no petrolero (6,9%) tiene su origen en la profunda contracción de la demanda interna, fundamentada en los recortes

de la producción petrolera, la contracción de la inversión pública y el efecto adverso de la mayor tributación y elevados intereses sobre el gasto privado de consumo e inversión. A nivel sectorial, la contracción del producto fue particularmente acentuada en aquellas actividades de mayor ponderación en la estructura del PIB no petrolero, tales como Manufactura con un decrecimiento de 10,0%, Construcción, con caída de 20,4% y Comercio, con una contracción de 16,5%.

La caída en la demanda agregada interna se estima en 8,7%, conformada por descensos de 3,8% y 24,9% en el consumo y en la inversión bruta fija, respectivamente. El consumo privado, con elevada ponderación dentro del gasto agregado, disminuyó en 4,7%. Por su parte, el consumo público se incrementó en 1,4%, impulsado por un incremento del gasto del Gobierno Central en la segunda mitad del año.

El decrecimiento, por segundo año consecutivo, de la inversión bruta fija refleja una disminución de la inversión pública (26,1%), afectada por la reprogramación de los planes de expansión de la industria petrolera. Por su parte, la inversión privada registró una significativa caída de 23,4%.

Las exportaciones y en particular las no petroleras, actuaron en el año de manera procíclica, cayendo en 11,1%. Así, las exportaciones petroleras descendieron en 8,0% con relación al año anterior (a precios constantes de 1984), por efecto de los recortes de producción, en tanto que las no petroleras retrocedieron en 21,6%.

Respecto al **mercado laboral** y conforme a cifras suministradas por la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), el mercado de trabajo registró un aumento de la tasa de desocupación, la cual pasó de 11,4% al cierre de 1998 a 15,4% a finales del tercer trimestre de 1999.

Asimismo, el crecimiento de la Población Económicamente Activa (2,6%), conjuntamente con el descenso en la ocupación formal (4,6%), determinaron un incremento del "exceso bruto de oferta laboral", esto es, del grupo de personas dedicadas a actividades informales o desempleadas. El mayor desempleo fue acompañado por un incremento de la informalidad, tasa esta que alcanzó el 51,7% de la población ocupada.

La reducción del empleo se registró tanto en el sector privado (2,3%), como en el sector público (0,6%). La menor absorción de empleo en el sector privado reflejó la disminución de 6,4% en la ocupación formal (192.470 personas), caída esta que no logró ser contrarrestada con el crecimiento de 1,3% de la informalidad (56.604 personas).

### **3.2. Sector externo**

Según cifras preliminares, la balanza de pagos registró un superávit global de US\$ 724 millones, con lo cual las reservas internacionales brutas estimadas al cierre del año se ubicarían alrededor de US\$ 15.000 millones. Este resultado es atribuible al saldo positivo de la cuenta corriente (US\$ 5.465 millones), ya que la cuenta de capital y financiera registra un déficit estimado en US\$ 3.462 millones y un saldo negativo generado por transacciones externas de difícil registro, contabilizadas en la partida de errores y omisiones (US\$ 1.279 millones).

El balance positivo de la cuenta corriente se atribuye, principalmente, al incremento del valor de las exportaciones petroleras (37,3%), el cual, a partir del segundo trimestre,

acusó el efecto favorable de la política concertada para la defensa de los precios del petróleo por parte de la OPEP. De esta forma, durante 1999, el precio promedio de la canasta petrolera de exportación se incrementó en más de 40,0% respecto al observado en 1998, compensando la reducción del volumen exportado.

Las exportaciones no petroleras públicas y privadas muestran una reducción de 21,4%, vinculada tanto a la situación recesiva de los socios comerciales del Grupo Andino, como a los bajos precios internacionales de las materias primas. Por su parte, la contracción de las importaciones es atribuible al menor nivel de actividad económica.

Las transacciones de servicios y renta registraron una disminución de su déficit. En el primer caso, la reducción estuvo relacionada con el menor volumen de importaciones, lo cual se expresó en una baja de las erogaciones por transporte y seguros; y, en el segundo, por la caída en la remuneración de la inversión extranjera, principalmente de la directa.

El déficit de la cuenta de capital y financiera está vinculado principalmente a salidas de capital del sector privado no financiero, las cuales alcanzaron a US\$ 4.638 millones, y a la caída de la inversión extranjera directa en el país (US\$ 1.766 millones). Esta última disminución refleja en parte el hecho de que en 1999 no se registraron ingresos provenientes de la privatización de activos públicos, los cuales, en 1998, alcanzaron a US\$ 1.206 millones. Si se excluye este efecto, el flujo de inversión extranjera en el país se redujo en US\$ 560 millones. Por otra parte, el flujo de inversión de cartera disminuyó 8,3%, vinculado a menores colocaciones de títulos públicos y privados.

### **3.3. Finanzas públicas**

Las cifras preliminares disponibles indican que la gestión financiera del Gobierno Central cerrará el año con un déficit de 3,1% del PIB, resultado que mejora el obtenido en 1998 (4,1% del PIB) y representa una reducción significativa con relación a las proyecciones de comienzos de año (7,4% del PIB).

La proyección inicial del déficit se sustentaba en la persistente reducción de los ingresos petroleros, producto del descenso de los precios observado desde comienzos de 1998, y en la dificultad para mejorar la recaudación interna, dada la caída estimada de la actividad económica y de la renta para el presente año. A estos factores, se agregó la baja disponibilidad de recursos de la Tesorería Nacional, la cual resultaba insuficiente para cubrir los pagos desfasados del presupuesto de 1998.

La magnitud del déficit fiscal estimado condujo al Ejecutivo Nacional a adoptar un programa de ajuste fiscal que contempló medidas para incrementar ingresos y disminuir el gasto, conjuntamente con un plan de financiamiento. Estas medidas fueron incorporadas en la Ley Habilitante que el Ejecutivo presentó a la consideración del Congreso de la República a mediados del mes de febrero y cuya aprobación se produjo el 26 de abril de 1999.

Entre las medidas de ingresos aprobadas destacan: la creación de un Impuesto a los Débitos Bancarios (IDB); la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) como sustituto del Impuesto al Consumo Sunuario y Ventas al Mayor, con una disminución de la tasa de 1%, la Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Aduanas y del Decreto N° 2.991 que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) y

la Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de Operaciones de Crédito Público Durante el Ejercicio Fiscal 1999.

En materia de financiamiento, la Ley Paraguas 1999 reconducida incluyó una autorización de endeudamiento de US\$ 4.303,2 millones y, adicionalmente, el Ejecutivo dispuso de una autorización de US\$ 1.400 millones contemplados en la Ley Especial de Refinanciamiento del 30 de septiembre de 1998.

Además de las medidas de ingresos y de financiamiento, se aprobó una reducción en el gasto acordado en el presupuesto por un monto de Bs. 987,2 miles de millones, equivalente, aproximadamente, a 1,5% del PIB.

La adopción de los correctivos señalados y principalmente, el repunte de los precios del petróleo en los mercados internacionales, permitieron al Ejecutivo Nacional reducir progresivamente el déficit previsto para 1999. En efecto, la mejora continua en el precio promedio de realización de la cesta de hidrocarburos exportada por Venezuela, particularmente a partir de junio, determinó que Pdvsa presentara declaraciones sustitutivas de Impuesto Sobre La Renta (ISLR), a fin de transferir a las finanzas públicas el efecto positivo de tal aumento. En este sentido, el precio promedio de realización fue inicialmente ajustado a US\$/b 11,88 y, finalmente, a US\$/b 15,0, con lo cual el precio promedio para fines fiscales se incrementó en US\$/b 6,0 con respecto al establecido originalmente en la Ley de Presupuesto Reconducido ajustado para 1999 (US\$/b 9,0).

El incremento del precio de la canasta petrolera por encima del precio de referencia para fines fiscales permitió al Ejecutivo, según lo establecido en la Ley que crea el FIEM, financiar gastos corrientes hasta por un 50% de los ingresos extraordinarios. Los recursos acumulados en el FIEM serán destinados, en parte, al financiamiento del Fondo Único Social en el año 2000, creado con el fin de concentrar en un solo ente la captación y administración de recursos que serán aplicados a diferentes planes y programas sociales.

