

Crecimiento económico y políticas públicas en Venezuela:

Una visión de largo plazo

José Guerra Brito*

Ya es un lugar común afirmar que en Venezuela vivimos tiempos de mengua. Lo que aparece a simple vista como una caída del bienestar de los venezolanos es la expresión de un severo problema de crecimiento de la economía.

Con la llegada de las fiestas decembrinas, se da inicio a ese ritual anual donde el alto gobierno y los analistas privados comienzan a “cazar apuestas” sobre las perspectivas económicas del año entrante. Aunque este intercambio público de información es de suma importancia para lograr una cierta convergencia de expectativas de corto plazo entre los agentes económicos, deja a un lado lo que consideramos es el problema fundamental de la economía venezolana: su incapacidad para mantener un crecimiento sostenido a largo plazo. Es a este tópico al que enfocamos nuestra atención, tratando de sacar lecciones de un pasado no tan lejano.

Un ingreso menor y más volátil

Ya es un lugar común afirmar que en Venezuela vivimos tiempos de mengua. Lo que aparece a simple vista como una caída del bienestar de los venezolanos es la expresión de un severo problema de crecimiento de la economía. El desplome de la tasa de crecimiento del PIB por habitante de Venezuela, permite situar en 2004 el nivel de ese indicador en valores similares a los registrados a comienzos de los años 50, según se aprecia en el Grá-

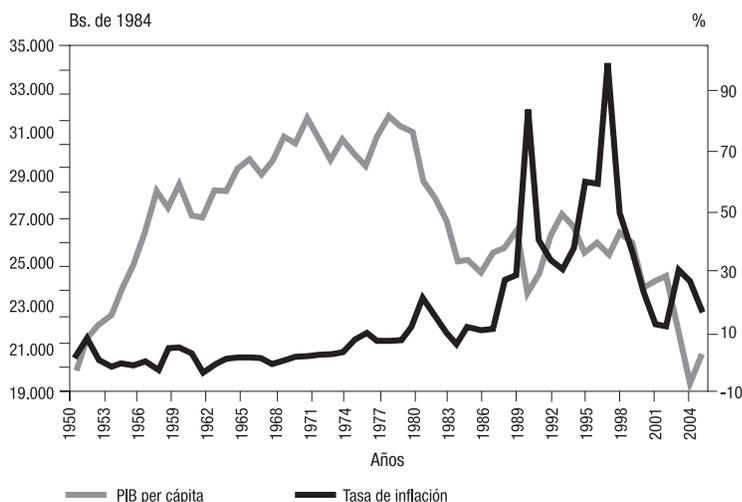
fico 1.

Al agotarse la acumulación de capital en la industria petrolera y detenerse el proceso de industrialización, la economía pareciera haber perdido el impulso que le permitió crecer sostenidamente entre 1950 y 1977. Después de 1974, lo que se aprecia es un estancamiento de la producción de petróleo y una severa contracción de la inversión en dicha actividad.

Pero nuestro problema no es sólo que el producto per capita ha descendido, sino que su variación se ha tornado mucho más volátil. Entre 1974 y 1978, el ingreso petrolero permitió financiar una ampliación sin precedentes del ámbito del Estado en la economía, que situó el nivel de gasto fiscal en valores no sostenibles. Esto a su vez se tradujo en un endeudamiento masivo del sector público ante la inflexibilidad del gasto una vez que disminuyeron los precios del petróleo. Al cortarse las fuentes de financiamiento, el gasto público se tornó procíclico con lo cual la economía se hizo más volátil. En tales condiciones, la contracción de la actividad económica estuvo acompañada de un aumento de la volatilidad, medida por la desviación estándar, como se refleja en el Gráfico 2.

