

I. BREVE CARACTERIZACION DE LA SITUACION ECONOMICA

El forjamiento de las estructuras requiere un tiempo relativamente largo, mientras la corrección de los desajustes coyunturales necesita una duración variable dependiendo si dichos desajustes sean producto de las estructuras inadecuadas o simplemente resultados del mal funcionamiento. En este sentido, la caracterización de la situación, tanto en sus aspectos estructurales como en los coyunturales, es esencial para proponer políticas y medidas de corrección y de ajuste.

El ingreso petrolero ha moldeado profundamente la estructura económica del país, adoptando una estrategia de crecimiento hacia adentro. Es decir, se utilizó el excedente de las exportaciones petroleras para organizar una sociedad basada en cuatro características fundamentales:

- a. Estructura de producción orientada hacia la sustitución de las importaciones a cualquier costo.
- b. Un consumismo amplio elevando el nivel de exigencia propio a los países de alto nivel de ingreso.
- c. Programas amplios de distribución a través de subsidios directos e indirectos.
- d. Dependencia extrema del petróleo como fuente de financiamiento a través del presupuesto estatal.

Las consecuencias de este modelo se manifiestan en un conjunto de comportamientos derivados:

- a. Aspiración sostenida de consumismo creciente por los que tienen la posibilidad y por los que no la tienen.
- b. Desinterés generalizado en elevar la productividad encareciendo el costo de producción.
- c. Confianza y optimismo en el futuro nacional.

Es el exceso de confianza en el futuro lo que indujo al país a endeudarse para financiar programas y proyectos de gran envergadura pero ejecutados con poca eficiencia. El endeudamiento fue contratado precisamente en los años de mayor bonanza financiera, pero una bonanza de poca duración. La caída de los precios petroleros unida a la concentra - ción temporal de los vencimientos de las deudas han reducido sustancialmente la disponibilidad en divisas. A partir de 1980, la desconfianza ha sustituido a la confianza anterior. Un bolívar voluntariamente sobreevaluado convirtió esta desconfianza en masiva fuga de capitales. Los dólares ingresados en forma de préstamos y excedentes volvieron a ser depositados en los bancos del exterior a través de la fuga de capitales.

A partir de 1982, el país está caracterizado por situaciones adversas, consecuencia de un modelo de desarrollo y de circunstancias particulares de la economía mundial. La inversión decrece, el consumo disminuye, el gasto público decae en términos reales y la disponibilidad de divisas no es suficiente para enfrentar los desembolsos. La economía pierde el dinamismo: en cinco años (1981-1986) ha decrecido el producto interno bruto en 7.6%.

La crisis económica que el país está experimentando, tiene un fundamento estructural y es un reflejo de circunstancias coyunturales. Lo importante es buscar soluciones para corregir las debilidades estructurales y liberarse en el menor plazo posible de las consecuencias negativas de la crisis.

A largo plazo, el país debe buscar estrategias que permitan corregir las debilidades estructurales: el exceso de dependencia del petró - leo y el consumismo espontáneo y promovido por encima del nivel de de - sarrollo. El modelo de crecimiento hacia adentro no es una estrategia adecuada para los países pequeños, ya que, en definitiva, es azaroso y frágil.

A corto y mediano plazo, el país enfrenta problemas que necesitan soluciones inmediatas: equilibrio en la balanza de pagos y conservar una tasa de crecimiento económico, al menos, igual a su tasa de crecimiento demográfico. Los dos problemas son, en realidad, las dos caras de la misma moneda. Cuando el país está fuertemente endeudado y su comercio exterior afectado por una fuerte caída de los precios de exportación, no parece fácil encontrar suficientes fuentes de financiamiento para sostener una relativa alta tasa de crecimiento económico.

II. CONSIDERACIONES ESTRATEGICAS PARA EL CORTO PLAZO

El crecimiento económico y la estabilización del sector externo sugieren, en la actualidad, una situación de dilema de política económica. Las políticas fiscal y monetaria expansivas tenderían a reducir el margen de desocupación al equilibrar los mercados de bienes y activos a un nivel de renta y producción superiores; aunque dicho movimiento profundizaría el desequilibrio externo por causa del aumento en el volumen de importaciones debido al efecto ingreso y al efecto precio, en la medida que se manifestaran tensiones en los costos de producción y niveles internos de precios.

