

LA POLITICA ECONOMICA DESEABLE

M. Ignacio Purroy

Comenzó el nuevo Gobierno 1984-1989. Desde el ángulo económico, su punto de partida es una economía estancada, un deterioro del ingreso per cápita del 10 por ciento respecto al nivel de hace cinco años, un desempleo cercano al 18 por ciento y una inflación en puertas, que amenaza con erosionar aún más el nivel de vida del venezolano. La altísima votación obtenida es un claro mandato popular de solucionar precisamente esa situación económica. Las encuestas motivacionales post-electorales así lo corroboran. Nunca hasta ahora la esfera de los problemas económicos había adquirido tal dimensión política. Dicho en términos más inteligibles: la legitimidad política del sistema en general y del próximo gobierno en particular dependerá de su capacidad de solución de la cuestión económica.

Sobre este trasfondo, la interpretación de las causas de la crisis adquiere enorme relevancia, ya que sin un diagnóstico acertado la terapia puede ser inoperante e, incluso, contraproducente. Piénsese, como ejemplo cercano, en la política de enfriamiento de la economía durante 1979-1980, que presuntamente estaba destinada a frenar una demanda desbocada, pero que sólo logró ahondar más la recesión que se había iniciado ya en 1978. Y esa recesión se desató precisamente por el decaimiento de la demanda después del boom de los años 1974-1977. Triste sería que la nueva administración arrancara con otro error fundamental de apreciación y tuviera que dedicarse el resto del período a enmendar los entuertos iniciales.

En nuestro artículo anterior, titulado "La verdadera crisis" (SIC, No. 460, Diciembre 1983), intentábamos hacer un diagnóstico estructural de la crisis económica venezolana, la cual identificábamos como una crisis crónica de demanda, originada por el patrón regresivo de distribución del ingreso. Partiendo de ese diagnóstico, queremos hoy dar un paso adelante y plantear en forma positiva las líneas maestras de la política económica deseable para el próximo quinquenio. No se trata de elaborar una larga y tediosa lista de medidas, al estilo de los programas de gobierno, sino de facilitarle al lector ciertos criterios básicos con los que evaluar la bondad de las políticas que la nueva administración comenzará a implementar.

UNA TERAPIA SIMPLE PARA UN DIAGNOSTICO SIMPLE

El cuadro económico interno que hereda la nueva administración puede definirse con un concepto simple: **capacidad ociosa**. Están ociosas capacidades a nivel del factor capital (equipos e instalaciones industriales, recursos financieros, etc.) y a nivel del factor trabajo (desempleo). En este contexto de ociosidad resulta evidente que durante los años pasados el ahorro nacional no se transformara en inversión productiva y optara por la fuga hacia el exterior.

Es obvio también que no hay mercado para ocupar plenamente la capacidad productiva del país y mucho menos para desatar una reactivación de las inversiones. Por eso decimos que la crisis no deriva del lado de la oferta, sino del lado de la demanda. La insuficiencia de la demanda no es sólo una cuestión de volumen (tamaño del mercado), sino también de su composición (patrón de consumo). La terapia, por consiguiente, deberá estar orientada por un lado a ampliar el mercado y por otro a modificar los patrones de consumo.

a) La ampliación física del mercado puede lograrse por dos vías:

- 1) Conquista de mercados externos para la exportación de bienes manufacturados en el país.
- 2) Elevación de ingreso nacional en un contexto de crecimiento económico redistributivo.

b) La modificación del patrón de consumo es factible por dos líneas de acción:

- 1) Sustitución de bienes importados por producción nacional.
- 2) Incorporación de los sectores populares al mercado de bienes de consumo masivo.

Es de señalar que al modificar el patrón de consumo en la forma aquí señalada se estará simultáneamente ampliando el tamaño físico del mercado abastecido por la producción interna.

Para el logro del objetivo de ampliación y modificación de la demanda

existen dos herramientas básicas:

1) Manipulación de la tasa de cambio (política cambiaria) con la finalidad de abaratar las exportaciones (a.1.) y encarecer las importaciones (b.1.).

2) Ampliación y redistribución del ingreso (política distributiva) para elevar la capacidad efectiva de consumo (a.2.), especialmente de los sectores populares (b.2.).