Un efecto notorio de la expansión fiscal que se registró después

Gráfico 1
PIB real per cápita e inflación



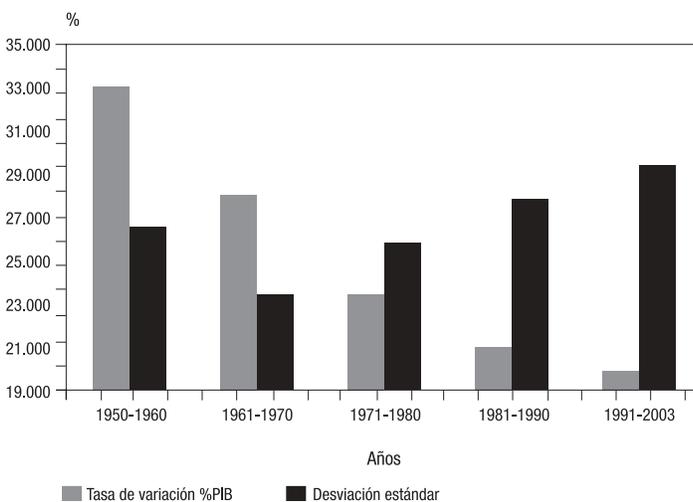
de 1974 fue la apreciación del tipo de cambio real, como resultado del aumento de los precios de los bienes no transables, lo cual unido a la incertidumbre, producto de la volatilidad de la economía, inhibió la inversión privada y con ello debilitó la acumulación de capital y cuestionó el crecimiento de la economía.

La hidra de la inflación

Paralelamente con la contracción de la economía se hicieron presente, a partir de 1975, tasas de inflación relativamente elevadas, no obstante la política de regulación de precios y de subsidios generalizados que se inauguró en ese año. Es importante apuntar que hasta comienzos de los setenta Venezuela mantuvo tasas de inflación inferiores a las de sus socios comerciales y es con posterioridad a 1979 que el ritmo del aumento de los precios adquiere valores crecientes y fluctuantes, como se desprende del Gráfico 1.

En Venezuela, no hay evidencia estadística que respalde la tesis de que las mayores tasas de inflación obedecen al poder de mercado de los productores y distribuidores (especulación, "roscas"). La inflación, definida como el aumento sostenido del nivel de precios,

Gráfico 2
Crecimiento del PIB y desviación estándar



puede explicarse por la conjunción de varios factores económicos. En el largo plazo necesariamente los precios están relacionados con la oferta de dinero. Sin embargo, en el corto plazo, parecieran ser factores distintos al dinero los que dan cuenta del aumento de precios tales como el déficit fiscal, la devaluación del tipo de cambio, los incrementos salariales y la llamada inercia inflacionaria. Esto sugiere que existen tanto factores de demanda asociados al déficit fiscal

En Venezuela, no hay evidencia estadística que respalde la tesis de que las mayores tasas de inflación obedecen al poder de mercado de los productores y distribuidores (especulación, "roscas").

Cuadro 1: Cronología de los regímenes cambiarios

1950-1960	Tipo de cambio fijo, libre convertibilidad
1960(Nov)-1963	Control de cambios, tasas diferenciales
1964-1983 (Feb)	Tipo de cambio fijo, libre convertibilidad
1983-1989 (Feb)	Control de cambios, tasas diferenciales
1989-1992 (Sep)	Flotación
1992-1994 (Jun)	Crawling peg
1994-1996 (Abr)	Control de cambios
1996-2002 (Feb)	Bandas Cambiarias
2002 (Feb)- 2003 (Ene)	Flotación
2003 (Ene)...	Control de cambios

Lamentablemente, en Venezuela la lucha contra la inflación ha recaído en controles de precios, que no atacan las causas del fenómeno sino simplemente su manifestación.

como de costos vinculados al tipo de cambio y los salarios. Lamentablemente, en Venezuela la lucha contra la inflación ha recaído en controles de precios, que no atacan las causas del fenómeno sino simplemente su manifestación.