En el corto plazo los mecanismos recomendables para el ajuste es tán limitados por los determinantes exógenos de la balanza de pagos. Las propuestas que se señalan aluden a aquellas partidas sujetas a cambios en un período corto de tiempo (son más elásticas a los instrumentos de política económica que se implementen) y no suponen bases para un crecimiento externo sostenido. Además sus resultados deben armonizarse con las medidas de carácter estructural requeridas. Una solución de corto plazo que comprometa alcanzar metas estratégicas sería inconveniente.

1. Medidas en relación a la deuda y la inversión externa

- Prolongación de los vencimientos en las cuotas de amortización de la deuda en un esquema de 15 a 20 años de plazo.
- Reducción de la sobretasa (Spread) aplicada a la tasa LIBOR para los préstamos obtenidos y fijación de una tasa de interés constante, o en su defecto, financiamiento del exceso de intereses por sobre dicha tasa a través de créditos condicionales de organismos multilaterales.

- Fijación de topes a los montos transferidos de recursos en base al crecimiento real esperado de la economía interna.
- Reconversión de la fracción de la Deuda Privada Externa del Sector no Financiero en inversiones (capitalización de la deuda), mediante el otorgamiento de ventajas fiscales y el acceso al mercado libre de divisas para los pagos y transferencias.
- Contratación de nuevos préstamos, con preferencia a través de los organismos financieros internacionales (FMI, BM, BID y BIRF) para pagos de las cuotas de amortización de capital en condiciones preferenciales.
- Estímulos a la repatriación de los recursos transferidos externamente a través de la compra de deuda pública externa al tipo de cambio libre para la conversión de los activos financieros externos, condicionando su uso con fines de inversión real.
- Estímulos a la inversión extranjera directa a través del mercado secundario de deuda y garantía de acceso al tipo de cambio libre.

2. Medidas en relación al sector interno

El equilibrio interno a corto plazo tiene pocas posibilidades de alcanzarse con tasas de crecimiento real del PTB interno significativas (3% y más) en vista a: las restricciones provenientes del sector externo, las limitaciones de la estructura productiva interna, la creciente incapacidad expansiva real del gasto fiscal y la ineficacia de la política monetaria. En la actual coyuntura, a estas deficiencias estructurales se le suman las tensiones generadas por las medidas cambiarias y de aumentos salariales recientes, decisiones que no han tenido ningún poder reactivador de la actividad económica interna.

A corto plazo la política económica debe concentrarse en el ajuste de los desequilibrios básicos y en sentar las bases para un cambio en el proceso de asignación de recursos que priorice el crecimiento de los sectores económicos productores de bienes transables, aunque esto pueda significar a corto plazo, un sacrificio adicional en el nivel de vida de la población.

En este sentido se plantea:

2.1. Política Fiscal

- Reducción en términos reales del gasto fiscal, concentrada sobre los gastos corrientes en lugar de los de inversión, a fin de facilitar la utilización y expansión de la capacidad productiva en bienes exportables y en la sustitución de importables; una política de gasto que priorice el sector construcción intensificaría un sesgo hacia la producción de no transables, opción claramente inconveniente.
- Paralización de la generación directa de empleo en el sector público y reducción de la partida global de remuneraciones.
- Eliminación de los controles de precio para permitir los ajustes necesarios en favor de los bienes transables, modificar la asignación factorial y el patrón de gasto interno y externo.
- Sustitución de los subsidios al productor por subsidios al grupo de consumidores de menor nivel de ingreso, a fin de reducir los montos de estos programas, hacerlos más discriminatorios y ampliar los excedentes sujetos a exportación; es decir, aumentar la eficiencia distributiva de los subsidios y minimizar sus efectos sobre la productividad y asignación de los recursos.

2.2. Política Monetaria

- Control de la expansión del dinero y el crédito para impedir ra

ficar las expectativas alcistas sobre los precios a la vez que evitar las restricciones al financiamiento de sectores cuyos costos son muy sensibles al tipo de interés.

