

LA POLITICA ECONOMICA NECESARIA

ESTABILIZACION, CRECIMIENTO Y SOLIDARIDAD*

PREMISAS Y OBJETIVOS BASICOS DE LA POLITICA ECONOMICA NECESARIA

La nueva política económica debe tener como premisa básica la compatibilidad de la estabilización, el crecimiento y la reducción de la pobreza.

El éxito de todo programa económico depende, ante todo, de su capacidad para revertir las expectativas de los agentes económicos hacia actitudes cónsonas con la estabilidad de precios y el crecimiento económico sostenido. La actual coyuntura, sin embargo, se caracteriza por la sensación generalizada de que el Programa Económico iniciado en 1989 ha sido abandonado pero aún no hay un programa coherente que lo sustituya. La prolongación de esta situación no puede sino contribuir a reforzar aún más las expectativas de inestabilidad y, por ende, de la necesidad de fuertes ajustes en los precios básicos de la economía.

Se requiere con urgencia un programa claro y coherente que permita visualizar cómo se concatenan las acciones de corto plazo con decisiones que afectan más al mediano y largo plazo.

Hoy los imperativos del corto plazo no están siendo abordados en el marco de una propuesta coherente. En términos de la estabilidad social, política y económica son evidentes los riesgos de tomar medidas económicas aisladas, basadas en un enfoque contable, de corto plazo y transitorio, del problema fiscal, o inspiradas en esquemas de pactos de precios que fallan en el diagnóstico del fenómeno inflacionario.

La batalla por la credibilidad no es cuestión de hábil manejo de los medios de comunicación. La credibilidad no puede manipularse con promesas, su conquista implica un esfuerzo político e intelectual para fraguar acuerdos en torno a un programa integral coherente, ampliamente anunciado, durable y mantenido con firmeza. Por el contrario, la credibilidad se erosiona fácilmente por medidas intermitentes y reversibles, no articuladas en un programa económico claro y sometido a indefinidas pautas temporales.

La prioridad de la política económica en el corto plazo debe ser reducir la inflación de manera persistente y sostenida. Todas las decisiones de política fiscal, de control monetario, de régimen cambiario y comercial y en materia de redistribución del ingreso deberían ser evaluadas en función de este objetivo central.

Un programa centrado en el combate a la inflación no debe ser por fuerza recesivo y, por ello, costoso en términos de empleo, producto e ingreso. Bajo condiciones de credibilidad y consistencia en el conjunto de políticas públicas, se pueden recibir los beneficios de bajas tasas de inflación sin pagar el costo recesivo que frecuentemente se les asignan.

La raíz del proceso inflacionario en Venezuela se encuentra en un deterioro creciente del respaldo en activos duros de la expansión monetaria. Esto, aunado a un agotamiento estructural de la capacidad de producción de bienes

y servicios ha configurado una serie de desórdenes económicos y sociales que deben ser enfrentados con un conjunto coherente de políticas que abarque tanto políticas de oferta como de manejo de demanda agregada. Esto requiere actuar simultáneamente en cinco frentes: políticas de oferta, ingresos, fiscal, cambiario y monetario, lo cual permita satisfacer los requisitos de coherencia y viabilidad para alcanzar la consecución de la reducción drástica de la tasa de inflación y la recuperación de un ritmo de crecimiento sostenido en un marco de cohesión social.

La capacidad de cualquier economía para crecer a largo plazo está asociada a la propensión que muestre para invertir, elevar la productividad global y factorial y distribuir razonablemente la riqueza. Sólo políticas estables centradas en la acumulación de capital humano y aumentos sostenidos de la eficiencia, están en capacidad de garantizar ese patrón de creación y difusión de la riqueza.

En la actual coyuntura la discusión sobre la orientación que debe tener la política económica debe responder a elementos técnicos más que ideológicos. Las consideraciones en torno a lo que debe y puede hacerse requieren superar las etiquetas del discurso político.

