

**Monografía CEDICE No. 25**

**LA NECESARIA COHERENCIA DE LA  
POLÍTICA ECONÓMICA**

**Ruth de Krivoy**

## PRESENTACIÓN

Ruth de Krivoy es, si se quiere, una economista de “bajo perfil”. No son muy frecuentes sus apariciones en actos públicos ni con frecuencia aparece opinando o dando declaraciones en los medios de comunicación. Sin embargo, todos, entendidos y profanos en economía y en finanzas, saben de ella. Y valoran y respetan profundamente sus conocimientos, sus argumentos y sus exposiciones. En Ruth de Krivoy se materializa perfectamente aquello de que “lo bueno, si breve, dos veces bueno”.

Por dos razones. Una, la ya señalada de que, sin ser mezquina, no es muy pródiga en su presencia pública. Otra, la extraordinaria precisión de sus opiniones. A su lucidez como economista suma la concisión sistemática que caracteriza la presentación de sus posiciones, ¡con la mayor claridad e inigualable éxito en el logro de objetivos didácticos!. Lo que constituye recurso invaluable para quien pretenda hacerse entender en este mundo, al decir de von Mises, “de moderna confusión semántica”.

Una de las mejores muestras de ello es esta conferencia dictada por Ruth de Krivoy el 23 de junio de 1988 en Porlamar, en el marco de la XLIV Asamblea Anual de FEDECAMARAS y que CEDICE presenta ahora a los lectores de sus monografías.

Con precisión ejemplar, se analiza aquí la crisis política, económica y social del presente venezolano, producto de “numerosos y recurrentes errores de política económica”. Se pone de manifiesto el conjunto de “fallas conceptuales” y de “marcadas deficiencias” en la instrumentación de esas políticas. Se detallan los “pobres” resultados obtenidos. Y se propone un conciso y concreto “plan de acción” destinado a “encaminar a la economía venezolana a un proceso de desarrollo sano y autosostenido”.

El éxito de ese plan, Ruth de Krivoy lo condiciona básicamente a un elemento ausente siempre de la política económica gubernamental; la coherencia. Esperemos, con ella, que el significado y la trascendencia de este concepto sea aprehendido, por fin, por quienes pueden decidir.

**Rocío Guijarro**  
**Gerente General de CEDICE**

Agosto 1988

## LA NECESARIA COHERENCIA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Venezuela se debate ante una dura y frustrante realidad: teniendo todos los recursos materiales para lograr una prosperidad sostenida, es obvio que la economía sistemáticamente viene creciendo por debajo de su potencial y enfrenta apremiantes problemas.

En el ámbito interno afloran dificultades persistentes como consecuencia del déficit fiscal, la desintermediación financiera, numerosas distorsiones del proceso productivo, constantes e impredecibles altibajos en la producción de numerosos renglones que no se afrontan en forma razonable, la silenciosa y erosionante expansión del sector informal de la economía y, como corolario, un proceso inflacionario que representa el principal peligro hacia el futuro.

En el ámbito externo, se mantiene virtualmente inalterada la marcada vulnerabilidad respecto al recurso petrolero, particularmente traumática después de la fuente e inesperada caída de los precios en 1986. Es escasa nuestra capacidad para competir en escala internacional por la captación de fondos o por la atracción de inversiones extranjeras. Lucen limitadas las posibilidades de penetrar nuevos mercados con nuestros productos no tradicionales de exportación. El déficit de la balanza de pagos es no solamente alto sino también difícil de manejar. Prácticamente no hay capacidad de negociación y, para colmo, cargamos con el lastre de una mala imagen a pesar de haber estado cumpliendo religiosamente con nuestros compromisos de pago de capital e intereses de la deuda externa desde el mismo momento en que se acordaron los términos de la reestructuración.

Además, el problema luce imposible de resolver pues, en apariencia, han perdido efectividad todos los instrumentos de política económica.

Cada uno de los hechos anotados bien pudiera ser explicado en base a la influencia de factores particulares; sin embargo, el recurrir a la especificidad opacaría el hecho fundamental. Lo cierto es que las dificultades que enfrenta la economía venezolana son la consecuencia de numerosos y recurrentes errores de política económica.

No se trata de fallas de un área en particular. Tampoco puede encuadrarse esta crítica a un período específico, pues se trata de un fenómeno que ha caracterizado -virtualmente sin interrupción- las últimas décadas.

La confirmación de ello se encuentra en un hallazgo muy simple: nuestras crisis y dificultades, a excepción de la brutal caída de los ingresos petroleros en 1986, no pueden atribuirse al petróleo; tampoco pueden endilgársele al sistema financiero internacional, y mucho menos aún a fenómenos naturales. Son un producto completamente autóctono.

Durante muchas décadas, las actuaciones del Estado venezolano en materia económica han sido una suma de:

- Acciones parciales, algunas veces bien orientadas
- Casi siempre improvisadas, configurando casos típicos de gerencia por crisis o actuación bajo presión
- Utilizando inapropiadamente los instrumentos de política económica disponibles
- Siempre sin una estrategia global
- Siempre con objetivos contradictorios e insuficientemente explicitados
- Y, sin imprimir directrices claras a los agentes económicos, de modo que la suma de sus decisiones individuales produjera el mejor resultado social posible

El origen de esta situación se encuentra en las fallas conceptuales que han aquejado a la política económica, agravadas por marcadas deficiencias en su instrumentación.