A lo largo de sucesivos gobiernos ha existido la creencia, equivocada, de que fijando el tipo de cambio se asegura la estabilidad de los precios. Ello explica que los regímenes de tipo de cambio fijo o cuasi fijo, en un entorno de expansión fiscal y monetaria, acabaron en crisis de balanza de pagos, como lo atestiguan las experiencias de febrero de 1983, febrero de 1989, junio de 1994 y febrero de 2002. Una política cambiaria fue seguida por otra de características contrarias para luego volver a reiterar con la política que se había abandonado, según se documenta en el Cuadro 1. Con esto sólo se ha conseguido exacerbar la volatilidad macroeconómica a que nos referimos anteriormente.

De igual modo, el control de precios se ha entendido como un sustituto imperfecto de una política antinflacionaria apropiada. Ante

rebotes inflacionarios causados por desajustes fiscales o devaluaciones del tipo de cambio, las autoridades han apelado a controles de precios sin permitir que se produzca la corrección de los precios relativos. El efecto de esa política ha sido la desaparición de estímulos a la inversión y la acumulación de distorsiones que impiden el crecimiento de la economía. Una vez que se deja sin efecto el control, el aumento de precios recupera su ímpetu toda vez que no se corrigieron las causas que lo motivaron. Así, Venezuela acumula una vasta experiencia de avances y retrocesos en política de precios, como se ilustra en el Cuadro 2.

El nudo gordiano de la política fiscal

Dos factores han condicionado el desempeño de la economía anteriormente descrito. Por una parte, el comportamiento de las cuentas fiscales y por la otra la inestabilidad de las políticas públicas. La gestión de las finanzas públicas en Venezuela refleja el comportamiento del ingreso petrolero ante una base tributaria no petrolera históricamente débil, por tanto las finanzas públicas exhiben un déficit estructural cercano al 3,0% del PIB.

Al no poderse mantener las emisiones de deuda, el ajuste fiscal significó, en los hechos, posponer el gasto de inversión o incumplir los compromisos del Estado. En cualquier caso, esto resultó insuficiente para corregir el déficit porque en el ínterin se acumuló

deuda que tuvo que ser servida con ingresos fiscales reducidos. La instrumentación de medidas fiscales orientadas a aumentar la base tributaria encontró resistencia política, según la creencia de que el ingreso petrolero en sí mismo expresaba la contribución fiscal de los venezolanos. Como muestra de ello puede citarse que Venezuela fue el último país de la región en introducir el impuesto al valor agregado (IVA). De esta manera, se configuró una situación de vulnerabilidad fiscal que se expresó en un gasto errático y procíclico con sus efectos sobre el crecimiento económico y la inflación.

Un elemento nuevo en la trayectoria de las finanzas públicas es la aparición de déficit primarios en 1998 y durante 2001, 2002 y 2003. El déficit primario hace referencia a la gestión fiscal, excluido del gasto el pago de los intereses de la deuda pública. Cuando ese indicador registra un déficit eso significa que se tiene que emitir deuda para pagar los intereses de la deuda que se contrajo en ejercicios anteriores, lo que se traduce en aumentos sostenidos del nivel de endeudamiento, en particular del interno, como está ocurriendo en Venezuela a partir de 1998.

La adopción del IVA constituyó un paso fundamental para diversificar la base tributaria del país, a tal punto que los impuestos no petroleros (incluyendo el impuesto al débito bancario) han igualado a los impuestos petroleros como fuente de financiación del gasto. Sin embargo, conviene apuntar que la mayor contribución fiscal no petrolera está concentrada en impuestos indirectos como los anteriormente señalados, los cuales *per se* son regresivos, mientras que el impuesto más progresivo, el impuesto a la renta, ha perdido importancia relativa.

Así, el desajuste de las cuentas públicas afecta la tasa de crecimiento y la inflación en tanto que la distorsión de una base tributaria sesgada marcadamente hacia los impuestos indirectos, conjuntamente con subsidios de gran magnitud a los grupos de mayores ingresos como es el caso de los combustibles, podrían ayudar a com-

prender el deterioro de la distribución del ingreso.