Más de un economista fruncirá el ceño al leer estas aseveraciones tan simples. Pero no olvidemos que lo simple no necesariamente es banal. Además, ante la proliferación de tan doctos análisis y ante el fracaso de tantas estrategias sofisticadas, justo es sospechar que no se puede o no se quiere descifrar el verdadero corazón de la crisis.

Sin embargo, el hecho de que las "verdades últimas" sean simples no quiere decir que el camino analítico para llegar a ellas y, sobre todo, la estrategia de su solución no revistan una gran complejidad. Hecha esta advertencia, pasemos a esbozar los lineamientos básicos de la política económica deseable para los próximos años.

MANIPULACION CAMBIARIA Y POLITICA DE EXPORTACIONES

Como decíamos antes, la primera herramienta básica para ampliar y modificar el mercado será la política cambiaria. En este aspecto, la nueva administración arranca con una ventaja decisiva respecto a las anteriores, y es que ya no tendrá que soportar el lastre de una sobrevaluación del bolívar, que ha dislocado profundamente la economía venezolana durante las pasadas cinco o seis décadas. Políticamente, el camino hacia la manipulación cambiaria está abierto desde el 18 de Febrero de 1983. De hecho, tal como lo permiten suponer estudios previos realizados por el equipo acciondemocratista ubicado alrededor de CORDIPLAN, la estrategia básica del nuevo modelo de desarrollo girará sobre una política agresiva de exportaciones no tradicionales. Para ello se fijarán tasas de cambio, que transformen las exportaciones venezolanas en altamente competitivas. A los exportadores no tradicionales se les deberá conceder una tasa de cambio para sus dólares no me-

nor a la establecida en el mercado libre de divisas (entre 12 y 13 Bs. por dólar).

La expansión de las exportaciones tendrá varias consecuencias concomitantes:

- reactivación económica, es decir, utilización de buena parte de las capacidades ociosas y absorción de mano de obra desocupada

- liberación de divisas para el servicio de la deuda, sin necesidad de limitar excesivamente las importaciones esenciales

- mayores escalas de producción, mejor utilización de los recursos, mayor productividad general de la economía.

LAS EXPORTACIONES NO SON LA SOLUCION.

No hay duda de que por la vía de las exportaciones será posible una considerable reactivación económica. No compartimos, sin embargo, la tesis de que la expansión de las exportaciones pueda ser de tal magnitud como para producir un vuelco en el modelo regresivo. El problema de la accesibilidad a los mercados externos no es tanto de precios, cuanto de barreras políticas. Países con alta capacidad exportadora, como Brasil y Argentina, van entrando precisamente en crisis de balanza de pagos al ver cerrarse las puertas de los mercados de las economías desarrolladas. Los países centrales, aleccionados por sus crisis de 1974/75 y 1979/80, han emprendido una política comercial y financiera sumamente agresiva frente a los países periféricos.

Es fundamental, por consiguiente, coordinar la política económica de fomento a la exportación con una política exterior dirigida a crear los espacios de expansión. Los esfuerzos deben concentrarse, sobre todo, en el ámbito geopolítico natural de Venezuela (Caribe y región andina). Pero debido a la precaria situación de la balanza de pagos de esos países, se hará indispensable un intercambio compensatorio, con lo cual el efecto exportador neto no será muy elevado, con la excepción quizás del renglón de las exportaciones de productos básicos (acero, aluminio, químicos, etc.), en los que Venezuela goza de evidentes ventajas comparativas y de una buena infraestructura productiva.

Otra cuestión que debe dilucidarse es la del efecto redistributivo o concentrador del nuevo sector exportador. En primera instancia, la simple creación de nuevos puestos de trabajo tendrá efectos distributivos. En segundo lugar, la actividad exportadora se concentrará

fundamentalmente en los sectores industriales y agro-industriales tradicionales, que se caracterizan por un uso más intensivo de mano de obra, con lo cual aumentará relativamente la masa de remuneraciones salariales. Sin embargo, otros factores pueden anular total o parcialmente estos efectos distributivos.

Nos referimos principalmente a la posibilidad de que la dinamización exportadora acentúe la concentración de capital y la estructura oligopólica, pues es de suponer que las grandes empresas estarán en mejores condiciones de absorber el grueso del mercado exportador.