Los problemas de carácter conceptual derivan, básicamente, del desconocimiento o desprecio que recurrentemente han mostrado los políticos por las leyes de funcionamiento de la economía y, en la mayoría de las veces, la falta de visión estratégica y de sentido de la globalidad del proceso económico. A menudo, diagnósticos desacertados; otras veces, un paralizante exceso de diagnósticos. Y, finalmente, como producto de todo ello, una definición de objetivos contradictorios e incompatibles que ineludiblemente conduce a la confusión y promueve errores en la acción.

Las fallas en la instrumentación de esas decisiones derivan, en primer lugar, de la falta de coordinación entre las acciones del Ejecutivo y el Legislativo; con relativa frecuencia, se han producido decisiones que producen efectos contrapuestos o generan situaciones ambiguas, dañando en forma casi irreparable otras gestiones que en ese momento pudieran estarse adelantando. De los muchos ejemplos que pudieran citarse para ilustrar este punto, basta recordar el tristemente célebre episodio del FOCOCAM, el cual tuvo lugar en momentos en los cuales el país transitaba por delicadas fases del proceso de negociaciones para la reestructuración de la deuda externa; o la reciente reforma de la Ley de Impuesto Sobre La Renta, la cual elevó las tasas de tributación y complicó la administración del régimen fiscal en momentos en que el Gobierno anunciaba su interés por atraer inversiones extranjeras, y los principales países desarrollados y en desarrollo más bien reducían el peso de los impuestos.

También influye en este sentido, el marcado deterioro del marco institucional, representativo de un estado de cosas dominado por la existencia de muchos organismos cuyas funciones y facultades coliden; cuyos objetivos se diluyen en un mar de contradicciones, confusiones e indefiniciones; que opera con el pesado lastre de una burocracia excesiva y arbitraria; y que, en definitiva, no quieren o no pueden ejecutar las medidas que la autoridad central dicta.

Como complemento, se enfrentan las consecuencias de lo que ha sido un prolongado proceso de proliferación de sistemas de regulación y control que se han deteriorado a lo largo del tiempo y han perdido efectividad, pero que no

llegan a ser reexaminados ni reorientados oportunamente y se convierten en una realidad cada vez más difícil de modificar.

La delegación del poder discrecional del funcionario público llega a niveles cada vez más bajos y arbitrarios de la administración, quedando en manos de personas que abusan de ello como factor de poder personal.

Se carece casi totalmente de estadísticas oportunas y confiables que permitan identificar lo que sucede, medir objetivamente los resultados, sustentar las decisiones y adoptar correctivos. Se actúa por instinto, por chismes o por presiones.

En estos momentos, la creciente deformación de la economía y la expansión del sector informal agravan aún más el problema de la información estadística, al hacer que muchas de las cifras disponibles pierdan progresivamente su capacidad explicativa, prestándose a disquisiciones absurdas.

Así, por ejemplo, y sin pretender poner en duda la calidad técnica de los procesos de recopilación y procesamiento de las cifras por parte de FUDECO y CORDIPLÁN, cabe preguntarse cuán razonables serán los resultados que para 1987 ubican al 81% de las familias venezolanas en niveles de ingreso inferiores al valor de la canasta básica de bienes y servicios (Bs. 8.287,00) y al 36% de ellas con ingresos inferiores a Bs. 2.999,00, valor de la canasta básica de alimentos.

En lo que se refiere a las cifras de empleo, los indicadores estadísticos tradicionales también se distorsionan. En efecto, cabe preguntarse cuál es el significado de una tasa de desempleo que ha bajado al 8,5% en 1987, cuando el 37% de las personas ocupadas se encuentra en una categoría que eufemísticamente se denomina "trabajadores por cuenta propia", en la cual caen por igual los profesionales liberales y los pequeños empresarios, junto a la multitud de tareas poco productivas que acometen los desempleados cuando el sistema productivo formal no genera suficientes puestos de trabajo.

Esta larga cadena de eventos fue posible gracias a los abundantes y recurrentes ingresos petroleros.

El Estado, como centralizador de la principal renta del país, adoptó un rol fundamentalmente redistributivo y concibió su acción económica en función del objetivo de canalizar a la economía no petrolera los beneficios que percibía. Así se justificaron los esfuerzos por crear empleos, tanto en el sector público como en el privado, y redistribuir ingresos por vía de subsidios, transferencias y numerosas medidas de carácter coercitivo, sin tomar en cuenta el sacrificio fiscal ni la pérdida de productividad que todo ello comportaba.

Los objetivos de redistribución del ingreso, -que de acuerdo con la teoría- deben ser acometidos con instrumentos fiscales a fin de lograr la mayor eficiencia en el esfuerzo, contaminaron en Venezuela muchas otras áreas de política económica: la cambiaria, la de tasas de interés, la de precios.

De allí que se implementaran sistemas de cambios diferenciales en el cual algunas tasas cumplen con el propósito de mantener bajo el costo de numerosos productos importados y, por esa vía, preservar el poder adquisitivo de los ingresos y atenuar el proceso inflacionario; desafortunadamente, el sistema cambiario ha llegado a un grado de distorsión que lo hace virtualmente inmanejable y, además, no cumple satisfactoriamente con lo que debe ser su objetivo fundamental: contribuir a que la estructura de precios relativos entre Venezuela y el resto del mundo sea la más favorable para la expansión de nuestra economía.

En lo que se refiere a las tasas de interés, sucede algo similar, las tasas máximas fijadas para los préstamos dirigidos al sector agropecuario y a la adquisición de viviendas de interés social tienen también un propósito esencialmente redistributivo. El deseo político de mantener estas tasas a toda costa, ha llevado a una rigidez sin precedentes en el precio del dinero, causando profundas distorsiones en todo el sector financiero y beneficiando a unos sectores a expensas de otros: una tasa real negativa de 28% anual en 1987 para los beneficiarios de créditos agropecuarios y para los titulares de cuentas de ahorro no es otra cosa que una transferencia de ingresos de los últimos a los primeros. Como producto de estas actitudes, se han producido dificultades en el proceso de intermediación financiera y se daña el ahorro interno -con un impacto ineludible sobre toda la economía- en aras de beneficiar a algunos sectores muy específicos que bien pudieran ser estimulados o protegidos por otras vías.