Con relación al gasto primario (gasto total menos costos financieros), se estima una reducción de 1,0 punto en términos del PIB, debido a la reducción de los gastos de capital y corrientes acordados en el presupuesto y a la menor ejecución presupuestaria en el año.

El déficit del Gobierno Central se financió, básicamente, con recursos de origen interno, obtenidos a través de la colocación de bonos públicos y Letras del Tesoro. En los mercados internacionales, no se hicieron colocaciones de títulos, a pesar de que el Ejecutivo contaba con la respectiva autorización para endeudarse, en razón de las exigentes condiciones financieras, en términos de costos, en esos mercados y de las posibilidades de emitir papeles en el mercado interno.

### **3.4. Agregados monetarios y tasas de interés**

La evolución de los principales agregados monetarios refleja, durante la mayor parte del año 1999, un proceso de desmonetización originado en la caída de la demanda real de dinero en concordancia con la evolución de sus determinantes, principalmente el producto. No obstante, hacia finales del año, se observa una importante re-monetización atribuible a la mayor demanda transaccional característica de este período y también a la demanda precaucionaria de la banca y el público, ante las eventuales

fallas que podrían generarse en los sistemas computacionales, como resultado del llamado "Efecto Año 2000".

Según cifras preliminares, disponibles al 26 de noviembre, la liquidez monetaria (M2) experimentó un crecimiento nominal de 13,8%, mientras que la base monetaria aumentó en 21,2%. En términos reales, la liquidez monetaria, como medida de la demanda de dinero, disminuyó en 3,7%, en tanto que la base monetaria aumentó en 2,6%.

Durante el primer cuatrimestre, la contracción de la demanda de dinero base determinó que los flujos de oferta originados en la gestión fiscal se desmonetizaran por la vía cambiaria, haciendo que este agregado experimentara una contracción nominal de 10,2% durante ese período. Posteriormente, en el período comprendido entre los meses de abril y octubre, la base monetaria revirtió su tendencia decreciente, al registrar un moderado incremento, reflejando la disposición de la banca y del público de retener para sí una proporción de los nuevos flujos de inyección monetaria, al tiempo que continuaron corrigiendo sus excedentes de liquidez a través de la adquisición de títulos emitidos por el BCV y la compra neta de divisas. No obstante la recuperación observada, el dinero base en el mes de octubre continuó reflejando una caída de 1,4% con relación al valor de cierre de 1998. Sin embargo, la base monetaria registró en el mes de noviembre un acelerado crecimiento (22,9%) resultando este comportamiento determinante en el crecimiento anual de este agregado.

Los Activos Domésticos Netos registraron un aumento de Bs. 409,0 miles de millones, originado en la disminución del saldo de los TEM, que contrarrestó el aumento en las cuentas del Gobierno y Pdvsa, en el Banco Central.

Respecto a la liquidez monetaria, los flujos de expansión se originaron, principalmente, en la gestión fiscal y de Pdvsa y en menor medida, en la recuperación de la actividad crediticia la cual, por lo demás, no guarda relación con el crecimiento de las reservas bancarias.

Las **tasas de interés** del mercado monetario registraron a lo largo del año un descenso sostenido, en sus valores nominales y reales. Este comportamiento estuvo determinado, entre otros factores, por la orientación menos restrictiva de la política monetaria durante el año, en un contexto de reducción de la inflación y creciente disponibilidad de activos externos que incidieron en una menor tasa esperada de depreciación. En este sentido, la reducción de la tasa de redescuento en julio, el incremento de la porción remunerada del encaje legal en agosto y la reducción del rendimiento de los TEM, favorecieron la tendencia señalada. Asimismo, el descenso observado en las tasas de interés recogió el efecto del acuerdo interinstitucional mencionado.

La tasa de interés activa promedio de los bancos comerciales y universales al mes de noviembre se ubicó en 32,9%, inferior en 19,2 puntos porcentuales a la registrada al cierre de diciembre de 1998. Asimismo, la tasa activa real experimentó una caída aproximada de 16,0 puntos porcentuales. Por su parte, la tasa de interés pasiva promedio ofrecida por las instituciones señaladas, disminuyó de 38,8% al cierre de diciembre de 1998, a 18,9% en promedio al cierre de noviembre de 1999. En términos reales, esta última se ha mantenido en niveles negativos desde el mes de julio del presente año.

### 3.5. Mercado financiero

Durante 1999, el desempeño del mercado financiero venezolano se vio afectado por el proceso de recesión que experimentó la economía y el elevado nivel que registraron las tasas de interés durante los primeros meses del año, factores que, entre otros efectos negativos, generaron un mayor riesgo para la actividad crediticia, aumento de la morosidad en la banca y una importante disminución de las transacciones realizadas en el mercado de capitales.

Este desfavorable contexto propició por parte de los organismos encargados de la supervisión y regulación de la actividad financiera, la adopción y acentuación de medidas tendientes a preservar la estabilidad del sistema financiero, las cuales estuvieron dirigidas, en lo fundamental, a la revisión periódica de las provisiones, a lograr un descenso de las tasas de interés y a propiciar un aumento del patrimonio de la banca.

Al respecto, durante el año, se realizaron esfuerzos por inducir una disminución de las tasas activas de interés y un aumento de las pasivas. Estos esfuerzos se formalizaron en agosto, mediante el mencionado acuerdo interinstitucional orientado a lograr, en un plazo prudencial, una estructura de tasas de interés activas y pasivas que contribuyera a la reactivación de la economía, a mejorar la remuneración del ahorro nacional y a preservar la solidez del sistema financiero, en el marco de las políticas económicas y monetarias de las autoridades nacionales.

En este sentido, el Gobierno decidió reducir la contribución del sector financiero al Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (Fogade) de 2% a 0,5% de los depósitos, con el fin de disminuir los costos de la banca. Por su parte, el BCV aumentó de 4 a 6 por ciento la porción remunerada del encaje legal, a objeto de que el sistema financiero percibiera ingresos adicionales. El sistema bancario se comprometió, entre otras medidas, a reducir en dos puntos porcentuales la tasa de interés activa y aumentar en un punto porcentual la tasa pasiva. Adicionalmente, se comprometió a realizar un análisis de los gastos de transformación, el cual está en proceso, para mejorar los niveles de eficiencia de sus operaciones.

Las operaciones activas realizadas por los subsistemas banca comercial y universal, según cifras disponibles al mes de octubre, muestran un crecimiento de 7,0% que refleja, fundamentalmente, el aumento registrado por las inversiones en valores (29,2%), dado que la cartera de crédito sólo aumentó en 1,0%.

A pesar de la disminución observada en la tasa de interés activa, la cartera inmovilizada (cartera vencida y en litigio) de la banca continuó mostrando una tendencia creciente (71,6%), lo que se reflejó en un incremento del índice de morosidad<sup>1</sup> de la banca de 3,3 puntos porcentuales, para situarse en 7,9% en el período bajo análisis. La evolución de este índice refuerza la tendencia al deterioro que se viene observando desde el segundo trimestre de 1998, circunstancia ésta que justifica las acciones que en materia de control preventivo ha venido ejerciendo la Superintendencia de Bancos, con el fin de mantener la calidad de la cartera de créditos y, en algunos casos especiales, de dictar medidas adicionales para exigir un aprovisionamiento mayor sobre la cartera inmovilizada.

---

<sup>1</sup> Cartera vencida y en litigio sobre cartera de créditos total.

En este sentido, el nivel de aprovisionamiento de la cartera de crédito de la banca aumentó en 28,8% durante el periodo enero-octubre, lo cual se reflejó en un incremento del índice que mide la relación entre la provisión y la cartera de crédito, el cual pasó de 6,2% al cierre del año anterior a 7,8% en octubre de 1999. No obstante, en términos relativos, la cartera morosa aumentó más que las provisiones realizadas por la banca, lo que se evidencia en el índice que mide el aprovisionamiento para la cartera inmovilizada<sup>2</sup>, el cual disminuyó de 144,5% al cierre de diciembre de 1998, a 108,4% en octubre de 1999. Por su parte, la cartera reestructurada experimentó un incremento de 47,5% que evidencia la necesidad de evitar un mayor crecimiento de los préstamos irrecuperables, por parte de las instituciones financieras.

