

Situación actual y tendencias de la economía venezolana: reflexiones para reconducir la política económica

José Ángel Guerra

Noviembre de 2013

Situación actual y tendencias de la economía venezolana: reflexiones para reconducir la política económica

José Ángel Guerra*

Caracas, Noviembre de 2013

Los análisis y conclusiones contenidos en el presente documento, son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que coordinó su elaboración y promovió su debate público.

*Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV), con Master en Economía de la Universidad de Illinois at Urbana-Champaign. Es Profesor Agregado de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve
www.desafiandolascrisis.org

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Benjamin Reichenbach.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Director de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autor: José Ángel Guerra

El uso comercial de las publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert (FES), por cualquier medio, no está permitido sin el consentimiento por escrito de la mencionada organización.

ÍNDICE

El modelo económico venezolano	1
El control estatal de la economía	3
Evaluación del modelo económico	6
Propuestas de un plan económico	9

El modelo económico venezolano

Lo que en Venezuela se denomina el modelo económico hace referencia a un conjunto de medidas que adoptó la administración del presidente Chávez entre 1999 y 2012, pero con especial énfasis desde 2007, cuando se estatizaron un conjunto de empresas. Ese año resulta clave para comprender la reconfiguración de la economía venezolana en la medida en que el gobierno optó de forma clara por aumentar su papel no solamente como regulador de la actividad económica, sino también como propietario de los medios de producción.

Esto significó una acentuación de las medidas que de forma gradual había venido implementando desde 2003. Tras la derrota del paro petrolero de finales de 2002 y comienzos de 2003, el gobierno acordó fortalecer el rol del Estado en la distribución de alimentos mediante la creación de un masivo y costoso programa que tuvo como pivote la red Mercal, la cual posteriormente se extendió con el establecimiento de la filial de PDVSA alimentos denominada PDVDAL. A partir de allí, el gobierno da el salto hacia una economía con una presencia determinante del Estado en áreas clave de la actividad económica. No se trata de que antes el Estado no tuviese esa presencia sino que desde ese año la misma se expandió y fortaleció de forma visible y creciente.

Con ello quedaron atrás los enunciados de los distintos programas económicos elaborados entre 1999 y 2002 donde se hablaba de la diversificación de la economía, de una economía productiva con un importante papel por parte del sector privado con miras a fortalecer la producción nacional y las exportaciones. Igualmente, a partir de 2003, el Estado entraría en una fase en la cual dejaba de un lado la preservación de los equilibrios económicos y la sanidad de la política fiscal y monetaria para imprimirle un curso peligrosamente expansivo a la política presupuestaria y su consiguiente impresión de dinero para financiar el gasto, todo ello en un contexto de controles de cambio y de precios.

Fue tan así, que en el Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007 se estableció como enunciado fundamental lo siguiente: "El modelo planteado está vinculado con un sistema productivo diversificado, competitivo, abierto hacia los mercados internacionales, basado en la iniciativa privada y con presencia del Estado en industrias estratégicas, pero con apertura a la inversión privada en el desarrollo aguas abajo del tejido industrial; donde la productividad y eficiencia deben ser la base de la rentabilidad empresarial"

Elaborado durante el año 2000, ese plan no se propuso un cambio sustantivo en las relaciones de producción, ni tampoco el cuestionamiento del sistema económico basado en la propiedad privada ni mucho menos la estatización de la economía. Todo lo contrario, en un período de seis años (2001-2007), se esperaba alcanzar una economía productiva, diversificada y abierta a la economía mundial para crecer de forma estable. Según el plan: "En el lapso 2001-2007, se sentarán las bases de un modelo productivo capaz de generar un crecimiento económico autosustentable, promover la diversificación productiva y lograr la competitividad internacional en un contexto de estabilidad macroeconómica, lo cual facilitará una profunda y diversa reinserción en el comercio internacional globalizado".

Conviene precisar que en 2003 el gobierno dio un paso adelante en el control estatal de la economía. Efectivamente, como parte de su victoria política al derrotar el paro petrolero, a partir de febrero de 2003 se establecen sendos controles de cambio y de precios con el objeto de detener el drenaje de las reservas internacionales del Banco Central de Venezuela (BCV) y las expectativas de devaluación. A partir de allí, se cierran importantes espacios para la actividad económica privada y se avanza de forma importante en el establecimiento de un esquema de control económico y político sobre el sector privado, para lo cual resultaron ideales las restricciones cambiarias y las regulaciones de precios.