El sistema de control de precios ha quedado construido en base a la fijación de precios mínimos en algunos casos, máximos en otros; autorizaciones previas para el aumento o congelación total de precios; y, además, múltiples mecanismos diseñados para proteger el poder adquisitivo del ingreso familiar. Esta compleja gama de medidas ha configurado un régimen que, en lugar de contribuir a una adecuada asignación de recursos dentro de la economía (objetivo éste para el cual la política de precios es eficiente), se ha constituido en un importante freno al desarrollo del país.

El ingreso petrolero no solo contribuyó a que el Estado venezolano se deformara en su rol omnipresente de redistribuidor. También distorsionó la noción del tiempo en el proceso de toma de decisiones en materia económica. Al tener recursos suficientes para cubrir el costo de todas esas ineficiencias, se perdió la presión conducente a actuar para corregirlas, máxime cuando se tenía la convicción de que las medidas aplicadas -si no hacían nada efectivo por el desarrollo del país- por lo menos iban en aparente provecho de los sectores de menores ingresos.

Las fallas conceptuales e instrumentales de la política económica venezolana explican, entonces, el que las actuaciones en esta materia hayan sido fragmentadas e improvisadas, nunca una acción integral. Han atacado el síntoma, mas no la causa: el desempleo se afronta creando cargos por Decreto, el deterioro de los ingresos reales se ataca con aumentos generales de sueldos o bonos, la inflación se resuelve con controles, la escasez de créditos a determinados sectores se atiende estableciendo porcentajes obligatorios de

colocaciones bancarias, y se cree que el déficit de balanza de pagos puede ser resuelto con el simple expediente de retrasar las importaciones o no pagar el servicio de la deuda externa.

Como era de esperar, los resultados obtenidos han sido pobres:

- Estancamiento o lento crecimiento de la actividad económica, por casi tres lustros.
- Falta de armonía en el crecimiento de los distintos sectores productivos; los indicadores de producción agrícola, industrial, comercial y de construcción danzan alocadamente de un año a otro y los aumentos o bajas que cada uno experimenta no solo no guardan secuencia en el tiempo sino que además tienen poco que ver el uno con el otro. En consecuencia, se obstaculiza la necesaria integración de la actividad primaria, secundaria y terciaria que es la clave para el fortalecimiento de la economía.
- Bruscas e imprevisibles oscilaciones en la producción de numerosos renglones, pasando sin preámbulo del excedente al déficit, del esfuerzo por exportar a la prohibición de exportación.
- Un círculo vicioso de inflación y devaluación no planificado que lleva a nuestra moneda de la sobrevaluación a la subvaluación, en un sistema que no llega a desestimular las importaciones ni a estimular las exportaciones.
- Un fuerte déficit en la balanza de pagos.
- Un panorama fiscal que ha pasado de marcados déficits a superávits, y nuevamente al déficit en el ejercicio de una política pro-cíclica (no estabilizadora), que trastorna a la economía y difícilmente encuentra mercados financieros que puedan absorber ese impacto.
- Un deterioro visible en la eficiencia de la intermediación financiera, confirmado por todos los indicadores usuales sobre la materia.
- Deterioro del nivel y calidad de vida.
- Una sostenida dependencia del petróleo: hoy en día, a 70 años de producción petrolera, seguimos percibiendo de esa fuente el 87% de las exportaciones, el 45% de los ingresos fiscales ordinarios, el 16% del PTB nominal y 19% del real. Además, se ha extendido el concepto de desarrollo en base a la explotación de recursos naturales no renovables a otras áreas: hierro y, más recientemente aluminio, con lo cual aumenta el grado de dependencia de nuestra economía con respecto a este tipo de actividades a cargo del Estado. Si se suma petróleo, hierro y aluminio, estamos frente a un 93% de las exportaciones que provienen de la explotación y exportación de recursos básicos a cargo del sector público.

- Una marcada vulnerabilidad frente al exterior, tanto en materia comercial como financiera.
- La hipertrofia del estado es cada vez más evidente y agobiante. Hoy en día, los empleados y obreros que prestan servicio en el sector público representan el 28% del total de empleados y obreros del país, y el 19% del total de personas ocupadas. El sector público consolidado genera el 37% del PTB real, el 55% de la formación bruta de capital fijo, origina el 95% de las exportaciones y el 24% de las importaciones; finalmente, paga el 33% de los ingresos por salarios que se perciben en el país.

En términos cualitativos, detrás de ese panorama hay insatisfacción generalizada y una creciente turbulencia política, social y económica.

Se ha caído, además, en un círculo vicioso. Los errores cometidos, sumados a los excesivos e inoperantes controles, condujeron a un deterioro de los mecanismos de mercado, los cuales a su vez generaron desconfianza y temor por parte del Gobierno, de los políticos y de no pocos empresarios, frente a la posibilidad de que la economía venezolana pudiera operar sin controles. En consecuencia, la solución más fácil ha sido recurrir a más acciones parciales y más controles que tan solo agravan el problema de fondo y sirven para postergar la verdadera solución.

