

978|980|439|219|1

Luis Zambrano Sequín
María Antonia Moreno

NOTAS

**SOBRE LA ECONOMÍA
VENEZOLANA
(2021-2024)**

Editores:
Luis Zambrano Sequín
María Antonia Moreno

NOTAS

SOBRE LA ECONOMÍA
VENEZOLANA
(2021-2024)



Caracas, 2025

Notas sobre la Economía Venezolana (2021-2024)
Editores: Luis Zambrano Sequín y María Antonia Moreno

© Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020)

Apartado 20.332

Diseño y producción: abediciones

Corrección de pruebas: MARÍA FERNANDA BERMÚDEZ

Diseño de portada y diagramación: REYNA CONTRERAS M.

Foto de portada: RONALD BALZA GUANIPA

Primera edición, 2025

Depósito Legal: DC2025000410

ISBN: 978-980-439-219-1

Impresión: GRÁFICAS LAUKI

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado –electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.–, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

Índice de Contenido

Acerca de los autores	8
Prefacio	10
Política Macroeconómica y de Estabilización	15
y...¿en qué anda el gobierno?	16
<i>María Antonia Moreno y Luis Zambrano Sequín</i>	
Lineamientos Generales de un Programa de Estabilización Macroeconómica para la Transición	22
<i>Leonardo Vera y Luis Zambrano Sequín</i>	
Política Fiscal	29
Las reglas fiscales y la política fiscal en Venezuela.....	30
<i>Santiago E. Sosa</i>	
La reforma del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras ¿inicio de la desdolarización en Venezuela?.....	38
<i>María Antonia Moreno</i>	
Venezuela: tributación con inflación ¿reforma tributaria ya?.....	50
<i>María Antonia Moreno</i>	
Reglas Fiscales para una economía petrolera: el caso de Venezuela (un enfoque de equilibrio general dinámico)	73
<i>Luis Zambrano Sequín, Santiago Sosa y María Antonia Moreno</i>	
Política Monetaria y Cambiaria	96

La dolarización y el sistema financiero.....	97
<i>Luis Zambrano Sequín</i>	
Riesgo cambiario en el sistema financiero en una economía bimonetaria	110
<i>Luis Zambrano Sequín</i>	
Dolarización y Desdolarización ¿un dilema en Venezuela?	116
<i>Luis Zambrano Sequín</i>	
¿Qué factores están explicando la inflación en Venezuela?	131
<i>Luis Zambrano Sequín y Santiago Sosa</i>	
Política Laboral	157
Algunos efectos generales de la crisis económica sobre los flujos migratorios y el mercado laboral venezolano	158
<i>Luis Lauriño</i>	
La informalidad laboral en Venezuela: definiciones, medición y desafíos	166
<i>Demetrio Marotta Lanzieri</i>	
Política Redistributiva	176
¿Transferencias monetarias no condicionadas como respuesta al deterioro de la pobreza y la desigualdad en Venezuela? Pobreza y Desigualdad en Venezuela: Revelaciones de la ENCOVI	177
<i>María Antonia Moreno y María Gabriela Ponce</i>	
Estructura y desigualdad en el consumo de los hogares en Venezuela (2020 -2021)..	187
<i>Luis Zambrano Sequín y Santiago Sosa</i>	
La Desigualdad en el Gasto de los Hogares	196
<i>Luis Zambrano Sequín y Santiago Sosa</i>	
Sector Real	202
Rediseñando el sector agroalimentario venezolano	203
<i>Juan Carlos Guevara</i>	

Propuestas de reforma de los aspectos institucionales y jurídicos fundamentales para reactivar la producción agraria en Venezuela	210
<i>Luis Alfonso Herrera Orellana</i>	
Del Inusitado encanto de las Zonas Económicas Especiales	217
<i>Juan Carlos Guevara</i>	
¿Se puede “comprar” el desarrollo? Algunas observaciones sobre el proceso de Industrialización en Venezuela	225
<i>Juan Carlos Guevara</i>	
Lo que los países comercializan	234
<i>Juan Carlos Guevara</i>	

Acerca de los autores

Guevara, Juan Carlos: Economista (UCAB); M. Phil (Dpto. Economía) The George Washington University; PhD (Dpto. Economía) The George Washington University. Profesor Asociado (Escuela de Economía UCAB) en Políticas Macroeconómicas y Organización Industrial. Áreas de Investigación: Política y Organización Industrial, Macroeconomía Internacional, Crecimiento y Desarrollo.

Herrera Orellana, Luis: Profesor en la Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Autónoma de Chile. Investigador de CEDICE-Libertad. Candidato a doctor en Derecho en la Universidad de Los Andes, Chile (laho76@gmail.com).

Lauriño, Luis: Investigador del IIES-UCAB, Editor de la Revista Temas de Coyuntura (UCAB). Profesor de las cátedras de Historia de las Relaciones Laborales en Venezuela, Teoría de las Relaciones Industriales y Sistemas Comparados de Relaciones Industriales. Colaborador de diversas publicaciones y revistas académicas en el área de estudios laborales.

Marotta, Demetrio: Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Especialista en Desarrollo Organizacional (UCAB). Profesor – Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES - UCAB). Profesor asistente en la Escuela de Ciencias Sociales y en la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas (FACES - UCAB). Consultor empresarial en temas de gestión estratégica.