En conclusión, tanto por el lado de los excedentes netos de comercio exterior como por el del efecto distributivo no es esperable, hoy por hoy, un cambio hacia un modelo de desarrollo basado en el dinamismo del mercado externo. Esto no quiere decir, en lo absoluto, que se deban escatimar esfuerzos para la apertura de mercados, pero no se deben cifrar todas las esperanzas y basar toda la estrategia en ello, ya que se desviaría la atención respecto al verdadero problema y el verdadero potencial, que es el mercado interno.

LA DEVALUACION NECESARIA

La primera medida para ampliar el mercado de producción interna deberá ser una devaluación significativa del bolívar (no menos de 7 Bs. por dólar). Hoy, a casi un año del control de cambios, el bolívar no ha sido todavía devaluado. Esta será la primera responsabilidad del nuevo gobierno. El efecto inmediato será un reacomodo del consu-

mo final e intermedio, ya que el encarecimiento de las importaciones inducirá a su sustitución por bienes de origen nacional. El patrón de consumo, que tradicionalmente ha preferido lo importado sobre lo nacional, deberá modificarse obligatoriamente.

No se piense, sin embargo, que va a producirse una avalancha de sustituciones al estilo de los años 50 y 60. Se sustituirán, sin duda, los productos cuya preferencia depende primordialmente del factor precio, como son la mayoría de los insumos y bienes de origen agrícola. Pero no será posible sustituir otros bienes, que por razones tecnológicas o físicas no son producibles en el país. La importación de estos bienes más bien aumentará al compás de la reactivación económica. Lo importante será lograr un efecto sustitutivo neto, es decir, que la reducción de importaciones supere su incremento.

El punto álgido de una política devaluacionista radica en su impacto inflacionario. Un período de ajustes con altas tasas de inflación será inevitable. Pero hay situaciones, como la actual de Venezuela, en las que mantener una tasa cambiaria sobrevaluada conlleva males peores que el "shock" temporal de una devaluación. Este no es lugar para demostrarlo, pero el bolívar sobrevaluado ha sido uno de los principales factores de la injusta distribución del ingreso, del estancamiento económico y del consiguiente empobrecimiento de la población.

Aceptada la devaluación como inevitable y deseable, el problema polí-

La devaluación necesaria



tico-económico estriba en lograr que el ajuste no degenera en espiral devaluacionista-inflacionaria y que sirva para mejorar la estructura del ingreso. Respecto al peligro de la espiral, creemos que es superable, si se alcanzan simultáneamente dos objetivos:

- una reactivación real del aparato productivo, sobre todo como efecto del incremento de las exportaciones, de la sustitución de importaciones y de la dinamización del sector agrícola

- un equilibrio estable de la balanza de pagos.

Más difícil y más trascendente es lograr que el ajuste devaluacionista mejore el patrón de distribución de ingresos! En una primera instancia, la devaluación tiene impacto redistributivo por el hecho de que afecta más a los sectores consumidores de bienes y servicios importados, que son predominantemente los sectores de mayores ingresos. Queda, sin embargo, la interrogante de si en una segunda instancia se revertirá ese primer impacto a través, por ejemplo, de una depresión de los salarios reales en un contexto de inflación generalizada. Por esta razón es sumamente importante evitar alzas de los precios de los bienes y servicios internos más allá de lo que implique su componente importado directo o indirecto. Podría condicionarse, por ejemplo, el facilitamiento de altos márgenes en el negocio exportador a una "medida" en la fijación de precios para el mercado interno. Esta será una primera prueba de la efectividad del Pacto Social.

Le corresponderá al Estado ante todo la principal responsabilidad en la tarea de lograr un efecto redistributivo. Esto será así por la sencilla razón de que la nueva tasa de cambio incrementará vertiginosamente los ingresos fiscales. De la orientación del gasto de esos recursos adicionales hacia los sectores populares dependerá el grado de redistribución. En segundo lugar, el Estado deberá asumir activamente la responsabilidad de propiciar una política salarial que garantice como mínimo la preservación del salario real.

¿CRECIMIENTO CON REDISTRIBUCION?