El tema más preocupante es el que se refiere a la pérdida de efectividad de los instrumentos de política económica:

- El gasto público perdió su efecto multiplicador del ingreso nacional. Paradójicamente, su aumento estimula cada vez menos la actividad económica, pero su disminución la contrae sin lugar a dudas.
- El sistema tributario no cumple apropiadamente su función redistributiva, y su progresividad es cuestionable.
- El fisco se crea el derecho a compartir el beneficio de los particulares pero no lo puede recaudar con efectividad.
- Los subsidios no logran beneficiar efectivamente al consumidor ni al productor nacional.
- Los aranceles no sirven para lograr el patrón ni el nivel requerido de importaciones, ni tampoco para racionalizar la producción interna.
- El sistema de precios no promueve la adecuada asignación de recursos en la economía, a un tanto que declina la productividad.
- La regulación de la tasa de interés interfiere con la intermediación financiera, genera agudos problemas en los mercados financieros de largo plazo, desestimula el ahorro financiero interno, desvía los fondos a



actividades ineficientes y deja profundamente insatisfechos tanto a los demandantes de crédito como a los ahorristas.

- La liberalización de las normas en materia de inversiones extranjeras y la instauración de mecanismos de conversión de deuda a inversión no llegan a materializarse en resultados acordes con el aparente potencial del país.
- El cumplir a cabalidad con los compromisos de servicio de la deuda externa no parece servir para lograr la captación de los nuevos fondos requeridos y es fácil caer en la tentación de recomendar soluciones drásticas de suspensión de pagos.
- Existen incentivos a la exportación que crean dificultades para la aceptación de nuestros productos en muchos mercados ante el alegato del dumping, que nos hacen más difíciles las negociaciones y que cuestan dinero al Fisco, pero que no han logrado llevar las exportaciones no tradicionales a un nivel mínimo razonable. \$200 millones de exportaciones no tradicionales privadas en 1987, que equivalen al 0,04% del PTB nominal, son poco menos que nada.
- La Ley de Salvaguarda no protege de la corrupción.
- El productor es acosado en aras de la protección al consumidor, pero los intereses de éste realmente no están protegidos.
- El complejo sistema ideado para redistribuir el ingreso no logra una mejor distribución del mismo. Por el contrario, la clase media se debilita cada vez más y el ingreso se polariza hacia los extremos de la escala.
- El sistema de cambios diferenciales crea toda suerte de distorsiones y problemas, e incluso perdió una de sus grandes "virtudes": producir ingresos al Fisco.
- Los planes de la Nación orientan cada vez menos la acción del Gobierno y de los particulares. Su papel progresivamente fue perdiendo significado y credibilidad, al punto de que el último ni siquiera llegó a ser plan.

Esta dolorosa enumeración ilustra el grado de deterioro a que ha llegado en Venezuela el debate económico. Medias verdades se rebaten con medias mentiras. Los prejuicios de unos se contraponen a la terquedad de otros. El tiempo pasa, y el enredo es cada vez mayor.

Desgraciadamente, la política económica no puede improvisarse. La formalización y selección de objetivos e instrumentos ineludiblemente tiene que ser el producto de un proceso objetivo de análisis y decisión que conduzca a la formulación del paquete óptimo, nunca perfecto, de acciones encaminadas a lograr fines compatibles entre sí. Además, la actuación del gobierno debe ser

oportuna, y los resultados deben ser garantizados a base de un seguimiento constante y una reacción rápida ante los problemas.

Recordemos, a estas alturas, algunos conceptos básicos.

Política es la acción llevada a cabo por el Gobierno en busca de objetivos que, normalmente, se enuncian en los siguientes términos: el bien general del país, el mejoramiento del nivel de vida, preservar la ley y el orden, asegurar la libertad de expresión, reducir tensiones sociales, defender al país de ataques extranjeros y, finalmente, uno muy importante: conservar el apoyo de los electores.

Todos esos objetivos contienen un aspecto económico; de allí, la estrecha vinculación entre la economía y la política.

La política económica es, entonces, el aspecto económico de la política gubernamental en general. Es la intervención del Gobierno en los asuntos económicos para lograr sus fines.

Los objetivos de política económica usualmente se clasifican por razones metodológicas. Más no debe perderse de vista que siempre son interdependientes; a veces complementarios, otras veces contradictorios.

Los objetivos de corto plazo (coyunturales) agrupan: el pleno empleo, la estabilidad de precios y la viabilidad de la balanza de pagos. Los de largo plazo (estructurales) se dirigen a la expansión de la producción, optimizar la asignación de los recursos productivos, satisfacer las necesidades colectivas, mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, proteger y/o promover determinadas regiones o industrias, asegurar el abastecimiento, mejorar la estructura y distribución geográfica de la población, y otros tantos que sería tedioso enumerar.

Para alcanzar estos objetivos, los Gobiernos disponen de cinco categorías de instrumentos:

- Los fiscales, relacionados con la Hacienda Pública
- Los monetarios y financieros
- El tipo de cambio
- Los controles directos, y
- El marco institucional, nacional e internacional

Cada uno de estos instrumentos es útil para alcanzar determinados objetivos, y mientras actúa en favor de ellos, genera efectos colaterales a veces indeseados. En consecuencia, la política económica conlleva la necesidad de ensamblar un conjunto de acciones que, vistas como un todo, encaminen a la economía por la senda deseada con la mayor eficiencia posible. El dilema de los objetivos contradictorios es un hecho inevitable, y debe ser afrontado de manera efectiva.

La tarea consiste en primer lugar, en formalizar los objetivos. Posteriormente, seleccionar los instrumentos y asignarles un objetivo particular, a fin de lograr la combinación óptima de acciones y asegurar así la coherencia en la actuación del Gobierno y la calidad de los resultados. El proceso de toma de decisiones debe ser orgánico, y la acción debe ser sostenida y profunda. Procurando minimizar los inevitables retrasos que se presentan en cada fase del proceso. Además, el oportuno seguimiento, en base a indicadores veraces y confiables, será la clave para nuevas acciones igualmente efectivas y bien orientadas.