Moreno, María Antonia: Economista graduada en la Universidad Central de Venezuela (UCV), con Maestría y PhD en Economía de la University of Notre Dame (Indiana, EE. UU.). Profesor Universitario Asociado UCV y Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) en cursos de pregrado y postgrado en Macroeconomía, Economía del Sector Público, Finanzas Públicas, Economía Internacional, Desarrollo Económico y Política Económica. Actualmente, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de UCAB. Actividad de investigación y de consultoría concentrada en temas de macroeconomía, finanzas públicas, economía política fiscal y política económica. Ha sido Economista Senior en varios organismos públicos de Venezuela y realizado consultorías para organismos nacionales e internacionales. ORCID: 0000-0002-7785-8692. E-mail: mmorenod@ucab.edu.ve

Ponce, María Gabriela: Lic. En Sociología (UCAB), Especialista en Sistemas de Información (UCAB) y Doctora en Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV). Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, Profesora de la cátedra Desarrollo Social en la Escuela de Ciencias Sociales (FACES-UCAB) Escalafón: Titular. Homólogo

de la Red AUSJAL de Pobreza y Desigualdad y consultora para diversos proyectos de investigación social promovidos por organismos nacionales e internacionales. Se especializa en las áreas de desarrollo, condiciones de vida; pobreza y desigualdad, mercado de trabajo, formulación y evaluación de proyectos sociales; políticas públicas y opinión pública, así como en el diseño, procesamiento y análisis de investigaciones mediante encuestas. Ha publicado en libros, informes de investigación y revistas arbitradas, participando en diversos seminarios y foros nacionales e internacionales.

Sosa, Santiago: Maestría en Economía Aplicada (en curso): Universidad Católica Andrés Bello, Caracas – Venezuela; Economista: Universidad Católica Andrés Bello, Caracas – Venezuela. Profesor-Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-UCAB) de la Universidad Católica Andrés Bello. ORCID: 0000-0002-5148-6878. Cel: +58 412 5752071. E-mail: ssosapul@ucab.edu.ve

Vera, Leonardo: Economista de la Universidad Central de Venezuela (1987), Master en Economía en Roosevelt University (Chicago, 1991), y Ph.D. en Economía en University of East London (Inglaterra, 1997). Profesor Titular de la Cátedra de Macroeconomía de la Escuela de Economía de la UCV. 1987. Profesor en la Maestría y Doctorado en Economía del Desarrollo de FLACSO-Ecuador. “Andrés Bello Fellow” de la Universidad de Oxford (2002-2003). Individuo de Número y actual presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Experto en Macroeconomía y Desarrollo, Teoría Economía Post Keynesiana y Políticas Públicas para el Desarrollo.

Zambrano-Sequín, Luis: Doctor en Economía: Universidad Católica Andrés Bello, Caracas - Venezuela. Master of Arts: Illinois State University - EEUU. Postgrado en Planificación del Desarrollo Regional (Instituto de Planificación Económica y Social (ILPES), Buenos Aires - Argentina; Economista: Universidad Central de Venezuela, Caracas - Venezuela. Profesor Titular de Postgrado y Pregrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor Asociado (J) de la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES-UCAB). Individuo de Número y vicepresidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela. ORCID: 0000-0002-9266-5987. Cel: +58 414 2509592. E-mail: lzambra@ucab.edu.ve

Prefacio

Este libro es el compendio de un conjunto de trabajos que forman parte de la serie Notas sobre la Economía Venezolana¹, editada por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello IIIES-UCAB), donde se recogen diversas reflexiones de profesores e investigadores en torno a aspectos relevantes del acontecer contemporáneo de la economía venezolana. En este libro los distintos trabajos han sido organizados en función de las áreas de política económica que tratan; en este sentido, el libro contiene las siguientes secciones: Política Macroeconómica y de Estabilización, Política Fiscal, Política Monetaria y Cambiaria, Política de empleo y mercado laboral, Política Distributiva, y Políticas Sectoriales.

La primera sección, Política Macroeconómica y de Estabilización, contiene las Notas 1 y 3 de la serie y se centran en el desempeño de la economía venezolana en las dos últimas décadas y los cambios que serían necesarios para retomar una senda robusta y sostenible de crecimiento a mediano y largo plazo.

En la Nota 1, y... ¿en qué anda el gobierno?, se destacan las debilidades del modelo del Socialismo del Siglo XXI y las dificultades que enfrenta el gobierno para revertir el colapso de la actividad económica y reducir los elevados niveles de inflación.

En la segunda Nota, Lineamientos Generales de un Programa de Estabilización Macroeconómica para la Transición, se abordan las características generales de un programa de estabilización macroeconómica que persiga como objetivo central corregir los profundos desequilibrios en los mercados monetarios, financieros y de bienes y factores productivos, consecuencia de la grave y prolongada crisis que ha experimentado la economía venezolana en las últimas dos décadas. Se resalta, además, que un programa de esta naturaleza debe tener en cuenta las importantes transformaciones que están ocurriendo a nivel global asociadas a la transición energética, el cambio climático, la IV Revolución Industrial y la reestructuración de la geopolítica mundial. Por otra parte, se destaca que el éxito de un programa de este tipo requiere un contexto de estabilidad política y el respaldo de un amplio consenso social. Si bien hay que reconocer que en los meses más recientes se ha logrado reducir la inestabilidad de algunas variables macroeconómicas claves, especialmente la tasa de depreciación cambiaria y la tasa de inflación interna (que sigue siendo de las más altas del mundo), existen razonables dudas acerca de la sostenibilidad de

¹ Las Notas sobre la Economía Venezolana que se recopilan en este libro corresponden a las publicadas en el período comprendido de enero, 2021 a septiembre, 2024. Los lectores que deseen acceder a la versión original de algún trabajo en particular pueden consultarlo mediante el siguiente vínculo: <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/iies/notas-sobre-la-economia-venezolana/>

la política de ajuste que se está implementando, dada su alta dependencia de un creciente flujo de ingresos externos de origen petrolero, una fuente de recursos que ha probado ser en extremo inestable.