Mediante las primeras, se instauró un férreo sistema de acceso a las divisas que, en una economía donde las empresas no generan moneda extranjera, puso a depender el abastecimiento de materias primas, insumos y pagos de sus compromisos externos, de decisiones unilaterales del Gobierno. Ello es tan obvio, que a pesar de que las reservas internacionales se recuperaron de forma importante desde 2005 hasta 2010, ha seguido imperando el control de cambio. Por su parte, con el control de precios el Estado pasó a incidir sobre el crecimiento, expansión y viabilidad financiera de las empresas, toda vez que afectaba la rentabilidad de las mismas.

Sobre la base de lo adelantado en materia de control sobre las actividades económicas privadas, a finales de septiembre de 2007, el gobierno lanzó el Primer Plan Socialista de la Nación, conocido como el "Proyecto Nacional Simón Bolívar", el cual se estructuró en cinco ejes fundamentales: la nueva ética socialista, la suprema felicidad social, la democracia protagónica y revolucionaria, el modelo productivo socialista y la nueva geopolítica nacional.

Usando la fraseología marxista-leninista, ya común en los documentos oficiales a partir de 2007, lo relativo al modelo productivo socialista se enuncia de la siguiente manera: "Con el fin de lograr trabajo con significado, se buscará la eliminación de su división social, de su estructura jerárquica y de la disyuntiva entre la satisfacción de las necesidades humanas y la producción de riqueza subordinada a la reproducción del capital".

De esta manera, entre los objetivos fundamentales de ese modelo estaban la eliminación de la división social del trabajo y su consustancial estructura jerárquica. A un nivel menos abstracto, ese paradigma económico se encaminaría a la satisfacción de las necesidades humanas antes que a la reproducción del capital. Es clara la vocación estatista del modelo cuando se afirma que "El Estado conservará todas las actividades que sean de valor estratégico para el desarrollo del país". Un asunto no menor en este tipo de enunciado es el relativo a qué entiende el gobierno por "actividades que sean de valor estratégico".

Aunque se abre espacio a la acción del sector privado, en realidad el énfasis fundamental reside en la acentuación del papel del Estado en la economía, tanto en su rol de productor como de regulador. Ello es así porque todo el discurso del Primer Plan Socialista se conforma sobre la base de una filosofía antiempresarial, acorde con la mejor tradición marxista-leninista. La iniciativa privada es un acompañante inevitable del socialismo, un socio incómodo pero del cual no es fácil prescindir, ello porque aún con todo el peso del Estado en la economía, inclusive en 2012, casi dos tercios de la fuerza de trabajo laboraba en el sector privado.

En ese plan se conservan el anclaje del tipo de cambio y el consiguiente sesgo antiexportador que tradicionalmente ha tenido la política económica en Venezuela, al afirmar que la creación de oferta exportable no petrolera será

posible solamente cuando se hayan satisfecho las necesidades internas. Ese postulado liquida en los hechos cualquier política de diversificación de las exportaciones porque condena a los países a exportar exclusivamente los excedentes y ningún país conquista mercados abasteciendo a sus clientes con lo que le sobra una vez que ha consumido localmente.

La expresión política del Proyecto Nacional Simón Bolívar fue la propuesta de reforma constitucional promovida desde mediados de 2007, con la cual se procuró darle sustento legal e institucional al modelo económico cuando ya Chávez había decidido instaurar un sistema socialista en Venezuela. En particular, en el artículo 112 del citado proyecto se planteaba que: "El Estado promoverá el desarrollo de un modelo económico productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales...", todo ello con el objeto de crear "las mejores condiciones para la construcción de una economía socialista".

Ese cambio de modelo alteraría la estructura de la propiedad y eso fue lo que se propuso el artículo 115 del citado proyecto donde se establecían distintas modalidades de propiedad, a saber: la propiedad pública, perteneciente a los entes del Estado, la propiedad social, que nominalmente reposaría en manos del pueblo y la propiedad mixta conformada por el Estado en conjunción con cualquier particular o entidad colectiva.