Esta cadena de eventos, similar a la que debe seguirse en la administración de empresas, está llamada a traducirse en la concepción y activación de una política económica creíble. Las deficiencias del proceso conducen a todo lo contrario.

En esencia, la política económica tiene que generar confianza y el Estado debe tener credibilidad como ductor de la economía.

Todos los actores del proceso económico (productores y consumidores, ahorristas e inversionista, acreedores y deudores) deben percibir con claridad que al final del camino hay soluciones, porque las acciones de corto plazo se empalman con las de largo plazo. Solo así es posible además, alcanzar otro ingrediente indispensable: la disposición nacional -en el más amplio sentido de la palabra- a que todos los sectores acuerden la dosificación de sus aspiraciones. Los países que han logrado avances de productividad y éxitos en su política antiinflacionaria son ejemplos aleccionadores de lo que se puede lograr cuando hay acuerdos.

De no ser así, frente al panorama de una economía estancada, será cada vez mayor la voracidad de cada uno de los sectores por mantener su cuota de una riqueza que no crece. Y en esa pelea, el Estado es el que lleva las de ganar.

Un plan de acción en materia de política económica para tener éxito, debe entonces cumplir ciertos requisitos fundamentales:

- Estar basado en un enfoque integral
- Orientarse al logro de objetivos claros y coherentes, con una adecuada definición de prioridades
- La acción debe ser sostenida, efectiva y flexible
- Debe estar sustentada en un consenso social básico

Vista nuestra realidad actual, los pasos fundamentales para encaminar a la economía venezolana a un proceso de desarrollo sano y autosostenido pueden resumirse en los siguientes términos:

- 1) Atacar los desequilibrios de corto plazo en este sentido, es prioritario encarar (lo cual implica una combinación de financiar y reajustar) los déficits fiscal y de balanza de pagos; organizar los suministros al mercado interno y evitar, a todo costa, añadir combustible al proceso

inflacionario en momentos en los cuales se debe tratar más bien de interrumpir un proceso que impregna cada vez más marcadamente el funcionamiento de la economía.

La sola persistencia de la inflación y radicalización de las expectativas, harán que la inercia inflacionaria haga cada vez más difícil corregir el proceso.

- 2) Eliminar las visibles incoherencias que plagan el sistema cambiario y el de tasas de interés.
- 3) Crear condiciones apropiadas para la expansión de la economía por la vía del crecimiento de la producción y el empleo, fundamentalmente centrado en la actividad privada, en un ambiente que estimule la competencia en el mercado interno y nos permita alcanzar una razonable capacidad para competir en los mercados internacionales.
- 4) Enfatizar la importancia del desarrollo de industrias generadoras de divisas, generadoras de empleo y con alto efecto multiplicador interno. De allí, la prioridad de una expansión industrial orientada a la exportación de manufacturas y servicios, y el estímulo al turismo.
- 5) Sustitución de importaciones selectiva, en aras de que la producción sea eficiente.
- 6) Proteccionismo en función de la eficiencia y la competitividad, con un plazo de vigencia finito y programado de antemano, de manera de inducir a las empresas al reajuste progresivo.
- 7) Establecer condiciones apropiadas para la inversión privada, nacional y extranjera, lo cual equivale a definir los programas de desarrollo, seguridad jurídica, desmantelar controles innecesarios, darle continuidad a la acción y generar confianza. Juega un papel importante en este sentido la agilización de la normativa cambiaria y financiera que regula los programas de conversión de deuda a inversión, con el fin de hacer más fácil su aprovechamiento y lograr resultados efectivos a más corto plazo.
- 8) Los programas de desarrollo deben contener las reglas de juego básicas para la expansión de las áreas fundamentales: agricultura, industria manufacturera y construcción, estimulando además la adecuada interrelación de estos sectores, acercándolos y vinculándolos cada vez más. Las políticas de precios deben reforzar estos programas.
- 9) Revisar y modernizar el sistema de incentivos y subsidios para minimizar el sacrificio fiscal y maximizar los resultados reales.

- 10) Reorientar la política de gasto público, de manera de obtener el resultado deseado en materia de crecimiento económico y prestación de servicios con la mayor eficiencia posible.
- 11) Promover la expansión y el fortalecimiento de la intermediación financiera: frenando el proceso de desintermediación con una adecuada política de tasas de interés, fortaleciendo el mercado de capitales y diversificando los instrumentos financieros.
- 12) Promover el ahorro interno.
- 13) Una política de comercio exterior basada en el manejo estratégico de exportaciones e importaciones, y la racionalización de los aranceles, todo ello sustentado en una sólida red de negociaciones y acuerdos internacionales.
- 14) Redimensionamiento del Estado, para convertirlo en un factor de desarrollo, no un obstáculo. Para ello, es inevitable implementar una reforma fiscal integral y un plan de privatización bien estructurado, en estrecha concordancia con el programa de desarrollo económico.
- 15) En el plano internacional, una política de balanza de pagos que haga énfasis en la diversificación de nuestro comercio internacional, tanto petrolero como no petrolero, y una estrategia integral de financiamiento externo. Esta acción debe ser reforzada con una efectiva gestión de diplomacia económica internacional.

Reconozcamos que Venezuela ha sido, es, y seguirá siendo por un buen tiempo, un país petrolero. Nuestras relaciones políticas internacionales han estado dominadas por el factor petrolero, y esto debe mantener una altísima prioridad. Nadie puede cuestionar válidamente la importancia estratégica de preservar y diversificar los mercados de exportación, acercándonos a los consumidores por todas las vías a nuestro alcance.