La segunda sección centra la atención en la Política Fiscal. En primer término, se estudia la paradoja del enorme crecimiento de la deuda pública externa, la suspensión de su servicio y el colapso de la actividad productiva nacional, luego de un largo período de bonanza petrolera. Posteriormente, se abordan importantes aspectos referidos a las reformas en materia de política fiscal, comenzando con el diseño y gestión de “Reglas Fiscales”. Reglas que no solo están dirigidas a reducir la inestabilidad macroeconómica, inherente al carácter petrolero de la economía venezolana, sino también a los objetivos: de alcanzar una mayor disciplina y transparencia en el manejo de los fondos públicos; ampliar el espacio de recursos fiscales ordinarios mejorando la profundidad y la eficiencia del sistema tributario; y minimizar la monetización del déficit fiscal.

En la tercera sección se desarrollan los temas relacionados con la Política Monetaria y Cambiaria. Una de las transformaciones estructurales más trascendente que afecta, y lo seguirá haciendo, el funcionamiento de la economía y el diseño y gestión de la política económica en Venezuela es su transformación en una economía dolarizada tanto en el ámbito financiero como transaccional. Desde luego, esta es una de las consecuencias de la prolongada crisis económica y la larga hiperinflación que nos afectó desde el 2017 al 2021. La conversión en una economía multimoneda, lejos de ser una decisión de política económica fue el resultado de la destrucción del bolívar como signo monetario, consecuencia de una gestión fiscal y cuasifiscal deficitaria e irresponsable financiada, en buena medida, con emisión monetaria. La inevitable caída en la demanda real de dinero local, junto a la mayor presión inflacionaria y la depreciación del bolívar, terminaron minimizando los ingresos fiscales por señoreaje y por impuesto inflacionario (el lado malo de la curva de Laffer). Como resultado de la creciente y rápida dolarización financiera y transaccional, la política cambiaria y la política monetaria, como inevitablemente sucede, han perdido poder como instrumentos para facilitar el ajuste de la economía ante los choques internos y externos. Adicionalmente, la dolarización, como también suele suceder, afecta significativamente el funcionamiento del sistema financiero local, especialmente si la política económica de estabilización, como es el caso presente de Venezuela, tiene un sesgo abiertamente contractivo.

Si bien la aceleración de la inflación en Venezuela, hasta convertirse en una de las hiperinflaciones más prolongadas de las que se tienen registros, tiene un origen asociado a una gestión deficitaria del sector público, la profundidad y prolongación de la crisis y la dolarización han agregado factores que hacen bastante más complejo el carácter y la naturaleza del proceso inflacionario venezolano. La formación de las expectativas y el aprendizaje de los agentes económicos a anticiparse a los choques adversos, la baja reputación de los gestores de la política económica, los costos hundidos en que han incurrido los agentes al adoptar la dolarización, el profundo repudio del signo monetario local

como unidad de medida y medio de reserva de valor, entre otros factores, se traducen en una elevada inercia, una mayor velocidad de transmisión de los choques cambiarios a los precios (pass through). A esto habría que agregar, la generalización de los mecanismos de indexación en los precios y las remuneraciones. Todo ello complica significativamente la política antiinflacionaria, que ahora debe lidiar con un fenómeno de “histéresis”, tal como se explica en el apartado final de la sección 3 del libro.

Esta gestión de la política económica, y la prolongada inestabilidad a la que ha estado sometida la economía interna, han afectado la estructura y el funcionamiento del mercado laboral. En la cuarta sección del libro, Política de Empleo y Mercado Laboral, se analizan aspectos relevantes asociados a estas transformaciones y las reacciones de política salarial y de empleo. Específicamente el análisis enfatiza el impacto negativo de la crisis económica del país, que se refleja en cifras alarmantes de insuficiencia de ingresos, desempleo y bajos salarios; en la pérdida de capital profesional e intelectual en los sectores privado y público; el deterioro de la capacidad de liderazgo gerencial en las organizaciones empresariales y de la capacidad gerencial del Estado para diseñar y administrar políticas públicas; la contracción de la oferta real de bienes y servicios públicos; y el aumento de la conflictividad social y de la informalidad laboral. Destaca también la revisión analítica de este fenómeno desde diferentes perspectivas conceptuales, de criterios de medición utilizados en la actualidad, tanto a nivel global como local, y el abordaje de los desafíos que enfrentan las políticas públicas en cuanto a su real dimensionamiento y al diseño de estrategias efectivas de formalización del trabajo.

La Política Distributiva concentra la atención en la sección quinta del libro. Aquí se tratan temas relacionados con las políticas de ingreso y su redistribución, tema de gran relevancia en el país, dado el continuo y creciente deterioro del nivel de vida de los venezolanos, especialmente, en la última década. Aprovechando la información proporcionada por la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)², se presentan dos diferentes perspectivas de la pobreza y la desigualdad; una por el lado de los ingresos y la otra por el lado de los gastos. El objetivo en el primer caso es evaluar la posibilidad de reducir ambas condiciones a través de la simulación de un programa de transferencias monetarias no condicionadas; ejercicio que muestra, efectivamente, que la desigualdad en la distribución del ingreso se reduciría de manera considerable con un programa de este tipo y que la pobreza de ingresos también lo haría, aunque en una forma más moderada. En el estudio, que se hizo con base en la ENCOVI de 2019-20, se advierte que la factibilidad de una política de transferencias estaría supeditada a la implementación de un programa de restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y de una propuesta de reforma integral de la política social. En el primer caso, para

²La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) la realiza anualmente el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad católica Andrés Bello, desde 2014, con el objeto de recopilar información básica referida a aspectos demográficos y socio económicos de los hogares en Venezuela. Los detalles relacionados con los aspectos metodológicos, la cobertura y otros aspectos referidos con la encuesta pueden ser consultados en: <https://www.proyecto-encovi.com/>

garantizar la estabilidad de precios y el mantenimiento de la capacidad del poder adquisitivo real de los ingresos y, en el segundo, para garantizar la restitución de los derechos sociales a la población.