Permítame el lector en este punto de la exposición una breve digresión acerca de una controversia que ha dividido tradicionalmente a los economistas y que ha tenido enormes repercusiones a la hora de transformarse en políticas concretas. La inmensa mayoría de los economistas acepta el postulado de la



Distribuir mejor para crecer más

distribución del ingreso como esencial para un desarrollo sano y equilibrado. Las divergencias comienzan al definir los mecanismos óptimos de distribución. La corriente desarrollista o economicista considera que el mismo crecimiento económico se encarga de difundir socialmente la riqueza, principalmente a través de la creación de empleos productivos. Esta forma espontánea de distribución a través del crecimiento es lo que se denomina distribución "primaria".

En el otro extremo están los que albergan un profundo escepticismo sobre la capacidad de difusión social del crecimiento económico espontáneo y propugnan una acción redistributiva por parte del Estado en forma de tributación progresiva, subsidios, servicios públicos, etc. Esta es la denominada distribución "secundaria". Ninguno de los dos bandos excluye la otra forma de distribución, pero cada uno basa su estrategia en una de ellas.

Los equipos teóricos de la nueva administración socialdemócrata parecen querer darle preferencia a la distribución primaria y de ahí su insistencia en la reactivación económica y su poco énfasis en una reforma fiscal o en otras formas de distribución secundaria. En nuestra

opinión, la alternativa de "distribuir creciendo" es, efectivamente, la más deseable y perdurable. Ahora bien, la cuestión radica en si la magnitud del crecimiento será suficiente para modificar la debilidad estructural de la demanda. Por todo lo anteriormente expuesto sobre las perspectivas de nuevas exportaciones y de sustitución de importaciones, no son de esperar tasas altas de crecimiento del PTB. Por este motivo se hará necesario orientar la política para que ese moderado crecimiento se concentre en aquellos sectores productivos con mayor capacidad distributiva primaria.

HACIA UNA ECONOMIA POPULAR

La industrialización venezolana ha girado sobre el consumo de los sectores de medios y altos ingresos. Entre otros factores, el patrón de consumo de esos sectores ha obligado a la adopción de tecnologías intensivas de capital y de escasa absorción de mano de obra. Por esta razón, el efecto distributivo primario de este tipo de industrialización ha sido muy deficiente. Se trata ahora de modificar el patrón de industrialización concomitantemente con el patrón de consumo. Se trata de que la dinámica de

crecimiento gire sobre el consumo de los sectores populares, donde existiría una potencialidad enorme a nada que se lograra incorporar progresivamente al mercado esos sectores hasta ahora marginados.

Los sectores productivos orientados a satisfacer el consumo popular o masivo serían, fundamentalmente, el sector agrícola y el agro-transformador, así como los sectores industriales tradicionales de bienes de consumo masivo (textil, calzado, electrodomésticos, etc.). La característica más importante de estos sectores reside en sus relaciones técnicas de producción, que favorecen la utilización de mayor cantidad de mano de obra y de insumos nacionales de poca sofisticación tecnológica.

Son precisamente estas relaciones técnicas de producción las que confieren a estos sectores productivos mayor capacidad distributiva primaria. La masa salarial en ello generada revertirá en mayor consumo, mayor producción y mayor generación de empleo, desatándose así una dinámica de acumulación con un patrón distributivo cualitativamente distinto al de los sectores orientados al consumo selectivo.

IMPERATIVOS DE LA POLITICA REDISTRIBUTIVA

Pero no bastará con "popularizar" la economía. No debemos olvidar que nuestro subdesarrollo proviene de y reproduce una estructura social sumamente desigual, la cual impide que los frutos del progreso se difundan hacia las mayorías, es decir, que la distribución primaria funcione normalmente. Por esta razón, las acciones redistributivas de carácter secundario continúan siendo indispensables, tanto para incentivar el arranque de la nueva economía popular, como para preservarla de deformaciones excluyentes.