Al mismo tiempo, es preciso construir una red efectiva para nuestra diplomacia económica no petrolera, de manera de abrirle camino a nuestros productos no tradicionales y hacernos conocer en el mundo exterior con una nueva imagen.

- 16) Complemento indispensable de este plan es una adecuada política de información en materia económica. Se trata de informar a los agentes económicos acerca de los objetivos que persigue el Gobierno y aclarar las implicaciones de esa acción. Al hacer explícitos sus objetivos, con un mínimo de solidez conceptual, las autoridades se estarían comprometiendo frente al país.

En la medida en que esta información genere debates serios y sólidos en torno a estos temas, se creará en el país una opinión calificada -no actualizada- en torno a materias de importancia fundamental, se contribuirá al consenso y, definitivamente, se catalizará de manera más

efectiva el proceso de decisiones en el cual los líderes políticos -al seguir lo que perciban como opinión mayoritaria- ya no tendrán que correr el riesgo poco simpático de liderizar un proceso cuyo apoyo pudieran sentir incierto.

Es bueno tener presente que la planificación económica en las economías de mercado tiene tan solo un papel indicativo. Sirve fundamentalmente para orientar y guiar la acción del Gobierno, y evitar que ésta se aleje de las estrategias trazadas.

En última instancia, el rol de la política económica es el de crear las condiciones apropiadas para que las decisiones individuales de los agentes económicos (consumidores, productores, ahorristas, inversionistas, patronos y empleados) confluyan al logro de los objetivos del Gobierno.

Cuando dichos objetivos no se logran los Gobiernos pueden reaccionar de dos formas: afrontar la situación con entereza, realismo y efectividad, y enmendar su acción; o bien, evadir su responsabilidad buscando chivos expiatorios. En Venezuela, lamentablemente se ha optado casi siempre por la segunda opción.

La importancia del tema relativo al redimensionamiento del Estado nos lleva a una disgresión: la reforma fiscal y la privatización.

El tema de la reforma fiscal ha sido ampliamente estudiado y debatido en Venezuela. Desafortunadamente, no se ha producido aún una acción efectiva a estos efectos.

La reforma fiscal que Venezuela requiere no se limita a crear uno que otro impuesto nuevo con el fin de reducir el déficit, eliminar un organismo público o crear otro que aparentemente hace tremenda falta. Se trata de una modificación a fondo del sistema fiscal global, afectando la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública; sus sistemas de administración, contabilidad y control (interno y externo); el régimen de presupuesto y planificación; y también, la obvia revisión del sistema tributario, del gasto público y del manejo de la deuda pública interna y externa.

Si la reforma se acomete apropiadamente, redundaría en beneficio del proceso de formulación, instrumentación y seguimiento de la política económica, porque convertiría al Estado en un ente susceptible de ser dirigido y administrado apropiadamente. Así mismo, tendería a reducir los desequilibrios de corto plazo tanto en el mercado interno como en la balanza de pagos, crearía instrumentos apropiados de estabilización coyuntural y propendería al desarrollo económico del país. Esta materia, ampliamente tratada en los informe de la Comisión de Estudios y Reforma Fiscal, y posteriormente recogida también por la COPRE, tiene múltiples facetas. Se trata sin duda de una tarea de gran envergadura, la cual tan solo podrá coronarse con éxito si la acción se programa y acomete con convicción y empeño.

La privatización bien puede conceptuarse como un aspecto de esa reforma fiscal. Sin embargo, por tratarse de un área muy específica que ocupa la atención de no pocos Gobiernos en estos momentos, amerita mención especial.

Los programas de privatización tienen su origen en las reservas o la desconfianza que se tiene en la capacidad del Estado como empresario. La raíz del problema se encuentra en un hecho muy difícil de rebatir; cuando el Estado es el dueño, nadie es el dueño; y lo que no tiene dueño, a nadie le importa. Por eso, la gestión empresarial del Estado termina sumida en la desidia, la apatía y el abandono.

Los objetivos de un programa de privatización cubren tres áreas:

- Desde el punto de vista fiscal, puede crear condiciones apropiadas para reducir los déficits y la deuda pública.
- Desde el punto de vista del desarrollo económico del país, su contribución viene por la vía de una mayor eficiencia del aparato productivo, la reducción de las distorsiones en el proceso económico y una mayor competencia.
- Desde el punto de vista de la filosofía política y social, permite reforzar el papel de los gerentes profesionales y los trabajadores en la gestión empresarial.

La privatización puede acometerse por distintas vías:

- Contratar con empresas privadas la prestación de servicios públicos;
- Desregular actividades dominadas por el sector público a fin de permitir el acceso del sector privado en nuevas áreas de la economía;
- Vender activos públicos, bien sea por la vía de licitaciones o por medio de colocación de acciones a través del mercado de capitales.

La primera opción es útil en el caso de empresas con problemas, en las cuales el nuevo accionista emprende el salvamento; la segunda exige que se trate de empresas saneadas que constituyan interesantes alternativas de inversión.

No hay duda de que un programa de privatización es difícil. Levanta numerosas interrogantes y resistencias porque, en el fondo, implica revertir la tendencia habitual de los Gobiernos a expandir su radio de acción, su poder e influencia. Lesiona intereses y genera conflictos, y si no hay un liderazgo claro en favor de la privatización, el proceso se enreda y enlentece, y a menudo la situación termina siendo peor que antes de haberlo iniciado. El intento de privatización de los Centrales Azucareros en Venezuela es un buen ejemplo de ello.

