

...y....¿en qué anda el gobierno?

María Antonia Moreno

Luis Zambrano Sequín

...y... ¿en qué anda el gobierno?

Buena parte de la reflexión sobre el desempeño de la economía venezolana en las dos últimas décadas concluye en la necesidad de un cambio de régimen político, como condición necesaria para la implementación de una reforma económica que permita ubicar al país en una senda de crecimiento y bienestar sostenible. Aunque analíticamente robusta, quedarse solo en esta proposición supone estancar el análisis – tanto como lo está la propia economía del país – hasta que dicho cambio no se produzca.

Creemos que es necesario, mientras no ocurran los cambios en el entorno político, dar cuenta de las acciones del gobierno dirigidas a intervenir sobre la economía. Una economía que se ha reducido de manera notable¹ y que ya desde hace tiempo funciona con varias monedas, pero con tendencia a dolarizarse plenamente. Ante los cambios estructurales de la economía interna, hemos presenciado un comportamiento del gobierno que se ha ido deslindando de manera irreversible del enfoque político que se supone era compatible con la “doctrina” del Socialismo del Siglo XXI². Sin embargo, esto no significa que esté garantizada, como algunos piensan, la restitución de la economía de mercado. Lo que luce cierto es que, en este contexto, se perfila para el gobierno un escenario bastante más complicado para el diseño de sus políticas económicas. Concretamente, ¿qué puede hacer un gobierno en una economía cuyo tamaño se ha reducido casi 70% en siete años, su único producto de exportación ya no genera ingresos fiscales, sin posibilidad de acceso a los mercados financieros, sin reservas internacionales y en

¹ El tamaño nominal en dólares de la economía venezolana para este año se proyecta en menos de 1/5 del que tenía hace una década; una economía que recibió, en 2012, un monto ingresos externos corrientes cercano a US \$ 100.000 millones y que pasó a percibir menos de US \$ 10.000 en 2020. En términos reales, dos indicadores son altamente impactantes: el país ha perdido más del 65% del número de empresas que tenía a mediados de los años 2000; y el PIB real per cápita, por su parte, retrocedió a niveles de mediados de la década de los 40 del siglo pasado.

² Hablar de un modelo de desarrollo del Socialismo del Siglo XXI es un ejercicio de simplificación. En realidad, las definiciones generales de política económica del chavismo nunca se fundamentaron en un programa único orgánico y coherente; ellas se fueron incorporando en los diversos programas y planes (Programa Económico de Transición 1999-2000, Programa Económico 2000, Programa de Gobierno: La Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución 2000, Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, Proyecto Nacional Simón Bolívar 2007-2013, Plan de la Patria 2013-19, Plan de la Patria 2019-2025). En la práctica, el modelo de gestión chavista es un compendio de decretos, nuevas leyes y/o las reformas de leyes existentes antes de 1998, aprobadas mediante el mecanismo de la habilitación y/o por la Asamblea Nacional Constituyente establecida en 2017.

medio de un proceso hiperinflacionario en vías de transformarse en uno de los más prolongados en la historia conocida?

Atado de pies y manos

La prolongada hiperinflación, como era previsible, ha promovido la sustitución del bolívar por el dólar, no solo como medio de pago, sino como unidad de medida y, sobre todo, como medio de reserva de valor. El bolívar se sigue utilizando porque aún hay agentes, empezando por el propio gobierno, que siguen pagando sus compromisos en esa moneda, y porque la banca aún no ha podido dolarizar todos los depósitos y el escaso crédito que otorga. No exageramos cuando afirmamos que ya desde 2019 la economía venezolana dejó de estar basada en el bolívar, para convertirse en una economía bimonetaria con predominancia creciente y absoluta del dólar.

La incapacidad del gobierno para controlar la hiperinflación exige distinguir el impacto de eventos que escapan a su control, para configurar el sentido, alcance y restricciones u obstáculos de sus recientes acciones de política económica.

Un hecho para el que el gobierno venezolano no se preparó fue la extraordinaria contracción de la renta petrolera, proceso que comenzó en 2014 y que lo dejó progresivamente desprovisto de fuentes de financiamiento. Después de utilizar la renta petrolera extraordinaria³, el gobierno no solo se quedó sin recursos ordinarios externos por el desplome de los precios y la ruina de la estatal petrolera Petróleos de Venezuela (PDVSA), sino también sin acceso al financiamiento internacional, consecuencia del excesivo endeudamiento externo, que en pleno boom (2004-20014) cuadruplicó su monto y que finalmente terminó en un default generalizado en el servicio de la deuda del sector público a partir de diciembre de 2017.