La proposición y discusión de las medidas redistributivas ameritaría un tratamiento extensivo aparte. En esta ocasión nos limitaremos a enunciarlas brevemente:

1) Reforma tributaria

Para poder distribuir, el Estado debe primero recaudar. La reforma tributaria deberá en primer lugar aumentar la masa de los recursos públicos, no tanto por la vía de nuevos impuestos, cuanto por la vía de una mayor efectividad en su recaudación. En segundo lugar, la reforma deberá obligar a aportar más a quien más tiene, porque hasta ahora la mayor carga tributaria relativa la han

soportado los sectores de ingresos medios e inferiores, mientras que los sectores altos tienen muchas formas de eludir la carga. La Comisión de Reforma Fiscal ha presentado un informe con recomendaciones muy aprovechables, pero el nuevo gobierno lo ha recibido sin comentarios. Esta será la primera prueba de fuego de la efectividad y sinceridad del Pacto Social.

2) Política de gasto público

Tanto o más importante que la reforma tributaria será la racionalización y reorientación del gasto público. La dilapidación de recursos por parte de una Administración Pública en desbarajuste es un atentado contra el precepto redistributivo. La primera tarea deberá ser reorganizar el Estado para poder gastar el mismo volumen de recursos con mayor eficacia. Y la segunda tarea deberá consistir en redefinir las prioridades del gasto público, sobre todo teniendo en cuenta que buena parte del incremento del presupuesto provendrá de la devaluación del bolívar. Si con medidas fiscales se logra aminorar selectivamente el impacto inflacionario de la devaluación sobre los sectores populares, se estará produciendo un importante efecto redistributivo.

3) Política salarial

La nueva administración deberá manejar cuidadosamente las variables precios y salarios, teniendo en cuenta que vienen años de fuertes ajustes inflacionarios. Si estos ajustes se efectúan en detrimento de la masa salarial, no sólo no tendremos reactivación, sino que se agudizará en grado extremo la crisis de estancamiento. Es bueno que esto lo sepan también los sectores capitalistas privados.

4) Políticas de democratización del capital

La concentración oligopólica y monopólica del capital es una de las causas fundamentales del injusto sistema de apropiación y distribución del excedente. La primera medida deberá consistir en reglamentar las prácticas monopólicas. Un segundo grupo de medidas deberá dirigirse a la asistencia técnico-financiera de la pequeña y mediana empresa. Y un tercer grupo de medidas deberá abrir el acceso al capital a grupos técnicos y laborales. De gran trascendencia es la idea esbozada en el programa de gobierno de AD sobre el Sistema Económico de Cooperación, que se formará mediante el traspaso de

empresas del Estado no estratégicas a gerentes y profesionales que promuevan asociaciones con el sector laboral. Aparte de extender la propiedad del capital, ésta sería una buena alternativa a la simple entrega de empresas del Estado al capital privado. Con estas formas democráticas de capital puede iniciarse la ruptura del sistema excluyente de apropiación del excedente.

5) Políticas de financiamiento

Utilizando su poder financiero, el Estado debe canalizar con criterio social buena parte del excedente económico nacional hacia los sectores estratégicos desde el punto de vista redistributivo. Se debería apoyar, en primer lugar, los sectores donde imperan formas democráticas de capital y, en segundo lugar, los sectores productivos de la "economía popular", que describíamos más arriba.

EL UNICO MOTOR DE LA REACTIVACION

El análisis de las perspectivas de exportación, sobre todo en el contexto de un mercado mundial endurecido, no da pie a optimismos exagerados. Igual escepticismo debe albergarse respecto a la nueva fase de sustitución de importaciones. ¿Cuál es, entonces, el mercado cuyo crecimiento dinámico pueda sustentar la tan necesaria reactivación? Hoy por hoy, sólo el mercado interno. Sinceramente no encontramos otra respuesta. Pero un mercado interno cualitativamente distinto al que ha venido sustentando hasta ahora la industrialización sustitutiva. No un mercado selectivo con un patrón de consumo dependiente, sino un mercado popular. La expansión de este mercado de consumo masivo sólo será posible mediante la incorporación progresiva de contingentes de consumidores antes marginales.

Esta incorporación debe lograrse por medio de una política distributiva agresiva. A nivel de distribución "primaria", mediante la potenciación de los sectores productivos de bienes de consumo masivo. A nivel de distribución "secundaria", mediante el vuelco de los recursos públicos hacia los sectores de ingresos medios y bajos. Los próximos ajustes cambiarios ofrecen una coyuntura sumamente favorable para emprender el camino hacia un nuevo modelo de desarrollo. Es una oportunidad histórica.