En lo concerniente al manejo macroeconómico, mediante el artículo 156, numeral 12, se pretendía autorizar al Presidente de la República para "La regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda" y en el artículo 236, numeral 13, se incorporó que entre las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República la de "Administrar la Hacienda Pública Nacional, así como el establecimiento y regulación de la política monetaria". Con el artículo 321 se le otorgaba al Presidente de la República la facultad de manejar las reservas internacionales. De esta manera, se derogarían postulados básicos de buen manejo económico que habían sido establecidos en la etapa pre-socialista de la revolución bolivariana y que resultaban incompatibles con el nuevo ordenamiento que intenta consolidar Hugo Chávez.

El control estatal de la economía

Con precios petroleros con tendencia alcista, a comienzos de 2007 el gobierno decidió acentuar la estatización de la economía mediante un conjunto de expropiaciones de empresas fundamentales que estaban en manos del sector privado. Es el caso de la Siderúrgica del Orinoco (Sidor) con la cual el gobierno pasó a convertirse en un virtual monopolista de la producción de acero y sus derivados. Con la compra del Banco de Venezuela y ya en funcionamiento el Banco del Tesoro, el Banco Agrícola y posteriormente el Banco Bicentenario surgido de la fusión de varios bancos intervenidos tras la mini crisis financiera de 2009, el gobierno ganó una presencia determinante en el mercado financiero. En el área de las telecomunicaciones el Estado ganó una posición monopólica con la expropiación de la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (CANTV) y

Movilnet. Con la primera asumió el control absoluto de la telefonía fija y con Movilnet se aseguró la segunda empresa de telefonía móvil de Venezuela. Similarmente, el gobierno acordó estatizar también las empresas productoras de cemento que habían estado en manos de capitales mexicanos, franceses y suizos. Con influencia determinante en actividades que producen cemento, de la empresa más importante para la fabricación de productos del acero y teniendo en sus manos la elaboración del aluminio, es claro que el Estado tendría en sus manos también la industria de la construcción, como efectivamente sucedió.

La acción del gobierno en la economía no se detuvo allí. También realizó un movimiento clave en el sector de alimentos, donde antes había avanzado en la afectación de la producción primaria al expropiar un grupo muy importante de establecimientos productivos, principalmente de leche y carne bovina, como fueron los casos de los hatos La Marqueseña, El Frío y Piñero, entre tantos otros. Con la expropiación de la empresa Agroisleña, el gobierno pasó a controlar el suministro de insumos básicos para la producción agro alimentaria y la vez cortó una fuente de financiamiento a los productores independientes que ahora pasaban a depender de los créditos del gobierno. Similarmente, el gobierno optó por expropiar la empresa Friosa una de las mayores cadenas de almacenamiento y distribución de alimentos de Venezuela a lo cual se agregó la compra de Lácteos Los Andes y empresas Diana, con lo cual el Estado ganaría inicialmente una porción clave en la producción de alimentos. Todo ello coronó con sendas expropiaciones de dos redes de distribución de alimentos en Venezuela, supermercados CADA y Éxito. Finalmente, decidió nacionalizar las empresas mixtas de la Faja Petrolífera del Orinoco que venían trabajando bajo la figura de asociaciones estratégicas, con lo cual PDVSA se haría cargo de la totalidad de esas operaciones.

Derrotada la propuesta de reforma constitucional el 2 de diciembre de 2007, Hugo Chávez aprobó entre marzo de 2008 y diciembre de 2010, mediante leyes habilitantes, más de treinta leyes tendientes a materializar por vía legislativa lo que había sido rechazado en el referendo de reforma constitucional, con lo cual pretendió avanzar en el modelo socialista del siglo XXI. Todo esto contribuyó a reconfigurar la estructura económica de Venezuela y a fortalecer el capitalismo de Estado y así a perfilar con mayor claridad lo que se ha llamado el modelo económico, lo cual se suplementa con un conjunto de leyes que cierran el círculo de la influencia del Estado sobre la economía. Así, a comienzos de 2008 el gobierno aplicó la Ley contra el acaparamiento, la usura y el boicot. Con esta ley se cuestionaron principios básicos del Estado de Derecho como la disposición de los bienes y el manejo de los inventarios por partes de la industria y el comercio.