Con un carácter menos exógeno, porque de alguna manera depende de lo que acontezca en el escenario político interno, están las limitaciones de las sanciones impuestas desde 2018, que sin duda han agravado esas restricciones. Aún en la eventualidad de que las sanciones fuesen relajadas, habría que considerar que la fuente petrolera de recursos enfrenta tres retos

³ Medida por el valor en dólares de las exportaciones de crudo.

fundamentales: en primer lugar, la inevitable reconstrucción de la capacidad de la industria petrolera nacional y en la reestructuración gerencial de PDVSA, que pasan por la inyección de montos importantes de inversión en infraestructura, recursos que el gobierno no dispone; segundo, la tendencia declinante de la demanda mundial de hidrocarburos, debido a la transición energética, que impide hacer planes de largo plazo; y, tercero, cambios en el marco regulatorio internacional orientados a garantizar la sostenibilidad ambiental. Estos factores hacen poco atractiva la inversión privada en el sector de los hidrocarburos, dificultando con ello aún más las posibilidades de una recuperación significativa del nivel de actividad económica interna.

Las restricciones presupuestarias del gobierno también se han agudizado por razones vinculadas a la caída en la tributación interna. La capacidad tributaria del sector privado se ha deteriorado por varias razones, entre las que destacan, además de la fuerte contracción de la economía, las propias deficiencias estructurales del sistema impositivo (altas tasas marginales, impuestos parafiscales, exenciones y exoneraciones generalizadas, penalizaciones injustificadas, entre otras) que lo hacen muy distorsionante desde el punto de vista de eficiencia; además es un sistema excesivamente confiscatorio y poco productivo en términos de recaudación. Por otra parte, el alto nivel de informalidad, estimulada por los controles, los altos costos transaccionales y la dolarización, afectan negativamente la productividad en la recaudación, sobre todo, del IVA. El deterioro de la capacidad institucional y los efectos de la hiperinflación – efecto “Oliveira-Tanzi”⁴ - sobre la recaudación real interna, son también factores de la mayor importancia en la caída de la tributación interna.

Un factor no menos importante es la pérdida de capital humano en el sector público, por el desplazamiento de funcionarios hacia actividades informales, a la ocupación en el sector privado formal y/o a la migración. El bajo nivel del capital humano se hace cada día más evidente en el extraordinario deterioro en prácticamente todas las áreas de servicios públicos.

⁴ A pesar del esfuerzo del gobierno por cobrar impuestos por adelantado.

¿Quién dirige a quién?

Ante todas estas restricciones, queda muy poco en las políticas públicas del modelo del Socialismo del Siglo XXI. La lógica del mercado ha ido resurgiendo, pero en un contexto poco articulado y consistente, sin obedecer a una clara directriz de política económica que el gobierno esté dispuesto a asumir abiertamente, tratando con ello de evitar los costos políticos que esto implica.

Un hecho incontestable es la renuncia progresiva del gobierno a la aplicación de controles; sin anuncios formales, pero mostrándose permisivo, y en algunos casos promotor, del ajuste frecuente de los precios de bienes y servicios en aras de aumentar los niveles de abastecimiento. Paralelo al abandono de los controles de precios y tarifas se pasó a intentar estabilizar la inflación mediante la reducción de la expansión monetaria a través de dos medidas: la contención del gasto fiscal financiado por el BCV, y la imposición de un elevadísimo encaje legal para limitar en extremo la expansión del crédito bancario; ambas acciones con altísimos costos que obstaculizan cualquier iniciativa de recuperación sustantiva de la actividad económica interna.

La disminución del ritmo de emisión monetaria para financiar el déficit fiscal se implementó desde mediados de 2018, después de varios meses de hiperinflación desbocada. Con dicha decisión, las autoridades económicas no solo reconocen el impacto inflacionario de dicho financiamiento, sino que ceden espacio de dominancia fiscal esperando la desaceleración de la hiperinflación. Pero esto también ha provocado una reducción significativa del nivel real del gasto fiscal, que se ha traducido en un importante recorte de las inversiones públicas y también en los salarios, las transferencias y los subsidios.

A pesar de esos esfuerzos de ajustes contractivos, los problemas del gobierno siguen presentes. El financiamiento monetario del gasto fiscal continúa siendo relativamente elevado, y con ello las presiones inflacionarias⁵, ya que la reducción del gasto ha sido relativamente menor

⁵ La inflación se mantiene todavía en niveles muy elevados; un valor acumulado anual de más de 2.000% en 2020 y cerca de 700 veces el promedio de la inflación mundial del último quinquenio.

que la de los ingresos tributarios ordinarios. Hay que notar además que el impuesto inflacionario, como consecuencia de la hiperinflación, tiene un rendimiento fiscal real cada vez menor⁶.

Más que por falta de comprensión de las implicaciones de la dominancia fiscal, el gobierno enfrenta hoy el dilema entre estabilizar la inflación y reducir aún más el tamaño del sector público, arriesgándose a disminuir su capacidad de control político y social. Para tener una idea de lo que implicaría eliminar el impuesto inflacionario, si el gasto del gobierno se financiase exclusivamente con tributación interna, su tamaño sería equivalente a aproximadamente 9% del PIB; una magnitud 4 veces menor que su significación promedio en el período 2004-2014. Con un presupuesto equivalente a 9% del PIB, el gobierno no lograría cubrir ni siquiera la mitad de su mermado gasto corriente actual.