POLITICAS DE OFERTA

Los esfuerzos de estabilización y crecimiento no pueden limitarse al manejo de políticas de administración de la demanda, deben acompañarse de medidas de política referidas a:

- estímulo de la inversión y al desarrollo tecnológico;
- flexibilización del mercado laboral;
- formación y mantenimiento de capital humano (salud y educación);
- mejoría y extensión de la infraestructura básica de apoyo a la producción;
- regulación sobre los monopolios;
- política comercial.

El principio rector de esas políticas debe ser el avance hacia una economía de mercado moderna, eficiente y con elevada cohesión social. Al respecto, la apertura externa juega un papel central, no como un fin en sí mismo, sino como instrumento útil para desarrollar una economía competitiva. Por ningún motivo se debe retomar a una economía cerrada y regulada, ni a esquemas rígidos de integración vertical fundamentados en las empresas básicas.

El otro principio fundamental radica en la necesidad de **aplicar mecanismos de promoción universal.** El Estado no debe decidir cuáles sectores deben ser estimulados mediante subsidios y otros incentivos discrecionales. Los mecanismos de promoción deben ser no distorsionantes, transparentes, de carácter general y con temporalidad definida. Además, estos mecanismos deben tener un efecto fiscal neutro.

1. Estímulo a la inversión y el desarrollo tecnológico

El estímulo a la inversión debe concentrarse en aquellas actividades que estén dirigidas:

- a las exportaciones;
- al crecimiento del valor agregado;
- a la investigación y desarrollo tecnológico.

* Este documento ha sido elaborado por los coordinadores de los diversos seminarios que se desarrollaron en el marco del I Encuentro Nacional de Política Económica: Salvador Chang, Ramiro Molina, Guillermo Ortega, Tobías Nóbrega, Francisco Vivanco y Luis Zambrano Sequín. Las proposiciones y comentarios que aquí están contenidos son de su sola responsabilidad.

2. Flexibilización del mercado laboral

Urge resolver la situación paradójica que caracteriza al mercado laboral venezolano con bajos salarios y altos costos laborales no salariales para las empresas públicas y privadas.

Es prioridad única la **modificación rápida del sistema de prestaciones y jubilaciones vigente**, a fin de buscar un mejoramiento de los salarios en correspondencia con la productividad de las empresas.

3. Capital humano

Más que incrementar los recursos destinados a su desarrollo, lo fundamental es **eleva la eficiencia en los usos del capital humano**, tanto en el ámbito público como en el privado.

Los institutos de educación técnica y profesional deben orientar sus actividades en función de los requerimientos del aparato productivo interno, para lo cual hay que mejorar los canales de información entre el sector educativo y el empresarial, público y privado.

La formación de recursos humanos debe ser priorizada en función de las necesidades del aparato productivo, constituyendo para ello fondos específicos de financiamiento por áreas de especialización claramente definidas. Estos fondos deben estar constituidos por aportes del sector empresarial y de las personas que directamente se beneficiarán de la educación recibida. En este sentido, más que financiar instituciones en términos generales, los aportes del Estado deben concentrarse en áreas y profesiones específicas.

4. Infraestructura básica de apoyo a la producción

La inversión pública en infraestructura se debe concentrar en energía, transporte y comunicaciones, equipamiento de apoyo al desarrollo del capital humano (educación y salud) y acueductos.

La construcción bajo el régimen de concesiones, la gerencia privada de los servicios y la descentralización de la toma de decisiones deben ser los criterios para la administración de los procesos de inversión en infraestructura.

5. Regulación sobre monopolios

En materia de regulación sobre los servicios públicos y monopolios naturales, la política tarifaria no sólo debe orientarse a garantizar una tasa de rentabilidad a las empresas que se dedican a estas actividades, sino que debe incluir metas de eficiencia que obliguen a las empresas a elevar sustancialmente la productividad.

6. Política comercial

La política comercial debe ser tratada como parte de la política de oferta. En este sentido se sugiere:

-Profundizar la tendencia hacia una estructura arancelaria simplificada al máximo y reducir los instrumentos no arancelarios.
-Desarrollar aún más los mecanismos para combatir el dumping y las prácticas monopólicas, teniendo en cuenta las ganancias que puedan ser derivadas por las economías de escala y concentración:

En cualquier caso, **debe evitarse volver a esquemas proteccionistas y regulatorios** que caracterizaron a la política comercial venezolana mientras estuvo vigente el régimen de sustitución de importaciones.