A ello siguió la Ley de seguridad y soberanía agroalimentaria. En su exposición de motivos se devela claramente su intención, aunque es en su artículo 3 donde se aprecia claramente su intención: "puede (el gobierno) declarar de utilidad pública e interés social, los bienes que aseguren la disponibilidad y acceso oportuno a los alimentos, de calidad y en cantidad suficiente a la población, así como las infraestructuras necesarias con las cuales se desarrollan dichas actividades. El Ejecutivo Nacional, cuando existan motivos de seguridad agroalimentaria podrá decretar la adquisición forzosa, mediante justa indemnización y pago oportuno, de la totalidad de un bien o de varios bienes necesarios para la ejecución de obras o el

desarrollo de actividades de producción, intercambio, distribución y almacenamiento de alimentos". Ello le confiere al Poder Ejecutivo una discrecionalidad ilimitada para monopolizar la actividad económica mediante un simple acto administrativo.

Con la Ley de defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios se puede cancelar en los hechos la libertad de comercio en Venezuela. Se pretende darle un poder desmedido al Presidente de la República y al Estado, usando para ello a los consejos comunales, quienes determinarán asuntos tan delicados como el abastecimiento y el manejo de los inventarios. En su exposición de motivos se plantea lo siguiente: "Se busca responder de manera ágil y expedita a los derechos de (...) consumidoras, (...) usuarias (...), modificándose e incorporándose disposiciones sustanciales y simplificándose los procedimientos administrativos existentes, los de la oralidad como medio de subsanación procedimental, rompiéndose (...) con la rigidez y el convencionalismo, dogmatismo legal tradicional del procedimiento actual". Igualmente, se contempla en su artículo 5 que "El Ejecutivo Nacional podrá iniciar la expropiación de los bienes pertenecientes a los sujetos sometidos a la aplicación de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, sin que medie para ello declaratoria previa de utilidad pública e interés social por parte de la Asamblea Nacional.". Esto es violatorio de cualquier criterio jurídico, por cuanto la norma universal es que primero se debe hacer la declaratoria de utilidad pública antes de expropiar un bien.

Resultó trascendental para el modelo económico la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Popular de las Comunas mediante la cual se define a la comuna como una entidad local socialista donde la ciudadanía, en el ejercicio del Poder Popular, desarrolla los principios de soberanía y participación protagónica, mediante el autogobierno y la edificación del Estado Comunal. Para el período 2012-2019 se ha fijado como meta la creación de 3.000 comunas y 21.000 consejos comunales (que sumarán a los 30.000 existentes y lograrán asociar casi a tres cuartas partes de la población nacional).

Lo que hasta ahora se ha designado como modelo económico es la concreción de lo que el presidente Chávez denominó socialismo del siglo XXI o también socialismo bolivariano. Pero ambas categorías carecen de contenido si no se especifican sus elementos constitutivos. En realidad, el modelo económico es una mixtura de capitalismo de Estado petrolero, una vez que el gobierno optó por descartar las cooperativas y los llamados núcleos de desarrollo endógenos que sirvieron de base al proyecto del presidente Chávez entre 2003 y 2007. A partir de este último año, el factor preponderante en la arquitectura económica del sector público ha sido las empresas de propiedad totalmente estatal y, en otros casos, empresas estatales en asociación con capitales de origen chino o de otras nacionalidades.

De esta forma, mediante un esfuerzo de síntesis se puede afirmar que el modelo económico que fue fraguando el presidente Chávez se puede decantar a partir de los siguientes elementos que lo conforman:

- El Estado como centro de acumulación del capital al hacerse propietario de un conjunto de empresas que producen insumos para otras empresas y

bienes finales en abierta competencia con el sector privado. Ello refuerza el papel del Estado como regulador.