Desde la perspectiva del gasto, se trata de mostrar el comportamiento de la estructura y la desigualdad en el consumo en Venezuela, en función de una estratificación basada en los distintos grados de pobreza: hogares no pobres, hogares pobres no extremos y hogares pobres extremos. El estudio se hace a partir del gasto promedio en alimento de los hogares recogido en la ENCOVI de los años 2020, 2021 y 2023; y de las brechas de gasto entre esos estratos, cuando se toma en cuenta la estructura del gasto por tipo de alimento. Uno de los hallazgos más relevantes de estos trabajos es constatar no solo que la desigualdad en los ingresos y gastos entre los hogares se ha incrementado notablemente en Venezuela en la última década sino, también, que esta desigualdad la explica en forma creciente las disparidades al interior de cada tipo de hogar.

Finalmente, en la sexta sección se consideran un conjunto de temas relacionados con el desempeño de la llamada “economía real” a través del análisis de varias de las Políticas Sectoriales que ha venido implementando la presente administración. En las Notas que se agrupan en esta sección se abordan interrogantes claves como: ¿Qué hacer para garantizar los empleos de calidad y los salarios a que los trabajadores aspiran?, ¿Cómo enfrentar los retos y oportunidades planteados por la desglobalización? ¿Debemos regresar a las políticas industriales con sesgo proteccionista?, ¿cómo evitar, desde el ámbito de las políticas sectoriales de desarrollo, que se siga deteriorando la confianza de la sociedad en la institucionalidad democrática? Estas son preguntas trascendentes a las que aún no se les tiene respuesta en Venezuela, a pesar de la urgencia con la que deben ser consideradas, dada la inminencia de una transición hacia una economía y una sociedad post-petrolera.

En este contexto es que hay que considerar el conjunto de artículos que componen la última sección del libro. Aunque el lector es libre de escoger el capítulo que más le interese, se sugiere iniciar con la Nota ¿Se puede “comprar” el desarrollo?, y luego seguir con Algunas observaciones sobre el Proceso de Industrialización en Venezuela, lo que los Países Comercializan. En esos trabajos se busca resaltar lo complejo que resulta el diseño de políticas sectoriales exitosas, donde la mera acumulación de capital físico puede resultar insuficiente para impulsar el crecimiento económico, si éste no guarda una correspondencia con la acumulación del capital humano, y en el que la falta de innovaciones y de economías de escala limita a los países a un insuficiente intercambio comercial complementario. Después, se puede continuar con Rediseñando el sector agrario venezolano y Propuesta de reformas de los aspectos institucionales y jurídicos fundamentales para reactivar la producción agraria en Venezuela, en donde se analizan los aspectos técnico-jurídicos y de política sectorial que resultan perentorios para profundizar la actividad agrícola nacional, aún en el contexto de expropiaciones y rescate de tierras que se registró en el sector agrícola y agroindustrial durante las primeras dos

décadas del presente siglo. Se puede, entonces, concluir con Del Inusitado Encanto de las Zonas Económicas Especiales, en donde se evalúan las exigentes condiciones que deben cumplirse para el desarrollo de programas exitosos de este tipo, tal y como se desprende de la experiencia internacional.

Esperamos que con este compendio de artículos los lectores puedan tener una mejor visión de la evolución reciente de la economía venezolana, a través del examen parcial, pero íntimamente correlacionado, de diversos temas centrales relacionados con la definición y gestión de la política económica aplicada en estos últimos años.

Política Macroeconómica

y... ¿en qué anda el gobierno?*

María Antonia Moreno

Luis Zambrano Sequín

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

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 1, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en enero de 2021.

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.

Atados 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 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 deteriora-

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

do 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 para-fiscales, 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.

¿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 im-

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

portante 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 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 monetaria por las razones que ya hemos expuesto. La carencia de flujos externos bajo su control ha convertido

⁵La 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.

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

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, 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.

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..

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.

Lineamientos Generales de un Programa de Estabilización Macroeconómica para la Transición*

*Leonardo Vera
Luis Zambrano Sequín*

La economía de Venezuela ha estado contrayéndose ininterrumpidamente a lo largo de los últimos 7 años, con una caída acumulada del Producto Interno Bruto (PIB) que se estima en un rango entre 71 y 74% (según sea el cálculo de cuan severa ha sido la caída en los 2 últimos años). Paralelamente la sociedad venezolana ha sido asediada por un proceso inflacionario sin límites. Desde noviembre de 2017, cuando la tasa de inflación mensual en Venezuela marcó 56%, el flagelo inflacionario ha sido galopante y el país se encamina a su cuarto año con tasas de inflación estratosféricas.

Estos dos terribles males macroeconómicos -depresión e hiperinflación- se han comido literalmente la economía. Tanto es así, que el ingreso por habitante en Venezuela ha retrocedido 73 años para ubicarse en los niveles registrados en el año 1946. La Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI), un encomiable esfuerzo para conocer la calidad de vida de los hogares, reveló a mediados del 2020 que cerca de 79% de los hogares en Venezuela son pobres extremos.