Según el destino de la cartera de crédito, se observa una mayor caída en los créditos al consumo (4,3%), producto, principalmente, del menor dinamismo que mostraron los créditos en cuenta corriente (50,8%), debido al elevado costo que este mecanismo impone al usuario y, en menor medida, a la disminución de los préstamos para la adquisición de vehículos (12,7%). Por su parte, el financiamiento a través de tarjetas de crédito registró un incremento de 9,0%, en tanto que los créditos comerciales descendieron en 1,4%, afectados por el bajo nivel de actividad económica.

La menor actividad crediticia determinó que las instituciones bancarias orientaran parte de sus reservas a las inversiones en valores, las cuales aumentaron en 29,2%. Sin embargo, las provisiones para inversiones en títulos valores registraron al cierre de octubre, una significativa caída de 93,5%, que se explica en parte, por las modificaciones realizadas al Manual de Contabilidad de las Instituciones Financieras que entró en vigencia en el mes de julio del presente año. Además, influyó la medida de la Sudeban, que establece la liberación de la provisión genérica para las inversiones en valores, publicada en la Gaceta Oficial N° 36.726 del 18 de junio de 1999.

Como resultado de la evolución descrita, las inversiones en valores aumentaron su participación en el activo a 18,6%, frente a 15,5% el año anterior, mientras que la cartera de crédito disminuyó, al pasar de 46,0% al cierre de 1998 a 43,4% en el periodo bajo análisis.

En cuanto a las operaciones pasivas de la banca universal y comercial, se observó una desaceleración en el ritmo de crecimiento de sus captaciones, al aumentar en 8,2%, respecto a 15,2% durante 1998. Este comportamiento se explica, por la fuerte desaceleración en el crecimiento de los depósitos a plazo (30,4% frente a 87,5% en 1998). Esta situación se asocia a la evolución que registró la tasa de interés pasiva en el periodo, la cual, a partir del mes de julio, comenzó a registrar niveles reales negativos. Por su parte, los instrumentos de mayor liquidez (depósitos a la vista y de ahorro), crecieron en 2,3% y 0,9%, respectivamente, no obstante el incentivo que ofrecieron las instituciones bancarias de rifas y sorteos por el mantenimiento de saldos en dichas cuentas.

El comportamiento de las colocaciones y captaciones del sistema bancario determinó un descenso de 5,6 puntos porcentuales en el coeficiente de intermediación financiera<sup>3</sup>, el cual se ubicó en 60,4% al cierre de octubre. De manera similar, el índice de

---

<sup>2</sup> Provisión de cartera de créditos sobre cartera de créditos inmovilizada bruta.

<sup>3</sup> Cartera de créditos vigente sobre depósitos a la vista, de ahorro y a plazo.

intermediación ampliada<sup>4</sup> experimentó una disminución, al pasar de 88,0% en diciembre de 1998 a 86,5% en el período bajo análisis.

El índice que mide la proporción de activos improductivos sobre activo total, muestra que, durante el año, el sistema bancario ha incrementado la cantidad de activos que no genera rendimientos: cartera inmovilizada, disponibilidades, provisiones, depreciaciones, amortizaciones, cuentas por cobrar, entre otras. En efecto, el índice que mide esta relación se incrementó en 1,3 puntos porcentuales entre diciembre de 1998 (45,8%) y octubre de 1999 (47,1%), debido al ya referido crecimiento de la cartera inmovilizada y de las provisiones. Por su parte, el índice que mide la suficiencia patrimonial disminuyó en 1,7 puntos porcentuales en relación al año previo, para ubicarse en 12,5%. Esto se explica por la caída que experimentó en el período el patrimonio de la banca comercial y universal (5,7%). No obstante, ese indicador todavía es superior al nivel exigido actualmente por la Sudeban (7,0%), de acuerdo a la resolución dictada en el mes de junio de 1999, en la que se modifican los porcentajes mínimos de adecuación patrimonial, en escala ascendente, hasta el 31 de diciembre del año 2000.

Las operaciones realizadas en el **mercado de capitales**, según cifras disponibles al mes de octubre de 1999, se vieron igualmente afectadas por la presencia de factores adversos, internos y externos antes comentados. Las transacciones totales registraron una caída de 22,0% la cual, aunque inferior a la caída observada en 1998 (48,2%), refleja que las operaciones con títulos privados han descendido en 51,4%, respecto al año anterior, mientras que las transacciones con títulos públicos experimentaron un aumento de 21,3%.

La reducción de transacciones en el mercado primario de títulos privados reflejó, fundamentalmente, la significativa disminución que registraron las emisiones de papeles comerciales (83,4%), debido a los menores requerimientos de financiamiento exigido por las empresas. Asimismo, influyó el descenso ocurrido en las ofertas públicas de unidades de inversión de los fondos mutuales (77,0%) y de emisiones de acciones (14,7%), explicada esta última por la disminución de la capitalización tanto por vía de las utilidades no distribuidas, como de la actualización del capital social y la menor cesión entre los accionistas de los grupos.

Las transacciones efectuadas hasta el mes de octubre en la Bolsa de Valores de Caracas experimentaron una significativa caída (49,8%). Este comportamiento no fue uniforme durante el período bajo análisis. En efecto, en el primer trimestre del año el mercado accionario se caracterizó por bajos volúmenes negociados, lo que se explica por la inestabilidad macroeconómica y la incertidumbre política que afectó la percepción de riesgo de los inversionistas sobre el país. En los meses de abril y mayo por el contrario, los volúmenes transados con acciones se recuperaron debido al efecto positivo que generó la aprobación de la Ley Habilitante. Asimismo, influyó favorablemente la adquisición del grupo Fivenez por parte del Banco Caracas, negociación esta que representó el 71,0% de las acciones en circulación de dicho grupo.

A partir del mes de junio las negociaciones con acciones se redujeron por la puesta en vigencia del Impuesto a los Débitos Bancarios, el cual encareció la intermediación bursátil local. Este efecto negativo sobre el mercado de renta variable comenzó a per-

---

<sup>4</sup> Cartera de créditos vigente más inversiones en valores sobre depósitos a la vista, de ahorro y a plazo.

cibirse antes de la implantación del Impuesto, cuando los inversionistas comenzaron a posicionarse en los ADR como una forma de resguardarse de posibles pérdidas. En igual sentido influyeron también los temores de una eventual alza de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal, así como el efecto adverso derivado de las presiones cambiarias que afectaron a algunos países latinoamericanos, en particular a Colombia, lo que desmejoró la percepción de riesgo de la región. Por el contrario, en los meses de septiembre y octubre, se produjo una leve recuperación en el volumen promedio transado, como consecuencia de la entrada de inversionistas locales y extranjeros atraídos por los bajos niveles de precios de las acciones.

Esta ligera recuperación se reflejó en un aumento del Índice de Capitalización Bursátil de 17,6% y 5,2% en términos nominales y reales, respectivamente, para situarse en 5.633,2 puntos al cierre de octubre. Asimismo, la capitalización del mercado pasó de Bs. 4.282,9 millardos en diciembre de 1998 a Bs. 4.915,7 millardos a finales de octubre de 1999.

Las operaciones efectuadas con títulos públicos resultaron favorecidas por las mayores colocaciones de Bonos de la Deuda Pública Nacional realizadas en el mercado primario (250,2%). Por su parte, las transacciones con bonos públicos realizadas en el mercado secundario cayeron en 68,4%, lo cual contrasta con el año previo, cuando estas operaciones mostraron un incremento de 7,3%.

Este comportamiento se explica por la disminución de las transacciones con bonos Brady y globales (70,5%), atribuible a la mayor prima de riesgo del país resultante de los procesos políticos y la recesión económica. Sin embargo, la recuperación de los precios del petróleo a partir del mes de marzo generó confianza en la capacidad de pago del país, incidiendo favorablemente sobre los precios de cotización de los Bonos de la Deuda Pública Externa.

Al cierre de octubre, el precio del bono Brady se ubicó en 65,8%, representando una desmejora de 1,5 puntos porcentuales con respecto al de diciembre de 1998 (67,3%). Por su parte, los bonos globales y de conversión de deuda registraron una recuperación en sus precios al ubicarse en 66,4% y 77,4%, en cada caso, en comparación con los registrados a diciembre de 1998 (55,8% y 60,5%, respectivamente).