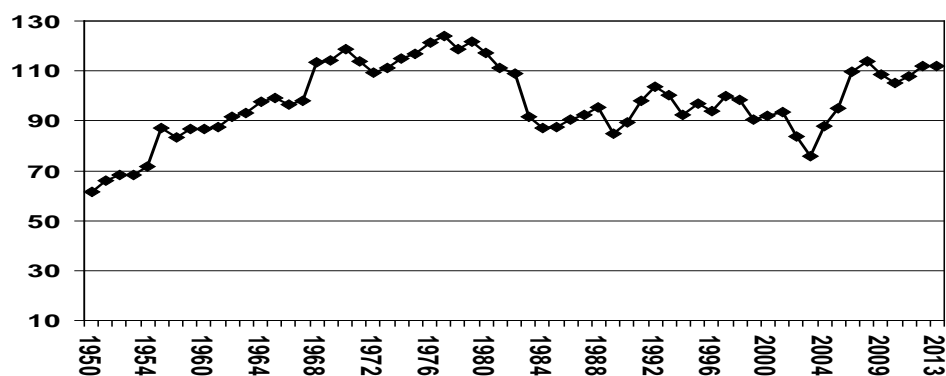
- El petróleo exclusivamente como fuente de ingresos fiscales. La política petrolera que ha seguido el gobierno ha consistido en mirar a la industria petrolera como fuente de renta más no como fuerza impulsora de la actividad económica. Ello ha forzado la vulnerabilidad externa y acentuado la dependencia del petróleo.
- Los controles de precios y de cambio como sustitutos de la política macroeconómica. Al aplicarse una política fiscal y monetaria inconsistente, la manera que ha pensado el gobierno de contener la presión inflacionaria es con controles de precios. Similarmente, el control de cambio se articuló al principio como una barrera contra las salidas de capital y posteriormente evolucionó hacia un instrumento de control sobre la economía.

Evaluación del modelo económico

Uno de los resultados del modelo ha sido un mediocre desempeño de la economía en términos de crecimiento e inflación. Medido en términos del PIB real por habitante, entre 1999 y 2013 el ingreso real de los venezolanos apenas aumentó 0,85% promedio anual, no obstante haber disfrutado Venezuela de una renta petrolera considerablemente superior a cualquier período previo a 1999. Todavía más, se trata igualmente de un comportamiento de la economía inferior al de otros países de América Latina que sin ser beneficiarios del petróleo, tuvieron un crecimiento cualitativa y cuantitativamente superior al de Venezuela.

Gráfico 1

Ingreso real por habitante 1997=100

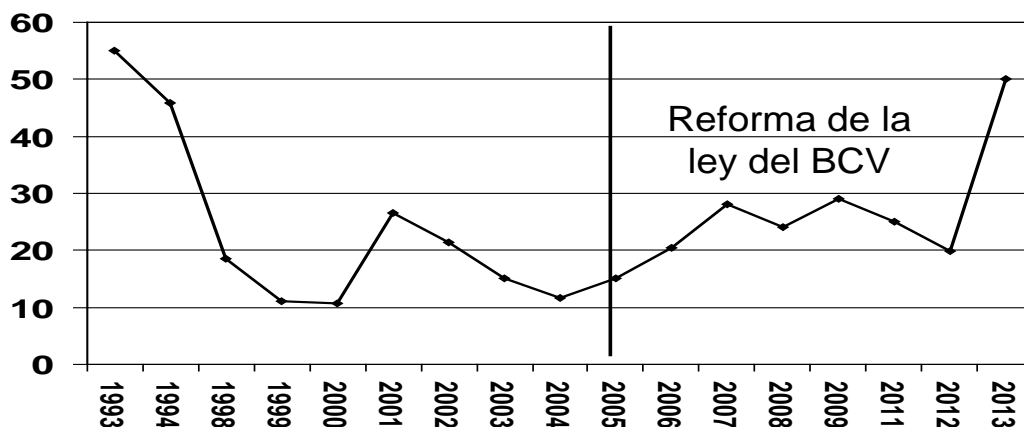


Fuente: BCV

En lo relativo a la inflación, el record de Venezuela sugiere que el alza de precios ha tomado vigor después de la reforma de la Ley del BCV de junio de 2005 mediante la cual se creó el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden), con lo cual se quebró la lógica de la creación monetaria en Venezuela, dando lugar a otra donde la emisión de dinero está divorciada del respaldo en divisas. Ello le ha impreso una clara tendencia alcista a la evolución de los precios y ha abierto la brecha con las tasas de inflación de los principales socios comerciales de Venezuela, restándole competitividad a la economía, tal como se desprende del gráfico 2.