El año 2020 fue particularmente severo para la actividad económica, no sólo por el aun persistente desplome de la demanda interna, por la caída en la producción y en las exportaciones de hidrocarburos, y por los efectos del endurecimiento de las sanciones comerciales, sino además por las duras políticas de confinamiento gubernamentales tomadas desde muy temprano para enfrentar las consecuencias de la pandemia, dada la precaria situación asistencial y sanitaria en que se encuentra Venezuela.

Sin un programa de estabilización macroeconómica integral y mínimas pero importantes reformas institucionales, el clima que se avecina para Venezuela es sombrío. Incluso un pequeño rebote en la producción doméstica, como algunos analistas prevén para este año 2021, no estaría señalizando sino una trayectoria de “estabilización en el foso”.

Para salir de esta situación de entrapamiento con inflación alta, Venezuela necesita darse una oportunidad histórica; un gobierno de unidad nacional que ponga en marcha no sólo un proceso de transición en lo político, sino además que cree las condiciones para diseñar e implementar un programa de estabilización y reformas tempranas que den viabilidad a la transición y sienten las bases firmes hacia una nueva economía. Es justamente esta segunda dimensión del desafío (la estabilización de la economía) la que estos muy breves lineamientos de política quieren abordar.

*Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 3, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en febrero de 2021.

Consideraciones Generales

- De entrada, es preciso señalar que el objeto fundamental de un programa de estabilización y reformas de corto plazo es conducir y consolidar un quiebre significativo en la tasa de inflación, que se acompañe además con muestras claras y firmes de recuperación de la actividad económica y en la calidad de vida de la población. El crecimiento sostenido, la solidez del sistema financiero, la desdolarización total de la economía, la sostenibilidad de las cuentas públicas y de la balanza de pagos, aunque importantes objetivos, están asociados a horizontes de más largo plazo.
- Las reformas tempranas (de tipo institucional) tanto como la política fiscal, monetaria y cambiaria, de las que aquí hablaremos, deben estar adecuadamente integradas y coordinadas, respetando en algunos casos ciertas secuencias específicas, en una economía que por algún tiempo se manejará en un contexto bimonetario con dominación inicial del dólar y con escasa o nula confianza en la moneda local.
- La política de estabilización y reformas tempranas requieren de una programación y seguimiento trimestral, con fases definidas en términos de metas fiscales, monetarias y cambiarias; con monitoreo permanente en la ejecución del gasto, de la demanda de dinero, de la oferta y demanda de divisas, y con una evaluación de cómo cada una de las acciones está contribuyendo a las metas y objetivos establecidos.
- La complejidad que ha adquirido el proceso inflacionario que aqueja a la economía venezolana, donde se entrecruzan desequilibrios monetario-fiscales con expectativas “mal alineadas” y con un brutal desarreglo externo y cambiario, hace pensar que un programa exitoso de combate a la inflación requiere no de una, sino de varias anclas. Un ancla institucional (para quebrar expectativas), un ancla monetario-fiscal, y un ancla cambiaria.

En el Ámbito Fiscal

- La atención de urgentes necesidades en materia de programas de apoyo social y servicios públicos hace ineludiblemente una política fiscal activa desde el mismo comienzo del programa. Dos grandes canales especiales de gasto deben ser cuidadosamente gestionados: uno para atender programas de transferencias monetarias y apoyo social, así como la reconstrucción de las redes de salud y alimentación; otro para atender un plan de emergencia que permita ir levantando la destruida y precaria infraestructura en materia de servicios públicos. La ejecución de estos gastos debe hacerse en función de metas que deben estar en coordinación con otras metas del programa.
- La situación de extrema precariedad de las finanzas públicas indica que la única vía para darle a la gestión fiscal un impulso mínimo vital inicial es acudiendo al financiamiento y la ayuda

internacional. Los recursos para ejecutar los dos grandes canales de gasto público comentados anteriormente deben provenir de fondos internacionales de tipo concesional, preferiblemente, créditos puentes, donaciones y otras fuentes de recursos de desembolso rápido y sin pesada condicionalidad. Esto mientras Venezuela gestiona ante los organismos multilaterales un paquete de préstamos.

- Una parte de los recursos captados deben ir a alimentar un fondo de reservas internacionales líquidas cuyo propósito está ligado a la estabilización del mercado cambiario. El resto de los recursos captados deben preferiblemente ir a dos grandes fondos fiscales vinculados a los dos grandes canales de gasto. Estos fondos fiscales requieren del diseño previo de una institucionalidad que permita un manejo ágil y transparente de los recursos, con mecanismos periódicos de rendición de cuentas.

- Preferentemente, la corriente de gasto público vinculada a los programas ejecutados por los fondos en divisas debe hacerse en moneda internacional para de ese modo no ir impactando los agregados monetarios en moneda local y no generar presiones indeseables en el mercado cambiario en un momento en que aún no se ha ganado confianza en el programa. Eventualmente y en la medida que la confianza en la moneda se vaya recobrando, la ejecución del gasto en moneda local servirá para ir acompañando el proceso de remonetización de la economía.

- Durante el primer año del programa será muy difícil mantener un balance entre los ingresos y gastos ordinarios (gastos diferentes a los destinados a los programas sociales y la infraestructura de servicios), por lo que cierto uso del “señoreaje” se hará necesario, pero en límites que no impliquen impuesto inflacionario y que vayan acorde al crecimiento de la demanda de dinero.