SALARIOS, POLÍTICA DE INGRESOS Y POLÍTICA SOCIAL

El reto crucial de esta década más que detener la caída del ingreso real es iniciar una vigorosa recuperación del mismo. **Sin embargo el crecimiento económico por sí sólo no garantiza la redistribución del ingreso requerida.** Mecanismos adicionales y mejor focalizados de ayuda a grupos que, transitoria

o permanentemente, son vulnerables, deben ser administrados bajo el marco de la solidaridad y responsabilidad social, más que bajo un enfoque de justicia redistributiva mal sustentada y peor aplicada, por las negativas consecuencias que ejerce sobre los precios factoriales, la competitividad y las recompensas a la productividad, además de sus importantes costos fiscales.

Dos elementos centrales deben destacarse para la formulación de una política de ingresos:

1. La descomposición de los canales de provisión de bienes y servicios básicos de carácter público como educación, salud y seguridad, constituye una causa básica del deterioro de la calidad de vida del venezolano. La gremialización de su oferta por parte de grupos de interés que se arrojan representatividad colectiva para ocultar las ineficiencias y persecución de rentas privadas, junto con la escasez presupuestaria y la lógica monopólica, cuando no estrictamente política, que desarrollan como gestores, ha conducido a un estado de crisis de estos servicios que contrae con tanta intensidad como los salarios, la canasta de consumo de la población. Una profunda reestructuración de los servicios básicos es una condición clave para la recuperación del ingreso real.
2. El uso de políticas de ingresos centradas en los congelamientos y controles masivos de precios y en acuerdos marco cuyo cumplimiento depende de una combinación de pagos, amenazas y persuasión, bajo la actual coyuntura y bajo nivel de representatividad institucional, puede arrojar pobres resultados. La complejidad de los juegos de intercambio, tanto por el número de agentes involucrados, su fuerte rivalidad y su reducida legitimidad social, como por la ausencia de lineamientos coherentes en el programa macroeconómico debilita su potencia anti-inflacionaria e, incluso, puede ser contraproducente. Una política de ingresos deficiente puede institucionalizar «cuellos de botella» tales como indizadores, donde antes no existían y crear las inercias que precisamente trata de atacar, adicionando rigideces en precios relativos que dificultan la necesaria reasignación de los recursos. Como enseña la experiencia reciente, los controles de precios no son sustitutos de la disciplina fiscal para reducir las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, en especial cuando se anticipa un déficit fiscal próximo, el abandono de los acuerdos de precios, la intensificación de la inflación y la ausencia de programas alternativos para enfrentarla.

En base a lo anterior, se proponen las siguientes medidas:

- a. En materia del mercado laboral es imprescindible flexibilizar su funcionamiento y fortalecer la capacidad de absorción de mano de obra, a través de programas de formación de mano de obra especializada cofinanciados por el Estado y el sector privado; la eliminación de los sesgos del sistema tributario en contra del uso de la mano de obra; y la reestructuración del Ministerio del Trabajo en dirección a constituirlo en una agencia eficaz de arbitraje de pugnas obrero-patronales, promoción de sindicatos autónomos y la negociación colectiva como instrumento de resolución privada y racional de conflictos y provisión de información y consolidación de ofertas y demandas laborales.
- b. Debe minimizarse el uso de las correcciones salariales por vía administrativa, sin correlato con condiciones sectoriales y de localización diversas y no vinculadas a modificaciones de la productividad. **Los salarios, como precio básico de formación de los costos de producción, deben estar asociados al aporte de riqueza y no a fines redistributivos**, para cuyos propósitos existen otros instrumentos. Una actuación mediadora de las agencias públicas que compense eventuales distribuciones desiguales en la capacidad de

negociación de las partes puede alinear de forma más eficaz incrementos salariales con incrementos de productividad.