Gráfico 2

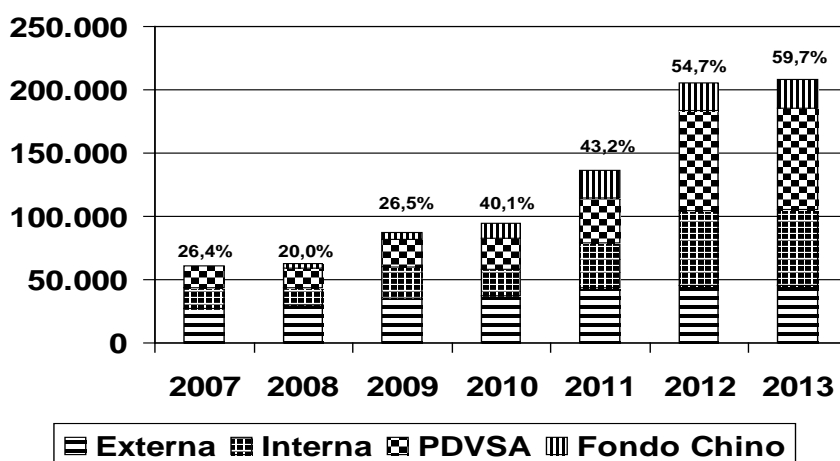
Tasas de inflación (%) en Venezuela



Al amplificarse el tamaño del Estado en la economía, el resultado natural ha sido un aumento del gasto y consecuentemente la generación de déficits fiscales, cuya traducción ha sido un crecimiento sostenido del endeudamiento público, tal como es evidente en el gráfico 3. Un hecho novedoso que ha venido caracterizando el proceso de endeudamiento de Venezuela, especialmente desde 2007 es la masiva colocación de deuda por parte de PDVSA a lo cual se agregan pasivos por concepto de expropiaciones no canceladas, buena parte de las cuales tiene que ver con la estatización de empresas petroleras que estaban asociadas con PDVSA en la explotación de la Faja del Orinoco. Lo que más llama la atención es que la deuda que ha contratado PDVSA no ha sido para apuntalar la producción de petróleo sino contrariamente, para el financiamiento de actividades ajenas totalmente al negocio petrolero.

Gráfico 3

Deuda pública de Venezuela (Millones de US\$ y % del PIB)



A partir de 2008, se incorpora un nuevo actor a la dinámica de la deuda venezolana: el Fondo Chino. Bajo este complejo instrumento financiero, Venezuela recibe recursos del gobierno de China, pagaderos mediante despachos de petróleo que para 2012 totalizaron 300.000 barriles diarios. Esos niveles de deuda comienzan a comprometer las gestiones fiscales futuras y se empieza a observar que en los presupuestos de la nación al servicio de la deuda pública total se le dedica más recursos que los asignados a educación y salud.

La vertiente petrolera del modelo económico se ha traducido en caída de la producción. En términos acumulados, en 2013 la actividad económica petrolera resultó menor en 15% que el nivel alcanzado en 1998, a pesar de un cuantioso ingreso petrolero que ha debido posibilitar inversiones con el objeto de aumentar la producción de crudos y derivados. Se conforma así una paradoja al tener Venezuela cuantiosas reservas petroleras y al mismo tiempo reflejar unas de las tasas de extracción de petróleo más bajas entre los países que conforman la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