- Aumentos de tarifas por servicios públicos, en alícuotas de impuestos y otros derechos quedan descartados en este primer año. Los aumentos en los ingresos fiscales ordinarios estarían atados al incremento cíclico de la tributación petrolera y no petrolera. En otras palabras, estarían vinculados a la recuperación. Regularizar el precio de venta de la gasolina constituiría quizás la única excepción a la regla.

- Como consecuencia de la consolidación de una economía bimonetaria se requiere también introducir reformas tempranas que permitan restablecer la recaudación fiscal ordinaria, especialmente la vinculada al IVA, gravando las operaciones que se realizan internamente en moneda extranjera, a la par de reducir la evasión fiscal por parte de la extendida economía informal. La dolarización de la economía implica dolarizar también, al menos parcialmente, la tributación.

- Durante el primer año del programa es necesario hacer los mayores esfuerzos por ir a un proceso de reestructuración de los pasivos internacionales de la república y de PDVSA. Este proceso debe contar con un sólido apoyo de los multilaterales y de los países aliados, y debe generar el suficiente alivio como para que Venezuela por los primeros años, y mientras ocurre la recuperación, no tenga que desembolsar recursos. La consecución de acuerdos amigables con los diferentes acreedores son señales

de éxito que constituyen pieza clave de cualquier programa de estabilización y atracción de inversiones.

En el Ámbito Monetario y Financiero

- Dado el creciente uso y entronización del dólar en la economía venezolana, sea como medio de pago y/o reserva de valor, parece inevitable la regularización, desde el arranque, de un sistema bimonetario. Ignorar la dolarización y dejarla al funcionamiento de los “mercados negros” es alimento para la desestabilización.
- De igual manera, la caducidad en el valor de las piezas monetarias en circulación y la necesidad de actualizar la escala de dígitos que ordinariamente se usan en los sistemas de pago y registro, reclaman una inmediata y nueva escala monetaria con la supresión de varios ceros de la moneda doméstica.
- Parte importante del programa de estabilización está ligado al quiebre de expectativas que generan ciertas reformas institucionales tempranas en el ámbito monetario y al modo de proceder responsable y transparente de la política monetaria. Venezuela debe ir a un proceso de reforma monetaria que comienza por una modificación rápida y temprana de los estatutos del Banco Central de Venezuela (BCV), de su directorio, del manejo de la información que tiene carácter público, así como del proceder de la política monetaria y la fórmula con que se transmite al público. Trabajar en el tema reputacional del BCV es un asunto estratégico desde los primeros momentos. Un aspecto que va más allá la reconversión monetaria inicial.
- Un componente deseable e importante de la reforma monetaria consiste en cambiar el contrato que por décadas obliga a la industria de los hidrocarburos a vender todas las divisas generadas por la venta de crudos y derivados al Banco Central de Venezuela. Esta es una de las razones (más no la única) que explica las dificultades que tiene la autoridad monetaria en Venezuela de controlar el curso de los agregados monetarios cuando la economía está expuesta a choques externos.
- La política monetaria debe concentrarse en un seguimiento cuidadoso y constante de la demanda de saldos en moneda local (demanda de dinero), de modo de no crear saldos en exceso que atenten contra la probabilidad de éxito del programa. Para no crear saldos en exceso, y dando por descontado la protección de la hoja de balance del Banco Central frente a los choques de origen externo, dos variables importantes al cuidado del instituto emisor deben aun ser monitoreadas en las primeras de cambio: las expansiones del dinero base movidas por necesidades fiscales y que se materializan en la compra de pagarés y deuda al Sector Público; y las modificaciones del encaje legal que por los momentos mantiene estrangulado al sector financiero. Las acciones de política sobre estas dos variables o instrumentos operativos deben respetar ciertos límites de modo que cualquier expansión monetaria sea cónsona con las necesidades “reales” de la economía y del sector financiero y en un clima de creciente confianza en el éxito de la estabilización.
- La política monetaria puede en efecto ser “expansiva”, pero en función del creci-

miento de la demanda de dinero del público; una señal clara de remonetización, si así pasara.

- Con respecto al intento de acoplar, en la medida de lo posible, el comportamiento de la oferta monetaria con el comportamiento de la demanda de dinero es nuestro parecer que tal accionar se hace mucho más fácil en un ambiente de inflación alta, donde la demanda de dinero está prácticamente condicionada al curso que toma una sola variable: la tasa de inflación. En la medida que el programa de estabilización sea exitoso y el curso de la tasa de inflación a la baja sea predecible para el público, la demanda de dinero debe incrementarse y hacerse igualmente predecible, hasta cierto punto, para las autoridades (sin que ello signifique la desdolarización total de la economía). Por el lado de la oferta monetaria, la sustitución del financiamiento monetario de la brecha fiscal por financiamiento internacional y la desvinculación de los ingresos petroleros externos con la hoja de balance del banco central, va a otorgarle al instituto grados de autonomía que le permitan conducir con alguna precisión los agregados.

- Atender el asunto de la disponibilidad de efectivo, pero sin desincentivar la digitalización de las transacciones, es un asunto que debe ser responsablemente atendido por el BCV, anticipando las necesidades de piezas monetarias en función de la demanda y de las metas inflacionarias trimestrales. El asunto debe estar bien coordinado con el programa de transferencias monetarias no condicionadas. Una de las grandes tareas de la autoridad monetaria será velar por el buen funcionamiento del sistema de pagos en el contexto de la economía bimonetaria.