#### **IV. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL BCV EN SUS RELACIONES INTERNACIONALES**

La actuación del Instituto en el área internacional estuvo en gran medida enmarcada dentro de las secuelas dejadas por las crisis financieras de los años previos, sus lecciones y los esfuerzos por desarrollar correctivos en la arquitectura del sistema monetario y financiero internacional. En este sentido, durante el presente año el Instituto tuvo la vocería en el Comité Interino de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional en donde se trataron temas tales como el fortalecimiento de los sistemas monetarios y financieros internacionales, la necesidad de involucrar al sector privado en la prevención y resolución de las crisis financieras, liberalización de los movimientos de capital, la iniciativa de asistencia para la reducción de las deudas de los países pobres altamente endeudados, entre otros.

En el mismo sentido, el BCV participó muy activamente en las reuniones de gobernadores de bancos centrales del continente americano, España y Filipinas, donde se

intercambiaron puntos de vista sobre la situación económica y financiera internacional y sus efectos sobre la región latinoamericana, con miras a introducir los correctivos necesarios. La atención de temas relacionados con los sistemas financieros y los efectos del año 2000 estuvieron dentro de los temas que se discutieron.

Asimismo, el Instituto ha estado presente en los esfuerzos que se han llevado a cabo para la búsqueda de la estabilidad financiera internacional y el estrechamiento de las relaciones entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados. De esta forma se asistió a las reuniones que en tal sentido se llevaron a cabo en Ciudad de México y El Cairo y se participó en reuniones a nivel latinoamericano con el fin de definir vínculos con el Foro de Estabilidad Financiera Internacional creado por las naciones del G-7, el cual se llevó a cabo en Brasil bajo los auspicios del CEMLA y con la colaboración del Banco de Pagos Internacionales.

Además, el BCV se ha incorporado de una forma más activa a las reuniones que se han venido llevando a cabo en distintos foros internacionales, en torno a los temas vinculados al ALCA, Comunidad Andina y Organización Mundial del Comercio, siempre en el plano de colaboración con los órganos de la administración pública a los que directamente les compete la negociación de los mencionados asuntos.

El Banco ha iniciado un proceso de acercamiento a las unidades que manejan los temas internacionales en los diversos entes públicos nacionales, a los efectos de realizar una labor de coordinación de la posición de Venezuela en los temas monetarios y financieros, así como con las áreas internacionales de los bancos centrales latinoamericanos, con fines de poder intercambiar conocimientos y experiencias, coordinar actuaciones internacionales y evaluar la posibilidad de realizar propuestas conjuntas o individuales ante órganos internacionales.

La atención a misiones internacionales también ha sido una de las actividades que se ha llevado a cabo de manera permanente. Así, con miras a estrechar las relaciones de Venezuela con otros países, el Instituto tuvo una actividad muy intensa con autoridades de ministerios de finanzas, economía y bancos centrales. Entre ellos, Chile, Canadá, Japón, Francia, Irán, Haití, Nicaragua y Cuba.

Por supuesto, todas estas actividades se hicieron en adición a las que ha realizado el Instituto de acuerdo a su Ley, es decir, como ente oficial de enlace con algunos organismos multilaterales.

## **V. PERSPECTIVAS PARA EL AÑO 2000**

Luego de superada la crisis asiática de 1997-98 y, más recientemente, la de Brasil a principios de este año, las condiciones económico financieras mundiales han mejorado, lo que se reflejará en una aceleración del ritmo de crecimiento económico global, de 2,5% en 1998, a uno estimado de 3,0% y 3,5% para los años de 1999 y 2000, respectivamente. Sin embargo, tal comportamiento no se presenta igual en todos los grupos de países, cual es el caso de las naciones en desarrollo donde, con excepción de la región asiática, se observarán significativas desaceleraciones de la actividad económica durante el presente año, recuperándose para el siguiente.

En este sentido, destaca América Latina, con la menor tasa de incremento del producto para 1999, de apenas 0,1%, en la cual será determinante la contracción espera-

da en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela, que se compensaría, parcialmente, con el favorable desempeño de Perú, México y de los países centroamericanos. Para el año 2000, se estima una significativa recuperación del crecimiento económico de la región, a 3,9%, como respuesta a las políticas de estímulo aplicadas durante el presente año. Esto, aunado al sostenido incremento de la demanda mundial, que estimulará las exportaciones de los países emergentes favoreciendo el precio de los productos básicos.

A pesar de las expectativas positivas, persiste un halo de incertidumbre respecto a cuán sostenido pueda ser este crecimiento ya que, debido al papel que en el mismo ha jugado la expansión de la economía estadounidense, está claro que a lo largo de su ciclo económico expansivo comienza a producir presiones inflacionarias ante las cuales, la Reserva Federal ha iniciado una política monetaria contractiva. Paralelamente, la recuperación de Europa no se solidifica y la de Japón es muy temprana para asegurar su sostenimiento. A ello se suman las dificultades de varios países de América Latina para profundizar en programas de reformas estructurales que restablezcan definitivamente la confianza en la región.

El proceso de expansión observado por la economía en el último lustro, ha estado acompañado de una favorable evolución de la inflación mundial, en lo cual ha sido determinante las transformaciones en la estructura productiva del sector industrial asociadas a una mayor productividad en los países industrializados, particularmente en Estados Unidos; los avances en la disminución de los déficit fiscales en Norteamérica y Europa; y la debilidad de los precios de las materias primas, a raíz de la crisis asiática. Todo ello ha reducido paulatinamente la inflación hasta sus menores niveles en casi 40 años, especialmente en las economías industrializadas, donde se estima que alcance 1,4% en 1999 y 1,8% en el año 2000. Para el grupo de países en desarrollo, el incremento esperado de los precios al consumidor para 1999 sería de 6,7% y 5,8% para el próximo año, siendo la región del Medio Oriente la que ostentará la mayor tasa, seguida de América Latina, con 9,8% y 7,6% respectivamente, para 1999 y el 2000.

De esta forma, la transferencia neta de capitales privados hacia Latinoamérica se estima que se reduzca en US\$ 26.600 millones para situarse en US\$ 47.200 millones en 1999 respecto al año previo y recuperarse en US\$ 15.500 en el año 2000. A pesar de la disminución esperada para el presente año, la región continuará siendo, por cuarto año consecutivo, la mayor captadora de flujos de capitales dentro del grupo de países emergentes, destacando México como principal receptor de los mismos.

Con relación a Venezuela, la situación económica va a depender fundamentalmente de cómo perciban los inversionistas actuales y potenciales las condiciones para realizar sus cálculos y operar, puesto que la Constitución aprobada recientemente abre todo un nuevo marco de actuación. En todo caso, el Banco Central del país seguirá trabajando con el objetivo de procurar conseguir la estabilidad de los mercados monetario y cambiario.

## **VI. CONCLUSIONES**

Durante 1999, las políticas instrumentadas por el Banco Central tuvieron como marco el efecto de la orientación económica de las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo. En tal sentido, se logró coordinar las políticas monetaria y cambiaria con la fiscal, lo cual permitió alcanzar la meta propuesta de inflación, al mismo tiempo que se facilitó el

financiamiento del déficit de las cuentas del Tesoro. Todo ello, en un ambiente de estabilidad del mercado cambiario, aumento de las reservas internacionales, disminución de las tasas de interés y cumplimiento estricto del servicio de la deuda pública. En sus efectos negativos, la recesión signó el desenvolvimiento económico del período.

Sobrevenido el proceso constituyente y los cambios institucionales, se perfila una nueva era para el país. El Banco Central participó en dicho proceso a través de la emisión de opiniones concernientes a los aspectos importantes de la vertiente económica en la nueva Carta Magna. Desde un principio, el Instituto apoyó públicamente el único artículo propuesto por el Presidente de la República para la materia monetaria y cambiaria, por considerar que, con una orientación principista, señalaba el rumbo moderno a la acción del Banco Central. Sin embargo, a lo largo del proceso constituyente, las disposiciones relativas al ente emisor fueron orientadas hacia normas de rango más bien legal y hasta reglamentario.