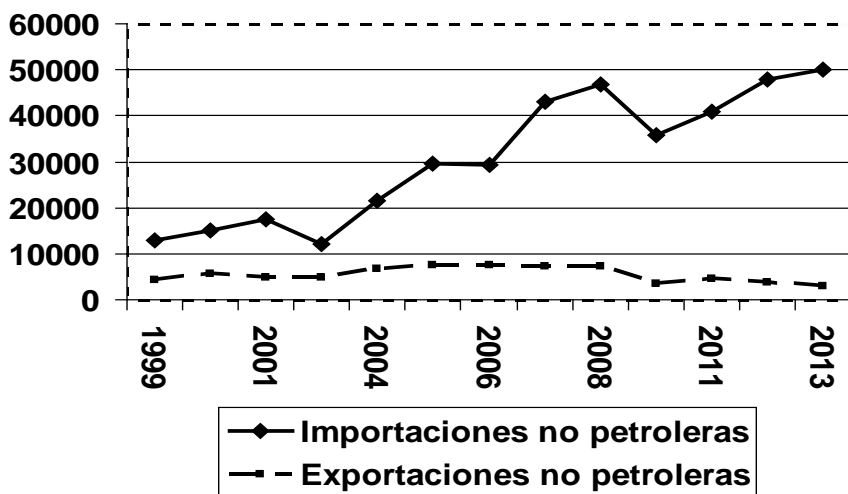
Dependiendo casi exclusivamente del precio del petróleo y en vista de la caída de la producción, Venezuela ha acentuado su carácter mono exportador hasta el punto de que en 2013 la participación de las exportaciones petroleras en el total exportado se acercó a los registros observados en los años cuarenta cuando a Venezuela se la catalogaba como una factoría petrolera.

El sesgo anti exportador, producto de una política cambiaria que ha privilegiado el anclaje del tipo de cambio se ha traducido en desindustrialización, pérdida de empleo en el sector industrial y una merma

significativa de las exportaciones no petroleras. De esta manera se agranda la brecha entre exportaciones no petroleras e importaciones no petroleras, tal como se aprecia en el gráfico 4.

Gráfico 4

Importaciones no petroleras y exportaciones no petroleras (millones de US\$)



Fuente: BCV

Propuestas de un plan económico

Venezuela requiere una propuesta de política económica que cumpla un doble rol. Por una parte, que ayude a estabilizar la economía y que permita disminuir la inflación sin lo cual ningún programa de mediano plazo tendría sentido y, por la otra, sostener el crecimiento y la diversificación de la economía. Seguidamente se listan cinco medidas que servirían de base para estos propósitos.

En primer lugar, el respeto de los derechos de propiedad debe ser una política de Estado. Está demostrado empíricamente que aquellas economías donde los derechos de propiedad están claramente establecidos y los mismos se respetan, son aquellas donde fluye la inversión, hay crecimiento y aumenta el ingreso.

En segundo lugar, Venezuela requiere una reforma fiscal y monetaria que acote el endeudamiento público, le confiera solvencia a la gestión fiscal y evite que el BCV financie los déficits fiscales mediante la impresión de dinero. En esencia esto implicaría hacer cumplir los postulados de la Constitución vigente y derogar las reformas de la Ley del BCV de 2009 y 2010 que son claramente inconstitucionales. Similarmente, debería aprobarse una ley de responsabilidad fiscal.

En tercer lugar, la política cambiaria debe propender hacia la unificación de los tipos de cambio y tener como objetivo la consecución de un tipo de cambio real competitivo para así apoyar la diversificación de la economía. El anclaje del tipo de cambio para pretendidamente bajar la inflación debe descartarse toda vez que ello provoca pérdida de reservas y expectativas de devaluación e inflación.

En cuarto lugar, Venezuela debe aplicar una política industrial orientada a rescatar, modernizar e impulsar la industria manufacturera para de esta forma incentivar capacidades productivas actualmente ociosas. Más allá del soporte que brinda el tipo de cambio, hacen falta medidas adicionales tales como una política de créditos dirigidos a los sectores con potencial exportador, acciones que fortalezcan escalas de compras nacionales por parte del Estado y acciones para capacitar a los trabajadores en nuevas tecnologías. Igualmente debe incentivarse el emprendimiento y la inversión extranjera.

Finalmente, debe Venezuela emprender de inmediato un ambicioso programa de modernización de la infraestructura física a través de inversiones a mediano plazo en la red de carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos, escuelas y hospitales, entre otros bienes públicos ahora en proceso de deterioro. Estas inversiones con un horizonte temporal más allá del corto plazo contribuyen a aumentar la productividad y a elevar el producto potencial de la economía.