- Por otro lado, en un sistema bimonetario es inevitable que tal condición llegue finalmente al sistema financiero que eventualmente podría trabajar en ambas monedas siempre y cuando exista una adecuada regulación prudencial y supervisión que evite algún tipo de descalce de monedas. Sacar al sistema financiero del actual régimen de “represión” y permitir que los bancos operen en divisas, además de moneda nacional, puede ser provechoso para la economía, al menos mientras la dolarización siga siendo un aspecto dominante del sistema monetario. El establecimiento de reservas legales (encaje) en dólares deber ser objeto de estudio, especialmente como mecanismo para prevenir reversiones súbitas en el movimiento especulativo de divisas. En cualquier caso, el avance que pueda hacerse en liberar encajes a los bancos constituye en cierto modo señal de progreso en materia de estabilización y recuperación de la actividad económica interna.

- El restablecimiento de las vinculaciones del sistema financiero nacional (en su sentido amplio) con el sistema financiero internacional es tarea fundamental para fomentar una ágil y más completa operación del mercado cambiario, para el restablecimiento del comercio internacional (cartas de crédito), para la promoción del mercado de capitales, y para el buen funcionamiento de los flujos de remesas.

- El sistema financiero no escapa del proceso de remonetización de la economía. Si ésta ocurre, el sistema va a experimentar aumento en sus depósitos y posiblemente una reanimación del crédito.

En cierto sentido si la asistencia financiera internacional en dólares se materializa, este flujo por sí mismo, en un contexto de mayor estabilidad macro, debería recircular hacia la banca, inflando al sistema.

- En un contexto de libre convertibilidad, uno supondría que en la medida que un programa de estabilización y reformas tenga éxito en el objetivo de bajar significativamente la inflación y en devolver la confianza en la moneda doméstica, al menos 2 cosas importantes deberían ocurrir: aumentaría la demanda por saldos en bolívares y disminuirían las presiones sobre el mercado cambiario.
- La etapa culminante de una reforma monetaria y el sello que sintetiza el éxito del programa de estabilización ocurre cuando se reestablece la confianza en la moneda local. Es en ese momento que la oportunidad se hace propicia para una nueva reconversión monetaria con la introducción de una nueva moneda con paridad 1 a 1 con el dólar. Para eso se requieren señales claras de que hay un proceso de remonetización en marcha, síntomas de estabilidad en el mercado cambiario y consolidación institucional, especialmente del BCV.
- Las nuevas piezas monetarias deben ser ordenadas con anticipación de modo tal que en el momento de la reconversión el Banco Central y el sistema financiero estén listos para actuar.
- Finalmente, vale decir que una fórmula para medir el éxito de un programa de estabilización en Venezuela es constatando que para el público se hace indiferente mantener saldos en dólares o en bolívares.

En el Ámbito Cambiario

- En materia cambiaria, un régimen de flotación sin sobrevaluación en la tasa de cambio es conveniente en Venezuela, y mucho más ahora que importantes cambios estructurales ocurren en el sector de hidrocarburos que ponen cada vez más peso sobre la necesidad de diversificación de la cesta exportable.
- Un mercado de monedas libre, ágil, de fácil acceso, sin fricciones, transparente y con plena información debería muy rápidamente ajustarse a una “paridad de equilibrio” (en el primer trimestre). Dejar que el mercado indique la paridad de equilibrio es lo mejor que puede hacerse en el corto plazo si la meta es de tipo de cambio real. A partir de allí intervenciones del BCV para evitar desalineamientos relevantes respecto a la meta de tipo de cambio real son deseables. Para ello el BCV debe contar desde un inicio con un fondo mínimo de reservas líquidas.
- El problema va a estar en cuán rápido puedan actuar el resto de las anclas del programa de estabilización para que el tipo de cambio real no se aprecie con inflación remanente y luego sobre- reaccione para buscar una paridad real más equilibrada. En cierto sentido la función del tipo de cambio como ancla en un régimen de flotación dependerá de cuan efectivas sean el resto de las anclas del programa de estabilización.
- Para que la flotación no genere excesiva volatilidad, o una huida permanente del tipo de cambio, se requieren un conjunto importante de condiciones:

o Por el lado interno, reformas institucionales que le impriman confianza al régimen monetario (con fortalecimiento institucional, responsabilidad de sus autoridades, y un proceder responsable de la política monetaria); una política monetaria que se mueva en sintonía con la demanda de saldos en bolívars de la economía y mantenga en niveles mínimos el financiamiento monetario de la brecha fiscal, y una estructura y operación del mercado cambiario ágil y transparente.

o Por el lado externo, se requiere asistencia financiera internacional en divisas que permita constituir un fondo de reservas líquidas con la capacidad de atender en forma suficiente una potencial o hipotética huida de los saldos líquidos en bolívars de la economía, y que permita atender, eventualmente, desalineaciones del tipo de cambio real de su meta.

Consideraciones Finales

- Las metas en materia de reformas tempranas, la meta fiscal, la meta de crecimiento de la base monetaria y del tipo de cambio real deben ser las anclas simultáneas. Es posible que estas metas no siempre se muevan alineadas y por ello cambien su rol en el tiempo. Lo más importante es la secuencia, la coordinación y la consistencia entre las metas.

- El éxito de un programa de estabilización depende en buena medida de las posibilidades que tenga el público de percibir una trayectoria coherente de políticas y reformas a futuro. En un plan concebido inicialmente para apenas 12 meses, definir y dar a conocer esa trayectoria es crucial, pues ayuda a consolidar expectativas que desde el día 1 contribuyen al éxito del programa. La credibilidad en esa trayectoria se gana con acuerdos políticos sólidos que requieren, entre otras cosas, de habilidades especiales de negociación y disposición por parte de todas organizaciones políticas.