- Sentar las bases para un mayor desarrollo de los mercados organizados de capital por medio de un tratamiento fiscal favorable a la inversión en valores y a la apertura de capitales, desarrollo de nuevos instrumentos financieros y reducción en el control con fines tributarios de sus operaciones; todo ello supone desestimular el dólar como activo financiero alternativo.
- Reducir el margen negativo de las tasas reales de interés, subsidiando los tipos de interés para préstamos hipotecarios y permitiendo un ajuste progresivo en los distintos subsectores financieros.

2.3. Política de Reasignación de Recursos

- Restituir al mercado libre de divisas el tipo de cambio para las exportaciones no petroleras, para asimilar las potenciales ventajas comparativas (dinámicas).
- Los estímulos fiscales deben ser optativos, transitorios y limitados a sectores de alta elasticidad, productora y exportadora, en el corto plazo para minimizar las ineficiencias generadas por la protección y evitar el sesgo en favor de los sectores no transables y de la sustitución de las importaciones de alto costo económico y social.
- El ajuste de los precios relativos debe protegerse de la utilización de mecanismos generalizados y compulsivos de elevación de costos y en especial de los sueldos y salarios nominales por sus implicaciones inflacionarias, de consecuencias redistributivas negativas.

III. CONSIDERACIONES ESTRATEGICAS PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO

Es claro que Venezuela seguirá dependiendo por muchos años del sector petrolero como una importante fuente generadora del crecimiento interno, pero es también evidente que el poder de este sector para garantizar exclusivamente este crecimiento ha disminuido tanto a corto como a mediano plazo, debido a:

- La inestabilidad a largo plazo del mercado, tanto por factores que afectan la oferta (productores no opep., inestabilidad intra-cartel, nuevas tecnologías de exploración y producción, nuevos sustitutos y desarrollo de otras fuentes alternas tradicionales), como aquellos que alteran la demanda (programas de conservación, reorientación de la demanda, cartelización de los demandantes significativos).
- Consecuencia de lo anterior, el país para sostener sus mercados y eventualmente desarrollarlos debe invertir capital en forma creciente en los grandes centros de consumo, lo que resta importantes recursos a la economía interna, disminuyendo por tanto la capacidad de generación de crecimiento interno del sector petrolero.

Por otra parte, la dimensión de la economía interna no es lo suficientemente grande como para garantizar un crecimiento sostenido en base al mercado interno. El tamaño de la población, aún teniendo en cuenta su crecimiento futuro, y la cuantía de los recursos naturales disponibles imponen el desarrollo de un aparato productivo orientado hacia amplios mercados que garanticen escalas suficientemente grandes para hacer rentables, micro y macroeconómicamente, la explotación.

Las dos consideraciones anteriores conllevan a la necesidad, ineludible, de hacer crecer y diversificar las exportaciones como requisito para poder garantizar un proceso de crecimiento sostenido y estable. Es decir, el crecimiento económico interno sólo puede garantizarse a mediano y

largo plazo en la medida que el sector externo se expanda.

Diversificar las exportaciones supone:

- A) Reestructurar la economía interna
- B) Elevar la capacidad y la eficiencia productiva
- C) Captar el máximo posible de ahorro externo

El logro de estos objetivos a su vez requiere:

1. Flexibilizar las relaciones entre los agentes económicos internos para lo cual se debe:

- liberalizar el proceso de formación de precios tanto en el mercado de bienes y servicios no factoriales, como en los mercados de factores (trabajo, financieros, inmobiliarios).
- Modificar el sistema jurídico-institucional de manera que se transite de una normativa específica a una más general que regule el comportamiento de los agentes económicos con la menor discriminación posible y de difícil manipulación discrecional.
- Centrar la política económica en los sectores estratégicos básicos (materias primas fundamentales y energéticos) y en políticas de estímulo más que de control.

2. Promover un desarrollo tecnológico selectivo, ligado a los sectores con evidentes ventajas comparativas lo que implica:

- Concentrar recursos públicos y privados en el proceso de innovación y aplicación de tecnologías de punta no sólo en el productiva, sino también en la gestión, administración y mercadeo.
- Relacionar las empresas nacionales con empresas extranjeras garantizando el traslado tecnológico y la formación de los recursos humanos.