- c. Convertir el Régimen de Prestaciones Sociales en Fondos de Pensiones, de libre afiliación y con aportes compartidos de empresas y trabajadores. Esto incrementaría el ahorro nacional, limitaría el uso de los fondos del Seguro Social para financiar el gasto fiscal y garantizaría riesgos menores y rendimientos mayores a los trabajadores.
- d. Reformulación de los Programas Sociales Compensatorios para elevar la eficacia con la que llegan a los sectores-objeto. Ello supone: reorientar recursos desde programas de transferencias no condicionadas hacia programas que mejoran la productividad y calidad de vida de los grupos vulnerables (Guarderías Infantiles, Atención Materno-Infantil, Becas-Trabajo y Programas de Apoyo a las Microempresas, Apoyo a la Consolidación y Dotación de Infraestructura en las Zonas Marginales); **ampliación de los canales de distribución de recursos** desde la escuela básica, con una cobertura limitada de los sectores más desprovistos de atención solidaria, hacia las comunidades organizadas, e **instalación de mecanismos de negociación de estas ayudas para el logro de objetivos comunales positivos** (metas de contribución al mejoramiento del medio ambiente del barrio en términos de seguridad, mantenimiento de áreas comunes, control de las construcciones, entre otros).
- e. Descentralizar los servicios de salud, educación y seguridad pública, de modo que la comunidad pueda ajustar más rigurosamente ofertas y demandas y controlar con más eficiencia su gestión. Con ello, los ministerios respectivos podrían convertirse en unidades de control estratégico y planeación del sistema.
- f. Seleccionar más racionalmente a los perceptores gratuitos de la educación superior, mediante información tributaria y de patrimonio familiar, y alinear, aunque sea parcialmente, los costos de provisión y los beneficios privatizables supuestos. Los educandos podrían financiar directamente sus estudios mediante la ampliación de los mecanismos, plazos y condiciones dispuestos para tal fin.
- g. Introducir, en la medida de lo posible, mecanismos de competencia entre unidades de provisión de bienes y servicios públicos, lo que permitiría mejorar su calidad y volumen.

POLITICA FISCAL

El problema fiscal venezolano es complejo y está condicionado por factores institucionales para los cuales no es posible encontrar soluciones drásticas inmediatas. Además, la formulación de la política fiscal implica respetar ciertos criterios que están asociados a la cronología de las medidas, no reversibilidad de las mismas y máxima neutralidad en su incidencia sobre la asignación de recursos.

Por otra parte, la solución de este problema no puede circunscribirse a equilibrar contablemente las cuentas del Gobierno Central.

El problema fiscal radica, fundamentalmente en:

- a. el **financiamiento inflacionario** de una parte significativa del gasto público.
- b. la **insuficiencia e ineficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a proveer los bienes públicos fundamentales**: educación, salud y seguridad.
- c. la **inestabilidad de las fuentes de ingresos ordinarios** y por ende la de los gastos que con ellos se financian. Enfrentar estos problemas implica en forma inmediata:
 1. Reducción drástica del financiamiento fiscal inflacionario. Para ello se requiere de la fijación de un tope máximo a los ingresos que el Gobierno puede derivar a partir de la

depreciación cambiaria y otros mecanismos de impuesto inflacionario.