Numerosos efectos se desencadenan con un proceso de privatización.

El primero, más significativo, es el impacto sobre la naturaleza del Gobierno. Privatizar implica cambiar la relación entre las dependencias oficiales y las industrias. Los ministros dejan de ser los responsables directos de los resultados de las empresas; se convierten en responsables de los resultados globales que se obtengan en determinadas áreas de la economía. Las decisiones de inversión pasan a estar en manos de los empresarios, de los gerentes y del mercado, y ya no se pueden designar a dedo las directivas de las empresas. Este aspecto de la privatización es el que preocupa a los políticos y a los estudiosos de la teoría política. De hecho, privatizar es un acto político antes que financiero o económico; la decisión es hecha por políticos, no por hombres de negocios o financistas.

La privatización incide también sobre la eficiencia operacional del aparato productivo. Este es el asunto que ocupa más la atención de la comunidad financiera. El cambio de control de una empresa, al pasar de la propiedad pública a la privada, tiende a promover una mayor eficiencia al imponer a la gerencia los parámetros del mercado, ya que debe producir rendimientos satisfactorios para los inversionistas. Además, los acreedores y accionistas de la empresa ejercen un control más continuo y racional sobre la gestión de la gerencia, de modo que adquiere mayor énfasis el control de costos, la responsabilidad frente al cliente y la nacionalidad de las decisiones de inversión. Un importante aporte en favor de la eficiencia operativa deriva del más ágil manejo de los recursos humanos cuando la empresa opera en la esfera privada, ya que puede deshacerse del lastre que representan las rigideces que en esa materia regulan la actividad de los entes oficiales en todas partes del mundo.

Por lo que respecta a la incidencia de la privatización sobre el déficit fiscal y la deuda pública, de gran importancia para el equilibrio macroeconómico, los efectos dependen de los mecanismos que se apliquen. Si se privatiza por la vía de la venta de activos, el Fisco percibirá ingresos directos por la venta (generalmente en montos que tienen poca significación desde el punto de vista del presupuesto Fiscal en su conjunto), pero sobre todo se beneficiará de la eliminación del compromiso de estar cubriendo el déficit operacional de la empresa. En caso de que se privatice por vía de la contratación de servicios, el beneficio fiscal viene por la reducción del gasto corriente, disminuyendo así la presión sobre el déficit fiscal. En cualquier caso, es importante destacar que si estos efectos se cuantifican de antemano y se incorporan en el presupuesto Fiscal, se crea una interesante presión a la acción.

La privatización también ejerce un efecto positivo sobre los subsidios y las distorsiones que éstos causan. De hecho, en la medida en que se inicia el proceso de llevar las empresas públicas a manos privadas, comienzan a aflorar las distorsiones que a menudo existen en forma de subsidios o penalizaciones ocultas (por ejemplo, políticas de tarifas que tienden a proteger indebidamente a la empresa o al consumidor, precios artificiales o exoneraciones arancelarias para los insumos, deudas inter-empresas que no



se pagan, etc.). este tipo de distorsiones debe desaparecer pues el sector privado difícilmente podría operar con esas reglas, y si lo hace, lo más probable es que termine en el fracaso. En muchos países, lo que se ha hecho es rediseñar esas reglas, formalizarlas por vía contractual y programar su eliminación en el tiempo.

Otro efecto interesante de la privatización se deja sentir sobre el sistema de regulaciones, ya que el paso de las empresas al sector privado favorece un proceso de cambios que tiende a un mejor balance entre los intereses de los consumidores y los inversionistas.

La privatización refuerza la competitividad del aparato productivo. Al tener que atraer inversionistas privados y competir con otros demandantes de fondos (por vía de inversión o préstamos), al tener que competir en la venta de sus productos, al tener que cubrir sus déficits con ingresos operativos por no poder recurrir a fondos del Estado, la empresa tiene que ser bien gerenciada.

Cuando los programas de privatización se encaran por vía de venta de acciones a los gerentes y trabajadores de las empresas que se privatizan, se logra un interesante cambio en la relación de los trabajadores con su empresa. Se alcanza el propósito de la democratización del capital y la cogestión, sin alejar la gestión gerencial de los principios de la economía de mercado. A estos efectos, se han implantado en algunos países planes de venta de acciones a los empleados y trabajadores con condiciones especiales de financiamiento que han dado muy buenos resultados.

La privatización por medio de venta de acciones en el mercado de capitales suscita una importante pregunta: puede el mercado absorberlo? Con un enfoque estático, la respuesta sería cautelosa: depende del monto de acciones que se aspire a colocar en un momento o período determinado. Sin embargo, la experiencia de países que han acometido ambiciosos programas de privatización utilizando el mercado de capitales apunta a que el proceso de emisión y venta de acciones promueve en forma dinámica la expansión del mercado. Así, el aumento de las emisiones diversifica la gama de opciones disponibles para la inversión en el país; suscita la aparición y el desarrollo de nuevas formas de intermediación y negociación que le dan más profundidad al mercado; esto, a su vez, atrae nuevos ahorristas al mercado de capitales, favoreciendo por ende el ahorro interno. Más aún, el progresivo desarrollo del mercado de capitales le abre oportunidades a otras empresas, y si se combina con mecanismos de conversión de deuda a inversión, da lugar a múltiples opciones adicionales. De allí que el efecto final de la privatización sobre el mercado de capitales no sea simplemente el de captar una cuota del ahorro interno a expensas de las empresas privadas; si se instrumenta bien, puede redundar en un mercado más amplio y eficiente para todos.