Por supuesto, queda abierto el camino de la nueva Ley del Instituto para orientar positivamente su acción. Allí se podrán aclarar y concretar las normas que consoliden su carácter de órgano fundamentalmente técnico, abstrayendo del quehacer político del país la delicada función de gerenciar el dinero a disposición de éste.

La necesidad de poner a los sistemas y equipos computarizados de nuestra organización en condiciones de operar sin las potenciales perturbaciones y consecuencias del llamado "Efecto Año 2000" constituyó también un reto ineludible que el Instituto asumió oportuna y diligentemente. Todos los recursos humanos y económicos necesarios para acometer tan compleja y delicada labor fueron aplicados para someter nuestro inventario de elementos tecnológicos factible de ser afectado por el citado fenómeno, a un riguroso proceso de evaluación, reparación o sustitución, prueba, validación e implantación.

Como resultado de ese gran esfuerzo, hoy podemos anunciarle al país y a la comunidad financiera nacional e internacional que estamos listos para operar en el año 2000 con el mínimo de los riesgos que a principio de año nos imponía la imprevisión de los proveedores de estos recursos tecnológicos para procesar correctamente las fechas. Sobre este mismo aspecto, también consideramos justo y necesario destacar los resultados satisfactorios del esfuerzo mancomunado que a lo largo de todo este año han realizado la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, la Asociación Bancaria de Venezuela, la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Seguros, con el fin de garantizarle al país, junto con el BCV, un sistema financiero en capacidad de prestar sus servicios, exentos de interrupciones y dificultades causadas por ese efecto.

Por otro lado, también es conveniente que el país esté enterado de que el BCV está totalmente preparado para atender los requerimientos de efectivo de la economía, puesto que se ha diseñado e instrumentado un plan para disponer estratégicamente de centros de acopio de monedas y billetes en cantidades suficientes para los requerimientos de personas e instituciones.

No puede ignorar el Banco Central la tragedia que enluta al país en estos momentos, que ha llevado a numerosos hogares a enfrentar angustias y sufrimientos innumerales. La resignación ante las fuerzas desencadenadas de la naturaleza se ha visto acompañada por la admirable solidaridad humana que ha manifestado la sociedad

venezolana, sus instituciones públicas y privadas y la comunidad internacional. El Banco Central de Venezuela, por su parte, además del apoyo otorgado en estos días de crisis, asume su compromiso institucional de contribuir a restablecer el hilo social y familiar que da continuidad a las naciones, utilizando para ello todos los recursos que su Ley le otorga.

Si bien es cierto que se han diseñado nuevas reglas del juego para el ente emisor, también lo es que cada vez que ha enfrentado un reto distinto, se ha colocado a la altura del mismo. De tal forma que el país puede seguir contando con la mejor disposición y preparación de su autoridad monetaria.

**Antonio Casas González**  
Presidente

## DOCUMENTOS

**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**  
**CONSEJO NACIONAL ELECTORAL**  
**REFERÉNDUM**  
**15 DE DICIEMBRE 1999**

ENTIDAD FEDERAL	SI	%	NO	%	ABSTENCIÓN	%
DISTRITO FEDERAL	405.627	72,16	156.532	27,84	561.611	48,99
AMAZONAS	11.914	68,15	5.568	31,85	20.643	51,66
ANZOATEGUI	161.920	77,31	47.515	22,69	312.311	58,67
APURÉ	40.275	63,74	22.913	36,26	96.765	58,76
ARAGUA	269.689	82,60	56.828	17,40	349.428	50,90
BARINAS	82.820	76,31	25.710	23,69	149.047	57,00
BOLÍVAR	156.317	79,46	40.415	20,54	292.313	58,53
CARABOBO	282.202	70,43	118.461	29,57	417.292	49,88
COJEDES	36.689	66,93	18.126	33,07	66.175	52,64
DELTA AMACURO	17.575	75,67	5.652	24,33	35.383	59,11
FALCON	93.808	70,55	39.163	29,45	253.245	64,23
GUÁRICO	81.034	74,83	27.257	25,17	178.450	60,93
LARA	214.868	74,35	74.108	25,65	395.595	56,55
MÉRIDA	108.242	69,47	47.563	30,53	180.124	52,46
MIRANDA	329.779	60,46	215.708	39,54	571.801	50,14
MONAGAS	96.742	72,36	36.945	27,64	179.963	56,29
NUEVA ESPARTA	46.295	69,55	20.272	30,45	122.192	63,79
PORTUGUESA	118.342	81,37	27.098	18,63	181.874	54,14
SUCRE	90.653	73,93	31.967	26,07	253.070	66,31
TÁCHIRA	156.169	72,07	60.527	27,93	233.900	50,82
TRUJILLO	94.259	76,50	28.958	23,50	178.411	57,79
VARGAS	38.927	76,08	12.242	23,92	106.008	66,40
YARACUY	64.578	70,31	27.275	29,69	135.731	58,09
ZULIA	301.672	66,32	149.831	33,18	763.234	61,69
TOTAL PAÍS	3.301.475	71,78	1.298.10	28,22	6.041.013	55,62

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 20 de diciembre de 1999. (Biblioteca CNE)

## **RESÚMENES/ABSTRACTS**

---

<b>AMBIENTE Y SOCIEDAD: DÉFICIT GLOBAL DE LA RACIONALIDAD AMBIENTAL</b>
-------------------------------------------------------------------------

Marcelo Arnold-Cathalifaud

### **RESUMEN**

La sociedad contemporánea con su expansiva complejización interna refuerza estructuralmente su viabilidad, pero deja como rezagos espacios de alta fragilidad que atentan contra la misma. Este tipo de relaciones problemáticas son tratadas haciendo uso de la teoría de los sistemas sociales autopoieticos tomando por caso, las resonancias entre lo social y lo ambiental. Se plantea que la tradicional dicotomía naturaleza/cultura o naturaleza/sociedad esta agotada, destacándose entre las nuevas formas de autodescripción societaria la diferenciación funcional y sus distintas modalidades comunicativas (económica, política, jurídica, científica, tecnológica, organizacional, de la amenaza, de la ignorancia, del conflicto, del riesgo, del peligro). Finalmente, destacaremos la función que cumplen los movimientos sociales conservacionistas, ambientalistas y ecologistas, en la morfogénesis de cambios a través de las cuales la sociedad sostiene su autoprobabilización frente a las perturbaciones atribuidas al ambiente y que impulsan la prosecución de su evolución.

Palabras claves: sistemas sociales; diferenciación social; problemas ambientales; movimientos sociales.

### **ABSTRACT**

Contemporary society (with its expansive internal complexity) structurally reinforces its viability but leaves behind highly fragile spaces that undermine society itself. The autopoietic social-system theory deals with this kind of problematic relationship, taking into account the resonance between the social and the environmental. It is argued that traditional nature/culture or nature/society dichotomy can no longer be considered valid highlighting within the new forms of societal self-description the functional differentiation and its different communication modes (economic, political, judicial, scientific, technological, organizational and those arising from fear, ignorance, conflict, risk, danger).

**¡QUÉ TAL RAZA!**

Anibal Quijano

**RESUMEN**

En este ensayo se desarrolla una reflexión sobre el concepto de raza como criterio básico de clasificación social del capitalismo hegemónico de los últimos quinientos años. Desde el enfoque de la colonialidad se arguye la inexistencia del elemento raza como fenómeno de la biología humana, lo cual el autor contrasta con otras clasificaciones sociales, en particular la de género que se desarrolla a partir del sexo. El artículo desarrolla la evolución de esta idea que se convirtió en instrumento eficaz de dominación social hasta hoy, cuando ha sido afectada por la crisis del patrón mundial de poder vigente.

Palabras claves: raza; colonialidad; eurocentrismo.

**ABSTRACT**

This essay reflects on the concept of race as a basic criteria of social classification in the hegemonic capitalism of the last five centuries. From the coloniality perspective, the author argues the non-existence of race as an element rooted in human biology, in contrast with other social classifications, particularly that of gender developed out of sex differences. The essay presents the historical evolution of the race concept up to today, showing its efficacy as an instrument of modern eurocentric domination. As in the case of many other aspects of social life, this core of capitalist domination is also being affected by the crisis that the world power model is undergoing.