2. La estructura tributaria debe consolidarse sobre la base de:
 - a. Impuestos directos sobre la renta con una tasa tributaria máxima de un 30% de base amplia y sin excepciones de ninguna naturaleza que dificulten su recaudación.
 - b. Impuestos al consumo, de base amplia y baja tasa, que permita incorporar objetivos redistributivos y sectoriales en el esquema tributario. Por otra parte, éste sería el principal mecanismo de recaudación de los Gobiernos Regionales y Municipales. En estos niveles debe irse relacionando la tributación específica a los gastos específicos, rompiendo con el principio de «unidad del tesoro».
 - c. El régimen tributario a las actividades petrolera, y mineras, debe homologarse al del resto de las actividades económicas. Los ingresos adicionales que el Estado perciba de las empresas en estos sectores deberían proceder exclusivamente del reparto de dividendos de las empresas donde éste tiene participación. Estas modificaciones son básicas si se quiere adelantar el proceso de privatizaciones y de atracción de inversiones extranjeras.
3. Ninguna reforma tributaria será viable sin el redimensionamiento y la reestructuración del gasto público, ello implica:
 - a. Disminuir significativamente el peso del servicio de la deuda pública sobre el Presupuesto. Esto es posible por medio de:
 - Reducción drástica de los pasivos internos y externos del Sector Público, mediante la privatización y otros mecanismos de liquidación de activos del Estado. La magnitud de los recursos requeridos supone incorporar al programa de privatización y apertura a la inversión extranjera a los sectores petrolero, energético y minero.
 - Reciclamiento de la deuda pública interna aumentando los plazos de vencimiento, utilizando acuerdos voluntarios y bajo condiciones de mercado.
 - Recuperación del acceso a mercados internacionales y refinanciamiento de la deuda externa no reestructurada.
 - Restricción severa de las posibilidades de contratar y transferir deudas desde otros entes del sector público hacia el Gobierno Central.
 - b. Reducción de los pasivos laborales de la Administración Pública, utilizando para ello recursos provenientes de la privatización y constituyendo fondos de pensiones y jubilaciones que puedan funcionar autónomamente. Por otra parte, el Gobierno debe abandonar la práctica de no contabilizar en el presupuesto de gastos las obligaciones que por prestaciones sociales impone el régimen laboral.
 - c. Las modificaciones en los gastos del Gobierno Central deben realizarse sólo al finalizar el primer semestre de cada año, una vez que el Banco Central ha terminado con la evaluación del comportamiento de la economía durante ese semestre, y previa la opinión de esta institución en cuanto a los impactos macroeconómicos de las modificaciones en la magnitud del gasto y la forma de su financiamiento.
4. Es imprescindible la creación de una agencia autónoma que se encargue de la recaudación de los impuestos nacionales, así como del ejercicio de la función de policía fiscal. Esto permitiría agilidad administrativa y contar con un personal bien remunerado y calificado, elemento clave para garantizar el éxito de la reforma tributaria.
5. La elevada concentración sectorial de los ingresos externos venezolanos impone la necesidad de contar con mecanismos

de estabilización macroeconómica que puedan hacerse funcionar para contrarrestar los shocks externos. Es por ello que debe reconsiderarse la creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica en los términos en que fue originalmente propuesto.

6. Descentralización de ingresos y gastos fiscales con el objetivo de fortalecer la provisión de bienes públicos de las administraciones regionales, así como fortalecer la capacidad de control de los contribuyentes del uso de los fondos públicos.
7. Creación de una agencia autónoma y de alta calificación técnica que se encargue de la evaluación de proyectos de inversión pública que permita la optimización del rendimiento social de esos programas.

POLITICA CAMBIARIA

Tres ideas centrales deben tenerse en cuenta para la reformulación de la política cambiaria:

1. El tipo de cambio no debe seguir siendo utilizado para promover modificaciones en la estructura productiva. En este sentido debe abandonarse cualquier intento de utilizar el estímulo cambiario para fomentar el desarrollo de las exportaciones no tradicionales y la sustitución de importaciones.
2. Debe evitarse a toda costa la manipulación de la tasa de cambio como instrumento de recaudación fiscal. Esto se hace necesario para reducir el financiamiento inflacionario del gasto público y el deterioro del respaldo de la oferta monetaria.
3. El tipo de cambio se debe constituir en un instrumento clave de la política de estabilización. Para ello se requiere, simultáneamente, restablecer la disciplina fiscal.

El objetivo inmediato de la política cambiaria debe ser estabilizar la tasa de cambio nominal, para ello es necesario:

- a. Reducir el deslizamiento cambiario con el fin de controlar el respaldo y la expansión de los agregados monetarios.
- b. Administrar la posición de reservas minimizando los efectos monetarios de los shocks externos, a través del uso del Fondo de Estabilización Macroeconómica.

Con objeto de minimizar los costos en términos de divisas del régimen cambiario, el Banco Central debe sustituir la regla cambiaria actual por un sistema de bandas de flotación en el cual la autoridad monetaria haga respetar los límites de deslizamiento a través del necesario soporte fiscal y monetario. Esto implica que, aun cuando la política cambiaria es vital para lograr la estabilización, sólo es efectiva en medio de programas fiscal y monetario que minimicen la posibilidad de ataques especulativos contra las reservas del Banco Central.