Como es obvio, ante estas circunstancias es muy poco lo que el gobierno puede hacer para implementar medidas de política anticíclica; de hecho, a medida que la economía se dolariza y la hiperinflación se prolonga, las políticas monetaria y cambiaria pierden la mayor parte, si no la totalidad, de su poder.

Ya el control de la política monetaria por parte del BCV era muy reducido antes de que se profundizara la crisis interna, dado que la expansión de la base monetaria estaba determinada por la dominancia fiscal y por el financiamiento monetario discrecional del déficit del sector público, dos factores que dicho organismo no está en capacidad de controlar. Ahora, con una liquidez monetaria cada vez más determinada por la masa de dólares que circulan internamente a través de los canales privados, el Banco Central ya no puede ejercer su rol como autoridad emisora. Y, para completar, producto del elevado encaje legal exigido con el fin de crearle espacio al financiamiento monetario del gobierno, el dinero bancario creado por las instituciones financieras a través del crédito se redujo a un mínimo insignificante.

Otro tanto puede decirse de la política cambiaria. El BCV, al quedarse prácticamente sin reservas internacionales, tiene muy poca capacidad para influir directamente sobre la evolución del mercado de divisas, y tampoco lo puede hacer indirectamente a través de la política

⁶ Muy probablemente la economía venezolana transita por la zona de pendiente negativa de la Curva de Laffer.

monetaria por las razones que ya hemos expuesto. La carencia de flujos externos bajo su control ha convertido a la autoridad monetaria en un mero seguidor del mercado paralelo del dólar y sin capacidad para poder evitar la permanente tendencia a que el tipo de cambio real se aprecie, consecuencia natural en un contexto hiperinflacionario. La apreciación cambiaria, como es muy conocido, hace aún más difícil la recuperación de la actividad en los sectores productores de bienes transables.

Por último, no puede dejar de mencionarse el progresivo aislamiento internacional como resultado de la aplicación de sanciones internacionales, consecuencia de la creciente violación de los derechos humanos y ciudadanos, la corrupción y el narcotráfico de los que una parte muy significativa de la comunidad internacional acusa al gobierno venezolano. Estas sanciones, sin duda, profundizan aún más las restricciones que limitan el poder e impacto de la política económica interna.

¿Y dónde está el piloto?

Con tan pocas herramientas de política, el gobierno no cuenta con los recursos ni con la credibilidad suficiente para implementar políticas capaces de estabilizar y, menos aún, de regresar a una senda de crecimiento sostenible, máxime en un contexto de profundos cambios en un mercado internacional globalizado y en el medio de una transición energética.

En ese contexto de reducida capacidad de intromisión del gobierno en la economía, la iniciativa privada ha comenzado a recuperar espacios, pero en una economía muy pequeña, aún en el contexto de América Latina⁷. Además de su reducido tamaño, es de destacar la baja capacidad de generar divisas, así como los importantes déficits y la baja calidad de la infraestructura de servicios básicos y con una aguda escasez crónica de combustible; tampoco hay que olvidar los crecientes niveles de desigualdad que también contribuyen a minimizar el tamaño del mercado interno. En síntesis, hay un margen para un crecimiento de la actividad económica privada, pero su tamaño es insuficiente para garantizar una significativa,

⁷ Para el 2020, el tamaño de la economía de Colombia es casi 5, 5 veces la economía venezolana, la de Chile 5 veces, la de Perú 4 veces y la de Ecuador 2 veces.

desconcentrada -en términos espaciales y sociales- y sostenible recuperación de la calidad de vida de la mayoría de la población.

Desde luego, la resolución de los problemas de esta economía no se puede abordar con una mera reconversión monetaria; las experiencias de 2008 y 2018, que obviaron las deficiencias estructurales del entorno macroeconómico del país, debieron ser suficientes para demostrarlo. En todo caso, una reestructuración del sistema de pagos debería formar parte de un programa integral de estabilización macroeconómica. Por otro lado, estabilizar la economía no es posible sin reanudar el acceso al sistema financiero y a los mercados internacionales, incluso en el contexto de una economía plenamente dolarizada y con significativa presencia del sector privado.

Parodiando la situación de un avión en pleno vuelo, lo peor que le puede pasar a los pasajeros (a los agentes económicos privados y la sociedad en general) es quedarse sin piloto (sin un gobierno con capacidad de implementar políticas económicas de calidad). Se requeriría, por lo menos contar con un piloto automático (instituciones de calidad, una economía estabilizada y un programa de reformas estructurales bien definido) que permitiera volar al menos por un rato; pero aún en este caso, hace falta quién pueda despegar y aterrizar y, sobre todo, que pueda lidiar con las turbulencias y las tempestades.