**VENEZUELA: IDEAS PARA UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA ADECUADA EN LAS ACTUALES CIRCUNSTANCIAS**

Felipe Pérez Martí

**RESUMEN**

En este artículo se hace un breve análisis de la coyuntura actual de la economía venezolana, partiendo de un recuento histórico de los principales eventos que la determinan. Luego se hace una propuesta general de lineamientos de política económica para salir de la crisis y para generar una sólida estabilidad macroeconómica que posibilite el crecimiento de corto y mediano plazo. Se hace especial énfasis en el aspecto cambiario para el cual se propone un período de transición hacia un régimen de integración monetaria o hacia un tipo de cambio fijo estable y creíble. Dicho régimen se caracteriza por una flotación "limpia" (en la cual el Banco Central renuncie a su poder monopólico de oferta de divisas) dentro de unas bandas razonables para el mercado.

Palabras claves: economía venezolana; coyuntura económica; política económica; Venezuela; política cambiaria.

#### ABSTRACT

In this article we briefly analyze the present situation of the Venezuelan economy, locating the main historical events which have had an influence in that situation. We then make a proposal on economic policy in order to overcome the crisis and establish the basis for a macroeconomic stability which permits short and medium term growth. We specially pinpoint the exchange regime issue, for which transitional measures towards monetary integration or a credible fixed exchange rate regime are proposed. Such measures are characterized by a floating exchange regime, within bands, in which the Central Bank no longer intervenes in the exchange rate market, due to its monopolic control on the dollars supply, in a way that discretionary fixes the exchange rate.

### CHAVEZ Y EL CHAVISMO: UNA APROXIMACIÓN

Dick Parker

#### RESUMEN

El autor toma cinco libros recién publicados como punto de partida para discutir las características del movimiento chavista. Empieza abordando el espinoso problema de si lo que está en curso puede considerarse una revolución, para seguir examinando la naturaleza y características del núcleo militar que encabezara el fracasado golpe militar de 1992, y la estrategia electoral exitosa que llevara a Chávez a la Presidencia.

Palabras claves: Venezuela; golpes militares; elecciones; sistemas políticos; chavismo;

#### ABSTRACT

The author examines five recently-published books and their contribution to our understanding of Chávez and his movement. The discussion highlights three basic questions: firstly, whether or not the process which is under way can be considered a revolution; secondly, the characteristics of the military group which unsuccessfully attempted a coup in 1992 and continues to have considerable influence within the movement; and thirdly, the strategy which enabled Chávez to win the Presidential elections in 1998.

**LIMITACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL: LA IDEOLOGÍA ECONÓMICA EN EL DETERIORO DEL BIENESTAR DEL VENEZOLANO**

Humberto García Larraide

**RESUMEN**

El artículo cuestiona algunas verdades establecidas de la política económica ortodoxa aplicada actualmente en Venezuela, exponiendo su inconsistencia con la realidad a la cual está dirigida y sugiriendo elementos de explicación alternativos. Se señala que las recomendaciones de política económica sustentadas en interpretaciones teóricas que no se adaptan a cada situación particular son mera ideología. Se hace un breve repaso histórico para caracterizar la ideología estatista de desarrollo prevaleciente entre los años 40 y 80 en nuestro país y las causas que llevaron a su relevo como paradigma dominante. Luego se exponen aspectos del actual paradigma ideológico, en particular referentes a las políticas fiscal, financiera, monetaria y cambiaria. Se argumenta lo dañino que ha sido la aplicación de políticas contractivas en estas áreas, llevando al colapso del Estado, altas tasas de interés y a un tipo de cambio sobrevaluado, que han generado condiciones adversas al desarrollo productivo. Se concluye recomendando una profunda reforma del Estado venezolano para posibilitar una gestión económica mucho más eficiente, base para una mejora sostenida en la productividad de la economía, como única salida duradera a sus actuales problemas.

Palabras claves: política económica; Venezuela; economía.

**ABSTRACT**

The article challenges certain conventional wisdom of the orthodox economic policy currently applied in Venezuela, exposing its inconsistency and suggesting alternative elements of explanation. It points out that policy recommendations sustained in theoretical interpretations that are not adapted to each specific reality are merely ideology. A brief historical survey is made in order to characterize the statist ideology of development prevalent in our country between the nineteen forties and the eighties and the causes of its replacement as the dominant paradigm. An exposition of aspects of the present ideological paradigm is then presented, particularly in reference to fiscal, financial, monetary and exchange policies. It is argued that contractive policies in these fields have been harmful, leading to the collapse of the State, high interest rates and an overvalued currency, all of which generate adverse conditions for productive development. The article concludes recommending a profound reform of the Venezuelan State in order to allow a more efficient economic effort, the basis for a sustained improvement in productivity of the economy, as the only real solution to its present problems.

## COLABORADORES

---

ARNOLD-CATHALIFAUD, Marcelo [marnold@abello.dic.uchile.cl](mailto:marnold@abello.dic.uchile.cl)

Doctor en Sociología de la Universidad de Bielefeld, Master en Modernización Social y Antropólogo Social de la Universidad de Chile. Especializado en temas del desarrollo, organizaciones y comunicación. Trabajó bajo la dirección de Niklas Luhmann en Alemania. Actualmente es Director del Magíster en Antropología y Desarrollo e investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y consultor en instituciones públicas, privadas y del tercer sector. Autor de numerosas publicaciones basadas en estudios e investigaciones en donde aplica la teoría de sistemas.

DEL BUFALO, Enzo [edelbufalo@cantv.net](mailto:edelbufalo@cantv.net)

Economista venezolano y catedrático de la UCV. Ha sido Ministro de Cordinplan

GARCÍA LARRALDE, Humberto [humgar1@cantv.net](mailto:humgar1@cantv.net)

Economista graduado en la Universidad Central de Venezuela (1975); Master en Desarrollo Económico, Universidad de Sussex, Inglaterra (1976); Profesor de la Escuela de Economía de la UCV desde 1980, actualmente Profesor Agregado; miembro del PEI (Programa de Estímulo al Investigador) en sus dos ediciones; Candidato a doctor en el Programa de Doctorado en Desarrollo del Cendes (UCV).

MORENO, María Antonia [mmoreno@reacciun.ve](mailto:mmoreno@reacciun.ve)

Economista con Maestría en Economía de la Universidad de Notre Dame en South Bend, Indiana. Actualmente candidata a PhD. de esa misma universidad. Profesora de Macroeconomía de la UCV. Economista Senior de la Oficina de Asesoría Económica del pasado Congreso Nacional.

ORTIZ FELIPE, Eduardo

Licenciado en Filosofía de la Universidad Comillas de Madrid, economista de la Universidad central de Venezuela, Doctor Magna Cum Laude en Teología de la Universidad Gregoriana en Roma, docente en la Universidad Católica Andrés Bello y en la Escuela de Economía de la UCV donde pertenece a la Cátedra de Desarrollo Económico. Actualmente es Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello.

ORTIZ RAMÍREZ, Eduardo	ortize@camelot.rect.ucv.ve
------------------------	----------------------------

Economista venezolano con Maestría en Economía Internacional, candidato a doctor en el Programa de Doctorado del Cendes (UCV), profesor de pregrado y postgrado con categoría de Asociado. Publica en periódicos y revistas especializadas sobre comercio y desarrollo.

PARKER, Dick	mtorreal@cantv.net
--------------	--------------------

Historiador galés, educado en la Universidad de Oxford, Inglaterra, es actualmente profesor titular del Departamento de Estudios Latinoamericanos en la Escuela de Sociología de la UCV. Hasta 1999, era director de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*.

PÉREZ MARTÍNEZ, Felipe	felipe.perez@iesa.edu.ve
------------------------	--------------------------

Master y PhD. en Economía en la Universidad de Chicago (1995); profesor de Economía en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona (1994-95); profesor de Economía en la Universidad de Alicante (1995-1998); profesor de Teoría de Juegos y Teoría de la Decisión Social en el IESA.

QUIJANO, Aníbal	anibalqui@hotmail.com
-----------------	-----------------------

Científico social peruano. Es profesor e investigador de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Lima. Invitado permanente de universidades europeas, norteamericanas y latinoamericanas. Recibió en 1993 el Doctorado Honoris Causa de la Universidad Central de Venezuela.