3. Estimular la inversión extranjera en su carácter de: proveedores de ahorro externo, generadora de tecnología y elemento de apertura de mercados externos, para lo cual se requiere:

- Liberalizar aún más el régimen al tratamiento del capital extranjero, especialmente en materia de repatriación de dividendos (más que de capitales), cobro por patentes y royalties, y obligatoriedad de conversión en inversión nacional.
- Reglamentación clara y estable, con reducción drástica de la discrecionalidad sobre todo en materia de régimen legal, política cambiaria (no sobre el tipo de cambio), política de precios, impositiva y de financiamiento interno.
- Elevar la capacidad negociadora de los agentes económicos nacionales públicos y privados.

Las consideraciones anteriores implican que la política económica debe ser reorientada:

A. Política Cambiaria

- El tipo de cambio debe ser ajustado a mediano y largo plazo de manera tal que no disminuya en términos reales, es decir, evitando su sobrevaluación (el tipo de cambio constituye el instrumento de política económica básica en la implantación de una política de crecimiento hacia afuera).
- Liberalizar la asignación de divisas para las importaciones.
- Re-establecer, en la medida que la coyuntura lo permita, un sistema de tipo de cambio único.

B. Política Fiscal

- El tipo de cambio no debe ser utilizado como un instrumento de

recaudación de recursos fiscales, ni siquiera el tipo de cambio para el sector petrolero.

- Las actividades exportadoras deben de disfrutar de una protección fiscal efectiva positiva, para lo cual debe adecuarse la estructura del arancel de manera que no se proteja en exceso las actividades sustitutivas de importaciones.
- La inflación no debe convertirse en una fuente de financiamiento público. Las fuentes naturales de financiamiento del gasto público deben ser: la tributación y el endeudamiento con el sector privado y el resto del mundo.
- El desequilibrio presupuestario se justifica por razones de política económica coyuntural, pero no puede convertirse en una situación permanente, a mediano y largo plazo. Su corrección debe realizarse para evitar desplazar estructuralmente el gasto del sector privado.
- El gasto público se debe orientar en base a unos objetivos de:
 - a) provisión de economías externas para las actividades ligadas, directas e indirectamente, a las exportaciones.
 - b) Mantenimiento del nivel de ingreso de los estratos más bajos por medio de: provisión de servicios, subsidios y políticas de empleo coyunturales.

C. Política Monetaria

- La política monetaria seguirá estando subordinada a la política fiscal y a la política cambiaria, sobre todo si el sistema de cambios es fijo y las exportaciones son el sector clave que garantiza el empleo y el nivel de producto.
- En el contexto de una estrategia como la aquí propuesta, la tasa de interés juega un papel fundamental tanto en la asignación de recursos internos como en la movilidad de las corrientes de capital entre la economía interna y el resto del mundo. Por esta razón

las tasas de interés deben ser lo más flexibles posibles.

- En función de lo anterior, el sistema monetario debe ser desregularizado sobre todo en materia del manejo de los encajes. La reestructuración del sistema financiero es un requisito esencial para promover la reasignación factorial.
- El fomento del ahorro interno y su trasbase hacia los sectores productivos exportadores debe ser un criterio básico en la orientación de la política monetaria, así como la estabilidad del nivel general de precios. En este sentido la validación de la política fiscal no debe ser el objetivo central de la política monetaria, aunque se reconoce la gran influencia de la primera sobre la segunda.

D. Política de Distribución de Ingresos

- El sistema tributario y los subsidios (educación, salud y vivienda) son los instrumentos naturales para redistribuir el ingreso.
- Los aumentos generales de sueldos y salarios, y la fijación de los precios no deben ser utilizados como mecanismos para sostener el salario real. El ajuste salarial debe descansar en la contratación colectiva a nivel de empresas. Si la inflación puede mantenerse a niveles bajos y estables, el ajuste salarial debe ser función de la productividad y la competitividad de la empresas.
- La expansión de la cobertura del seguro social, constituye un aspecto central en la política de distribución de ingresos tanto para los empleados como para los empleadores, aunque debe mejorarse sustancialmente la gestión financiera y administrativa de los servicios, aumentando al máximo su descentralización.
- La re-estructuración del aparato productivo y el desarrollo tecnológico implican profundos cambios en el mercado de trabajo a mediano y largo plazo; por ello se impone la necesidad de llevar a cabo programas de formación de recursos humanos que garanticen el

reciclaje de mano de obra en función de las actividades productivas que deben expandirse. Esta acción es central en la implantación de una política de ingresos a mediano y largo plazo.