Los límites preanunciados de la banda, intrínsecamente tienen un efecto autorregulador que permite la distribución del riesgo entre los distintos agentes que concurren al mercado de divisas.

POLITICA MONETARIA

La experiencia reciente resalta la ineficacia de la política monetaria para alcanzar la estabilización de precios y del tipo de cambio bajo situaciones de extremo desequilibrio fiscal, aún bajo un régimen de autonomía legal del Banco Central.

En este sentido, la combinación de políticas monetarias fuertemente restrictivas, conjuntamente con políticas fiscales expansivas, ha llevado a la economía a mezclas indeseables de alta inflación, contracción del producto, altas tasas de interés y fuerte desequilibrio fiscal, que la hacen muy vulnerable a los

shocks de origen externo.

Un elemento que debe servir de punto de partida es que **en Venezuela la política monetaria no tiene los grados de libertad suficientes como para perseguir objetivos autónomos**. La formulación de una política monetaria eficiente centrada en la estabilización, está fuertemente condicionada por la presencia de políticas fiscales y cambiarias cónsonas con el objetivo de la reducción de la tasa de inflación.

Sin un programa coordinado de políticas, signado por un compromiso firme de reducción del financiamiento inflacionario del gasto público, es difícil, si no imposible, diseñar una política monetaria sustentable y eficiente para la reducción de la tasa de inflación y de depreciación del tipo de cambio.

Adicionalmente a este requisito de precedencia de la disciplina fiscal, el rediseño de la política monetaria debe tener las siguientes características:

- a. El proceso de coordinación fiscal-monetario debe evitar generar señales de conflicto hacia los agentes económicos. **La política monetaria debe transmitir explícitamente un mensaje de reducción de la tasa de inflación y el compromiso firme de no validar la expansión del gasto público que implique emisión monetaria sin respaldo en activos duros.**
- b. La capacidad efectiva de coordinación monetario-fiscal depende en gran medida del grado de flexibilidad de la política fiscal. Si existen rigideces a la baja del gasto y los ingresos fiscales son sumamente inestables, es imprescindible la constitución de un Fondo de Estabilización Macroeconómica, ya mencionada.
- c. La política monetaria debe tomar en cuenta la incidencia de la deuda interna que progresivamente se ha convertido en un factor de desestabilización. La explicitación y el anuncio de un plan de colocaciones de deuda interna sostenible debe formar parte explícita de la programación monetaria del Banco Central, como aspecto clave para reducir la incertidumbre de los agentes económicos.
- d. Los bonos cero cupón han sido efectivos como mecanismo astringente de corto plazo pero su incidencia expansiva a mediano plazo da señales desestabilizadoras a los agentes económicos. Por tanto, es deseable una reducción tendencial en el uso de los bonos cero cupón, ya que ésta constituiría un signo ex-post de los éxitos de estabilización monetaria ante los agentes económicos.
- e. La incapacidad de corregir totalmente en el corto plazo los desequilibrios fiscales, requerirá desarrollar un conjunto más amplio de instrumentos monetarios de larga maduración que permitan abaratar los costos para el Banco Central con respecto al uso de los bonos cero cupón. Sin embargo, la posibilidad de disponer de estos nuevos instrumentos requiere niveles de retorno protegidos contra fluctuaciones en las tasas de interés y el tipo de cambio, lo cual a su vez exige una férrea disciplina fiscal.
- g. El compromiso del Banco Central de mantener una tasa de cambio real más o menos constante y la defensa de las reservas internacionales, en un contexto de indisciplina fiscal, ha desviado a la política monetaria de su objetivo natural: reducir la tasa de inflación. Este hecho ha sido percibido con claridad por los agentes económicos. En este sentido, una inflación implícita de 35% a 40% no puede ser una meta de inflación compartida por el Banco Central como resultante del programa de estabilización. La generación de una señal anti-inflacionaria más clara, con metas menores de inflación, debe ser un objetivo explícito del Banco Central y del programa de estabilización en su conjunto, como prerrequisito que permita orientar las expectativas en una dirección cónsona con un crecimiento no inflacionario y sostenido.