VERA, Leonardo	lvera@cantv.net
----------------	-----------------

Economista, M. A. en Economía en Roosevelt University, Chicago y Ph. D. en Economía en la Universidad de East London. Profesor jefe de la Cátedra de Teoría Económica Avanzada de la Escuela de Economía de la UCV. Ha sido director de investigaciones en Pro-Competencia, economista senior de la Oficina de Análisis y Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera del Congreso.

## ÍNDICE ACUMULADO: 1999

<b>Autores y títulos</b>	<b>N°</b>	<b>pag.</b>
ALVAREZ, Rosángel. Avances de la antipolítica en Venezuela: las elecciones del 6-D de 1998.	1	11-32
ABREU, Víctor. Constituyentes y constituidos: la primera disputa.	1	113-128
ABREU Sojo, Iván. Medios de comunicación social y campaña electoral. ¿Espiral del silencio? Un caso de estudio dentro de la enseñanza de la opinión pública.	4	123-144
ACOSTA, Vladimir. El Rey Miguel y el Rey Bayano: rebeliones negras en la América hispánica del siglo XVI.	2-3	137-176
BARRETO, Luz Marina. Despotismo e ilustración: a propósito de la Constituyente.	1	171-184
BARRETO-MARTÍN, Jesús. Comunicación fin de siglo. ¿Para dónde va nuestra investigación?	4	159-168
BISBAL, Marcelino. Sociedad, información y comunicación. Realidades massmediáticas y claves comprensivas.	4	105-122
BRIDGET, Welsh. Protestas populares en Guyana en los noventa.	4	43-70
BORIS, Lima. La política social: pasado reciente y futuro inmediato.	1	89-112
CAMEJO Ron, Irayma. El proceso constituyente de 1946-1947 en Venezuela.	1	129-158
ELLNER, Steve. Obstáculos a la consolidación del movimiento vecinal venezolana: la brecha entre lo nacional y lo local.	1	33-58
GUZMÁN Cárdenas, Carlos. De la cultura popular a la galaxia bit de la economía.	4	145-158
HERNÁNDEZ H. Marisela. La cultura como experiencia afectiva. Consideraciones desde la psicología social.	2-3	53-64
HERNÁNDEZ, César. ¿Es global y equitativa la globalización?	1	59-88
IZARD, Miguel. Vengarse del olvido cauterizando cicatrices del pasado.	2-3	119-136
LEVY Carciente, Sara. Tratamiento a la inversión extranjera directa y globalización. De los tratados bilaterales de inversión al acuerdo multilateral de inversiones.	2-3	29-52

LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela: la rebelión popular del 27 de febrero de 1989 ¿Resistencia a la modernidad?	2-3	177-200
LÓPEZ MAYA, Margarita. Venezuela: formas de la protesta popular entre 1989 y 1994.	4	11-42
MALDONADO, Ana. El paramilitarismo en Colombia. ¿Un proyecto político propio?	4	71-98
MARQUEZ, Trino, La política social: pasado reciente y futuro inmediato.	1	89-112
MORENO, Alejandro. Resistencia cultural del pueblo venezolano a la modernidad.	2-3	201-216
NAVARRO Wolf, Antonio. La Asamblea Constituyente colombiana de 1991.	1	159-166
PANTOJA Vásquez, Urby. Productividad e inserción laboral: la capacitación juvenil en Venezuela	2-3	
PÉREZ HERMIDA, Samuel José. Entre la identidad y el progreso. Doscientos años de pensamiento político en nuestra América.	2-3	217-242
RABY, David L. El discurso revolucionario en el primer año del triunfo de la Revolución Cubana.	2-3	65-82
SALAZAR, Gabriel. El paramilitarismo en Colombia. ¿Un proyecto político propio?	4	71-98
VILAS, Carlos M. ¿Gobernar la globalización? Política y economía en la regulación de los movimientos internacionales de capital.	2-3	11-28

**REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE MANUSCRITOS**

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se presentarán escritos en un procesador de palabras (preferentemente Word for Windows 6) para su lectura en una computadora IBM o compatible, con la identificación del programa utilizado. En caso de incluir gráficos o tablas preparados con otro programa, se agradece su identificación. También se requiere dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.
2. En el texto los subtítulos así como la ubicación de cuadros o tablas deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, coma y página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (en cursivas), lugar de publicación, casa editora, total de páginas; y PARA ARTICULOS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (entrecomillado), nombre de la revista (en cursivas), volumen, número, lugar de publicación, fecha de publicación, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos: "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, Vol. 3, nº 2, Buenos Aires, abr-jun. 1972, pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto.
3. La extensión de los artículos no debe exceder las 30 cuartillas, aunque el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.
4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos un resumen de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).
5. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometido al arbitraje de especialistas en el tema; los comentarios al respecto serán remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.
6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
7. Los autores de los artículos publicados recibirán 1 ejemplar del número en que aparecen, veinte separatas y una suscripción a la revista por un año.

**PUBLICACIONES**  
**DE LA DIRECCION DE COORDINACION DE EXTENSION**  
**FACES-UCV**

- 78 SCARANOL, LAURA; PINTO, M. ELENA y RAMOS, M. EIRA  
*¿Al borde del abismo? Colombia de cara al nuevo milenio.*
- 79 COLMENARES RUEDA, GUILLERMO  
*Medio ambiente y explotación de recursos naturales en tiempos prehispánicos en el Archipiélago de los Roques.*
- 80 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO  
*La estatura: fenómeno multideterminado.*
- 81 NUÑEZ, TENORIO J. R.  
*Estrategia y táctica. ¿Cómo hacer? ¿Cuál es la salida?*
- 82 VIEIRA, JOSE GREGORIO  
*Algunas notas sobre política social y gestión de programas sociales en Venezuela.*
- 83 DAMIANI, LUIS  
*América Latina en las postrimerías del segundo milenio.*
- 84 FONSECA V., LADY M.  
*Gerencia social y desarrollo.*
- 85 ALTEZ, YARA et al.  
*Aportes de un pasado para la construcción del futuro en una comunidad negro-venezolana.*
- 86 ESCALONA, JULIO  
*Hacia una ecología del bienestar (vol. III)*
- 87 GARCIA LARRALDE, HUMBERTO  
*Análisis presupuestario de la UCV.*
- 88 TIBISAY HUNG, R.  
*El presupuesto equilibrado de la UCV. ¿Cómo se distribuye? ¿Criterio histórico?*
- 89 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO  
*La mujer, el ejercicio físico y el deporte.*
- 90 ABARCA C., KARELYS Y.  
*Agricultura: una estrategia vigente para los proyectos de crecimiento y desarrollo en Venezuela.*
- 91 MARTINEZ LOPEZ, MERCEDES  
*Tiempo libre: tiempo para vivir.*
- 92 MENDOZA POTTELLA, CARLOS  
*Apuntes para la Cátedra Petrolera.*
- 93 MATEO, CRISTINA; CAROLINA GONZALEZ  
*Bandas juveniles: violencia y moda.*
- 94 CAMEJO RON, IRAYMA  
*El sentido de la política en la Constituyente de 1946-1947 en Venezuela.*
- 95 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO  
*El tipo físico del jugador de beisbol aficionado: un enfoque antropológico.*

**A LA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV. Planta baja edificio FACES**

MARZO-ABRIL 2000



**NUEVA  
SOCIEDAD**

**166**  
CONTENIDO

Director: Dietmar Dirmoser  
Jefe de Redacción: S. Chejfec

**COYUNTURA:** **Daniel Buquet Corleto**, Uruguay. La novedad de seguir igual. **Jorge Canda**, Conflicto en el Caribe. El diferendo entre Honduras y Nicaragua.

**APORTES:** **María Cecilia Arizaga**, Murallas y barrios cerrados. La morfología espacial del ajuste en Buenos Aires. **Marco A. Gandásegui (h)**, El Canal de Panamá después de la transferencia.

**TEMA CENTRAL:** PROCESOS Y TRANSICIONES EN EL CAMBIO DE SIGLO: **Renato Ortiz**, América Latina, De la modernidad incompleta a la modernidad-mundo. **H.C.F. Mansilla**, Los límites de la democracia contemporánea y de las teorías de la transición. **Fernando Calderón**, La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano. Una fundamentación sociológica desde la experiencia latinoamericana. **Gabriel Sánchez Avendaño**, Tendencias globales. De la descentralización a la regionalización. **Héctor de la Cueva**, Crisis y recomposición sindical internacional. **José Miguel Candia**, Crisis del trabajo. ¿Derrota obrera o revolución tecnológica? **David Slater**, Ubicando el siglo americano. Temas para una perspectiva poscolonial.