Muchos y muy variados Gobiernos han acometido en los últimos años interesantes programas de privatización, cada uno moldeando la idea de acuerdo con sus necesidades y objetivos. Gobiernos de derecha, como

Gran Bretaña, la Francia de Chirac, Estados Unidos, Canadá, Chile, Turquía, Japón, Italia, Suecia, Holanda, Gobiernos Socialistas, como el de España, Nueva Zelanda, Australia, China y la Unión Soviética. 17 países en desarrollo se encuentran hoy en día planificando programas de esta índole, y 18 ya los han puesto en práctica en una forma u otra. Más no por ello debe pensarse que la privatización es la moda o el credo del momento. Es una solución al problema causado por una larga historia de intervenciones gubernamentales en la economía, originadas por la creencia de que la administración del Estado lo hacía mejor que el sector privado, la cual quedó desvirtuada por la realidad.

Para que un plan de privatización tenga éxito debe ser viable. No necesariamente debe ser un gran plan, pues si alcanza magnitudes desproporcionadas, posiblemente exija demasiadas decisiones complejas y lo más probable es que entonces termine en el limbo. Además, debe ser un plan que tenga etapas definidas y fechas establecidas para cada una de ellas. Lo más importante, sin embargo, es que se precisen apropiadamente - y de antemano- las instancias de decisión, de manera que se pueda avanzar con aplomo y certeza, dentro del marco institucional apropiado.

Numerosas críticas pueden surgir a la privatización, pero la experiencia de los países que lo han acometido muestra que todas pueden tener solución. Así por ejemplo, a la crítica de que ... “el Estado está liquidando sus activos”, el Gobierno Francés contrapuso una Ley que dispone que todo el producto de la privatización deberá ser destinado a reducir la deuda neta del Gobierno o a aumentar el patrimonio de las empresas del Estado, y que no puede en forma alguna destinarse a aumentar el gasto corriente. Para evitar la crítica de que... “los activos se están vendiendo demasiado baratos”, es factible definir reglas de juego transparentes y designar comisiones al más alto nivel para fijar los parámetros de venta. Si se dictan leyes apropiadas para respaldar el proceso, nadie podrá decir que éste está viciado de ilegalidad o plagado de corrupción. Si se encuadra apropiadamente dentro de la política de inversiones extranjeras del país, se evita que lo critiquen por... “abrirle la puerta a la inversión extranjera, dándole el control de sectores claves de la economía”. También es perfectamente factible que la privatización de los servicios públicos. Lejos de dañar la calidad de los mismos, vaya en beneficio de su calidad, seguridad y continuidad.

Se le han imputado a la privatización una serie de supuestos efectos perniciosos que en realidad no son atribuibles al cambio de propiedad de las empresas públicas, sino más bien al proceso de racionalización económica que el proceso desencadena. Así, el aumento de tarifas que debe hacer una empresa que se privatiza, usualmente debería haberse hecho también si quedara en manos del Estado, ya que por no hacerlo, el Estado ha estado absorbiendo un déficit operativo permanente; si una empresa que se privatiza tiene una nómina sobredimensionada, el riesgo de los despidos masivos no es atribuible a la privatización, ya que una sana administración del Estado también debería atacar este problema y, de hecho, si ese fuera el caso, el Estado ha de racionalizar la nómina de la empresa antes de privatizarla.

Otra crítica a la privatización es la que se basa en el supuesto de que la misma tiende a reducir los niveles de inversión en la economía, pues la empresa privatizada no podrá atraer capital privado al mismo ritmo que la capitalizaba el Gobierno. Ello obviamente depende de las circunstancias del país y de la calidad del proyecto en cuestión.

Ninguno de los aspectos mencionados tiene respuestas unívocas. Tampoco puede un país pretender copiar las experiencias de otro. Las soluciones tienen que adaptarse a la realidad del país, en lo que indudablemente es un acto de equilibrismo. El éxito dependerá de que se encuentren soluciones técnicas a los problemas, se tenga el coraje político para avanzar y negociar, y se logre estructurar grupos de presión que favorezcan al proceso. Y en este último sentido, los empleados de las mismas empresas que se privaticen bien pueden ser los primeros interesados.

En resumen, la Venezuela de hoy debe resolver una compleja y apremiante gama de situaciones.

En lo político, las presiones de la comunidad por la modernización de la democracia y el fortalecimiento de la capacidad de autodeterminación del electorado se enfrentan, de manera cada vez más activa, a los factores que prefieren el partidismo tradicional y oponen resistencia al cambio.

En lo social, el deterioro de los valores éticos ha aflorado con intensidad preocupante, llegando a ser lo suficientemente intenso como para minar muchas de nuestras instituciones fundamentales. La asociación de esta erosión de los valores éticos de nuestra sociedad con la crisis económica y política que viven muchos países de nuestro continente, le confiere al problema una connotación particularmente seria.

En lo económico, gravita sobre nosotros la evidencia incuestionable de que los modelos de desarrollo seleccionados en las décadas de los sesenta y setenta han perdido la capacidad de sustentar el crecimiento ordenado y autosostenido de nuestra economía en un ambiente de razonable estabilidad de precios. Sobre todo porque el petróleo ya no alcanza para cubrir el costo de los esquemas tradicionales.

Todos estos problemas están vinculados entre sí. La solución de uno de ellos presupone resolver paralelamente los restantes.

El cambio que requiere la política económica para impulsar verdaderamente el desarrollo del país es profundo. En lo sucesivo, si queremos tener éxito, la acción económica del Estado tendrá que ser concebida con un criterio realista y pragmático, de manera de obtener el mayor provecho posible de nuestro magnífico potencial de recursos. Deberá ser instrumentada en forma clara y efectiva, y tendrá que tener continuidad.

Pero, por encima de todo, que sea coherente!.