A pesar de la terminología técnica, lo expuesto hasta ahora no es una disquisición bizantina, escrita con indiferencia frente a los dramas sociales que nos agobian. Todo lo contrario. La acción combinada del desplome de la tasa de crecimiento económico y mayores niveles de inflación se ha expresado en un aumento de los niveles de pobreza y exclusión social. Buena parte de esa expansión de la pobreza se debe a políticas económicas desacertadas que han conspirado contra el crecimiento de la economía.¹ Lo peor es que han sido los grupos más pobres quienes han experimentado la mayor pérdida de bienestar. Así, en el lapso 1980-2000, el ingreso per cápita del 20% más pobre disminuyó 60%, mientras que el ingreso del 10% más rico aumento 4,0%.

A manera de conclusión

Durante el lapso de crecimiento con baja inflación en Venezuela existió una especie de acuerdo implícito que hizo posible ese comportamiento favorable de la economía. Parte importante de ese acuerdo guardaba relación con el uso del petróleo como palanca financiera de la diversificación de la economía, no obstante la fijación del tipo del cambio. Ello se expresó desde comienzos de los sesenta en una política de sustitución de importaciones que permitió poblar de industrias parte de la región central de Venezuela.

En materia fiscal, los gobiernos mantuvieron una prudencia que ahora añoramos. Entre 1950 y 1976 predominaron los superávits fiscales, que en conjunción con una política monetaria de manejo del crédito interno igualmente prudente por parte del BCV, permitieron sostener el esquema de tipo de cambio fijo que fungía como ancla de la inflación. Finalmente, a pesar de que el Estado venezolano siempre ha jugado un papel preponderante en la economía, como parte de esas reglas consensuadas se pautaba que su ámbito no debía traspasar el umbral de las empresas catalogadas como básicas, sin tener que adentrarse en la produc-

Cuadro 2: Controles de precios en Venezuela

1974	Institucionalización del control de precios: Congelación temporal de los precios. Declaración de bienes de primera necesidad. Promulgación de la Ley de protección al consumidor.
1979	Liberación de precios: Política de libre competencia y disminución de aranceles.
1983-1984-1986	Vuelta de controles de precios más estrictos: En 1984 se producen ajustes de algunos precios y se eliminan algunos subsidios. Creación de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, Conacopresa, como instancia de fijación de precios y salarios. En 1986, producto de la devaluación del tipo de cambio oficial, se congelan los precios de algunos bienes.
1989	Liberalización generalizada de precios: Con el acuerdo con el FMI, se liberan los precios, al adoptarse un nuevo esquema cambiario. Los precios de un reducido grupo de bienes y servicios quedaron regulados.
1994	Reinstauración de los controles de precios: Al abandonarse el esquema de flotación del tipo de cambio se estableció un control de precios para algunos bienes.
1996	Desmontaje de los controles de precios: Cuando se adopta el sistema de bandas cambiarias, con el programa económico llamado Agenda Venezuela, se elimina gradualmente el sistema de precios controlados.
2003	Nuevo establecimiento de controles de precios: En enero de 2003, al abandonarse el sistema de flotación se adopta un control de cambios y de precios. También se ha instrumentado un esquema de subsidios a bienes de consumo.

ción y distribución de bienes o en competencia con el sector privado como se hizo evidente después de 1974. Ello permitió la configuración de un Estado relativamente centrado en su función fundamental, como es la provisión de bienes públicos, y abocado al establecimiento de la institucionalidad que permitía el desenvolvimiento de las actividades económicas y políticas.

** Profesor, Escuela de Economía de la UCV. Los comentarios expresados en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.*

¹ Otros factores explicativos guardan relación con bajos niveles de escolaridad y problemas de género.

Lo peor es que han sido los grupos más pobres quienes han experimentado la mayor pérdida de bienestar. Así, en el lapso 1980-2000, el ingreso per cápita del 20% más pobre disminuyó 60%, mientras que el ingreso del 10% más rico aumento 4,0%.