LIBROS.

SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89 / 265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve. Página digital: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS**



## **Revista *Politeia***

*Politeia* es una publicación periódica arbitrada, editada por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y está abierta a todas las corrientes del pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada número se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

Información sobre *Politeia* se incluye anualmente en: *A nivel internacional*: DARE de la UNESCO / ULRICH'S International Periodicals Directory / World List of Social Science Periodicals / International Political Science Abstracts. *A nivel nacional*: REDINSE-Red de Información Socioeconómica.

### **SUSCRIPCIONES 1998**

	<b>Individual</b>	<b>Institucional</b>
Venezuela	Bs. 6.000,00	Bs. 8.000,00
América Latina	US\$ 40,00	US\$ 45,00
Resto del mundo	US\$ 45,00	US\$ 50,00

Favor emitir cheque de gerencia no endosable, a nombre de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

### **DIRECCION**

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.  
Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos.

Tlf/Fax: 58-2-6052382-(2365). Caracas-Venezuela.

e-mail: aalvarez@/Sagi. UCV.edu.ve

También puede enviar su correspondencia al Apartadó de Correos 61591.  
Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.

# HOMINES

*Desde Puerto Rico "Homines" publica artículos sobre el país y otras partes de América Latina.*

*Con una visión amplia de las ciencias sociales, esta revista examina aspectos interdisciplinarios de la historia, economía, folklore, arte, educación, política, sociología, baile, teatro, sobre la mujer, antropología, arqueología y relaciones internacionales entre otros.*

**Homines** es una revista para investigadores, maestros, coleccionistas y todas las mujeres y hombres interesados en la transformación de la sociedad.

Pida una muestra de **Homines** por sólo \$8.00 o suscríbese y recíbala cómodamente por correo dos veces al año.

## TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

(2 números al año)

- |                          |                                         |         |
|--------------------------|-----------------------------------------|---------|
| <input type="checkbox"/> | Puerto Rico .....                       | \$15.00 |
| <input type="checkbox"/> | El Caribe, EE.UU. y Centroamérica ..... | \$22.00 |
| <input type="checkbox"/> | Suramérica, Europa, otros .....         | \$25.00 |
| <input type="checkbox"/> | Muestra 1 ejemplar .....                | \$ 8.00 |

Nombre: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

*Llene este cupón y envíelo con su pago, cheque o giro a:*

**Directora Revista HOMINES**  
Universidad Interamericana  
Decanato de Ciencias Sociales  
Apartado de Ciencias Sociales  
Apartado 1293  
Hato Rey, Puerto Rico 00919



# PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO

## CONSEJO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y HUMANÍSTICO - UCV

El CDCH es el organismo de planificación, coordinación y ejecución de las políticas científicas, humanísticas y tecnológicas que sustentan los programas académicos de la UCV, a través del fomento, financiamiento y promoción de la Investigación, formación de recursos humanos y difusión del quehacer científico.

CREAMOS FUTURO PARA VENEZUELA garantizando la mayor participación del personal académico de la UCV en el programa de investigación e incrementando los logros y productividad del sector científico y tecnológico de nuestra máxima casa de estudios a través de nuestros programas de financiamiento:

### PUBLICACIONES

- Publicaciones Periódicas
- Libros y Monografías
- Publicación de Artículos y Adquisición de Separatas
- Memorias y Pautas Publicitarias
- Ayuda Menor para Publicaciones

### ACTIVIDAD DE INVESTIGACIÓN

- Proyectos (individuales, de Grupos, de Desarrollo Tecnológico y de Transferencia Tecnológica y/o Productos de Investigación)
- Ayudas Institucionales, Ayudas Menores y Aportes Institucionales
- Reparación y Mantenimiento de Equipos
- Complemento a la Investigación y Contingencias
- Programa de Ayuda Institucional a la Investigación Clínica en Cátedras y Unidades de los Hospitales Universitarios de la UCV.

### SECRETARÍA GENERAL

- Tránsito de Profesores del Exterior
- Subsidios Científicos-Culturales
- Fortalecimiento de las Estaciones Experimentales y a los Pregrados
- Apoyo a la Gerencia de Investigación

### FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- Becas (Sueldo, Egresados, Subvención Matrícula, Post-Doctorado, Año Sabático)
- Pago de Suplencia
- Tesis de Postgrados
- Contratación de Suplentes
- Programa de Estímulo a la Investigación - PEI

### ASISTENCIA A EVENTOS CIENTÍFICOS

- Pasantías nacionales e internacionales
- Cursos Cortos nacionales e internacionales
- Eventos Científicos nacionales e internacionales



Si desea información adicional, lo invitamos a que se acerque a nuestra sede en la Av. principal de La Floresta cruce con Av. José Félix Sosa: Qta. Silenia, La Floresta, Caracas  
Tlfs: 284-72-22 / 284-70-77. Fax: 285-11-04. E-mail: cdchucv@telcel.net.ve





**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES**

**SUSCRIPCIÓN**

Nombre y Apellidos: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

Ciudad; Estado, País: \_\_\_\_\_

Código Postal: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_

Correo electrónico:

Tipo de suscripción: Institucional \_\_\_\_\_ Individual \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2000

Firma:

CHEQUES A NOMBRE DE FACES-UCV

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc., deben dirigirse a:

RVECS. Edificio FACES-UCV, Piso 6 Oficina N° 635

Módulo UCV, Código Postal 1053-A Caracas, Venezuela.

[reveciso@camelot.rect.ucv.ve](mailto:reveciso@camelot.rect.ucv.ve)

Suscripción institucional	\$60	Bs. 20 000
Suscripción individual	\$40	Bs. 15 000
Ejemplar individual	\$15	Bs. 5 000

**Próximo número**

---

Nº 2, mayo - agosto 2000

*Tema central:*

**Enfoques teóricos  
en las Ciencias Sociales**

**De venta en las mejores librerías del país**

---

---

## **ENSAYOS Y ARTÍCULOS**

---

<b>MARCELO ARNOLD-CATHALIFAUD</b>	<b>AMBIENTE Y SOCIEDAD: DÉFICIT GLOBAL DE LA RACIONALIDAD AMBIENTAL</b>
<b>ANÍBAL QUIJANO</b>	<b>¡QUÉ TAL RAZA!</b>
<b>FELIPE PÉREZ MARTÍ</b>	<b>VENEZUELA: IDEAS PARA UNA POLÍTICA MACROECONÓMICA ADECUADA EN LAS ACTUALES CIRCUNSTANCIAS</b>
<b>DICK PARKER</b>	<b>CHÁVEZ Y EL CHAVISMO: UNA APROXIMACIÓN</b>

---

## **TEMA CENTRAL: DEBATE SOBRE MACROECONOMÍA VENEZOLANA**

---

<b>HUMBERTO GARCÍA LARRALDE</b>	<b>LIMITACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL: LA IDEOLOGÍA ECONÓMICA EN EL DETERIORO DEL BIENESTAR DEL VENEZOLANO</b>
---------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **COMENTARIOS A LA PONENCIA DE HUMBERTO GARCÍA LARRALDE**

<b>ENZO DEL BUFALO</b>	<b>LA ENFERMEDAD HOLANDESA Y LA ENFERMEDAD VENEZOLANA</b>
<b>LEONARDO V. VERA</b>	<b>LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO COMO PASO PREVIO A LA ESTABILIZACIÓN</b>
<b>MARÍA ANTONIA MORENO</b>	<b>PRECISIONES SOBRE POLÍTICA FISCAL VENEZOLANA RECIENTE</b>
<b>EDUARDO ORTIZ RAMÍREZ</b>	<b>OBSERVACIONES DESDE LA POLÍTICA ECONÓMICA</b>
<b>EDUARDO J. ORTIZ F.</b>	<b>LIMITACIONES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA ACTUAL</b>

---

## **RESEÑAS - RESÚMENES/ABSTRACTS**

---