- Política Exterior: La conversión de una economía volcada al mercado interno en una, donde el sector exportador sea el eje central de su crecimiento a mediano y largo plazo, impone la necesidad de diseñar una política exterior agresiva en función de la captación de mercados externos y la búsqueda de sólidos aliados comerciales, en un contexto de un mercado internacional muy competitivo y con muchas tensiones, características que no desaparecerán a mediano y largo plazo. Esto implica una modificación estructural en nuestra política externa que ha estado más sesgada hacia objetivos estrictamente políticos, que comerciales.

Como puede deducirse, los cambios aquí sugeridos en la política económica, implican modificaciones esenciales en la manera de conducir los asuntos económicos, tanto a nivel micro como macroeconómico. Estas modificaciones indican el nivel y la magnitud de los cambios necesarios que deben producirse para transitar desde una economía volcada hacia el mercado interno ultraprotegida y que funciona a partir del gasto estatal alimentado por la renta petrolera, hacia otra economía que debe caracterizarse por un alto grado de apertura externa, competitiva a nivel interno y con un alto grado de autonomía con respecto a la gestión fiscal.

En la medida que tal tránsito se dificulte, los costos sociales y económicos del proceso de ajuste serán mayores, más no podrán ser evitados, ya que tarde o temprano deberán producirse. Es muy probable que a corto plazo el crecimiento económico y el empleo se vean aún más afectados que lo que están en la actualidad, al intentar implantar una estrategia como la aquí propuesta, pero seguir insistiendo en fomentar un crecimiento y mantener el empleo sin provocar los cambios estructurales aquí sugeridos no sólo no fomentará crecimiento alguno sino que elevará los costos sociales futuros.

TEMAS DE LA MISMA COLECCION

- Temas de Coyuntura N° 1
"La Deuda Externa de Venezuela: Situación, Perspectivas e Implicaciones". Julio 1983.
- Temas de Coyuntura N° 2
"Notas sobre las Medidas Sugeridas por el Fondo Monetario Internacional". Agosto 1983.
- Temas de Coyuntura N° 3
"¿Está Subvaluado o Sobrevaluado el Bolívar?" Enero 1984.
- Temas de Coyuntura N° 4
"El Refinanciamiento de la Deuda Externa y sus Implicaciones".
Julio 1984.
- Temas de Coyuntura N° 5
"Perspectivas de la Balanza de Pagos: 1985-1987". Febrero 1985.
- Temas de Coyuntura N° 6
- Temas de Coyuntura N° 8
"Notas sobre la Base Monetaria y la Eficacia de la Política Monetaria". Diciembre 1985.

- Temas de Coyuntura N° 9
"Política Económica, Reactivación y Crecimiento". Enero 1986.
- Temas de Coyuntura N° 10
"Notas al Margen de la Lucha contra el Desempleo". Mayo 1986.
- Temas de Coyuntura N° 11
"El Debilitamiento del Mercado Petrolero y los Tipos de Cambio".
Junio 1986.
- Temas de Coyuntura N° 12
"Balanza de Pagos, Déficit Fiscal y Medidas Económicas". Julio 1986.
- Temas de Coyuntura N° 13
"Políticas de Salario y Empleo de la C.E.E. y de Venezuela: Un Aná
lisis Comparativo". Setiembre 1986.
- Temas de Coyuntura N° 14
"Notas sobre el Avance Tecnológico y sus Efectos en el Mercado La-
boral". Mayo 1987.
- Temas de Coyuntura N° 15
"Algunas Consideraciones en Torno a las Estrategias de Desarrollo
a Largo Plazo y de Ajustes a Corto y Mediano Plazo". Julio 1987.