Política Fiscal

Las reglas fiscales y la política fiscal en Venezuela*

Santiago E. Sosa

La política fiscal en Venezuela se ha caracterizado, en general, por ser poco efectiva en cumplir con los objetivos de estabilización y crecimiento sostenido. Sus consecuencias en los años más recientes, entre otros factores, han dado lugar a la peor crisis económica en la historia de la nación, caracterizada por un alto nivel de endeudamiento externo, la destrucción del aparato productivo nacional, la continua contracción de la economía por ya casi 8 años seguidos y la transición hacia una economía crónicamente hiperinflacionaria. Ante esto, la capacidad de acción del estado se ha visto severamente reducida, como resultado de la contracción de la base impositiva y de un proceso de dolarización que hacen que pierdan también efectividad las políticas monetaria y cambiaria.

Salir de esta crisis requiere de cuantiosos recursos y de una política fiscal expansiva que permita inyectar y orientar esos fondos hacia la reconstrucción del aparato productivo nacional. Esto, tomando en cuenta la situación altamente deficitaria de las finanzas públicas del país en la actualidad, no se puede lograr sin la colaboración de los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y sin recuperar el acceso a los mercados financieros internacionales. Para recibir este tipo de asistencia financiera se requiere la adopción de medidas que garanticen la responsabilidad fiscal y un manejo sostenible de la deuda pública, lo que supone reestructurar la política fiscal y reformar el marco institucional en pro de una mayor disciplina y transparencia en el manejo de los fondos públicos.

En función de estos objetivos, se hace relevante revisar los avances recientes en materia de gestión de la política fiscal, entre los cuales ocupa un lugar relevante el uso cada vez más extendido de las denominadas “reglas fiscales”.

Las reglas fiscales

Las reglas fiscales (RF) consisten en restricciones que se les imponen a los gestores de la política fiscal con el objetivo de disminuir la discrecionalidad, incrementar la transparencia y garantizar la disciplina en la administración de los recursos públicos. Normalmente, estas reglas se implementan con énfasis en el logro de la sostenibilidad de las finanzas públicas en un período de mediano y largo plazo¹. Otras razones más específicas que justifican la implementación de RF incluyen la mitigación de los problemas relacionados con la voracidad fiscal, los efectos del ciclo político sobre el gasto público; así como potenciar los beneficios relacionados con la limitación del sesgo hacia el déficit fiscal, la disminu-

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 6, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en mayo de 2021

¹ La bibliografía sobre esta materia es vasta, en el trabajo (Moreno, Sosa, & Zambrano Sequín, 2021) se puede encontrar un resumen del estado del arte, así como también indicaciones sobre las referencias más relevantes.

ción del sobreendeudamiento y la consistencia temporal con el resto de las políticas macroeconómicas.

Las RF operan a través del establecimiento de límites o metas cuantitativas sobre determinados agregados fiscales (como por ejemplo el gasto o la deuda pública), o a través del establecimiento de procedimientos que garanticen el cumplimiento de las metas establecidas en materia de disciplina y sostenibilidad financiera fiscal. Con base en la experiencia internacional sobre la práctica de las RF, el Fondo Monetario Internacional (2009) ha definido 4 tipos principales de reglas:

- Reglas de balance presupuestario, enfocadas en mantener el equilibrio del balance corriente, primario o ajustado por el ciclo económico;
- Reglas de deuda, con el objetivo de garantizar su sostenibilidad;
- Reglas de gasto;
- Reglas de ingreso.

Es importante tener en cuenta que las RF no son una bala de plata, en el sentido de esperar que eliminen todos los problemas asociados a la ejecución y manejo de la política fiscal. Además, la puesta en práctica de este tipo de reglas exige el cumplimiento de algunas condiciones particulares que garanticen su efectividad. Desde el punto de vista macroeconómico, la estabilidad de la economía y de sus principales agregados es vital, ya que en un entorno de crisis los incentivos para el incumplimiento de las reglas por parte de los gobiernos son altos (Ter-Minassian, 2010); haciendo que se conviertan en letra muerta y generando con ello elevados costos reputacionales que afectan no solo al gobierno de turno, sino a la sociedad en general.

Por otro lado, en el ámbito político es necesario que exista un amplio consenso y apoyo a la implementación de las RF, ya que éstas deben traducirse en un compromiso formal y creíble de las autoridades de mantener la disciplina en el manejo de las políticas. De no existir un acuerdo general por parte de los agentes involucrados en la gestión fiscal, la violación de las reglas es altamente probable.

En síntesis, las RF se pueden ver como parte de un proceso de consolidación fiscal que no sólo esté orientado al restablecimiento del equilibrio presupuestario, sino que también persiga objetivos de transparencia, disciplina y sostenibilidad de la política fiscal. Hay que agregar que las RF exigen un contexto institucional robusto y un marco de buenas prácticas fiscales, sin el cual no es posible lograr los objetivos mencionados. Es por esto que, por lo general, las RF suelen formar parte de las “leyes de responsabilidad fiscal”, las cuales abarcan un amplio espectro de temas relacionados no solo con la gestión de la política fiscal sino también respecto a los procedimientos presupuestarios y administrativos asociados con el funcionamiento de los entes involucrados en la recaudación y utilización de los fondos públicos.

Sobre la formulación de RF en países ricos en recursos naturales

En general, no existen RF exitosas por definición. Además de la existencia de condiciones

económicas, políticas e institucionales favorables, en la formulación de este tipo de reglas es fundamental tomar en cuenta las características idiosincráticas del país en cuestión. Esto es fundamental en el caso de países ricos en recursos naturales que enfrentan una mayor vulnerabilidad macroeconómica, por su exposición a la volatilidad de los precios y los mercados internacionales; más aún en los tiempos que corren caracterizados por una reorientación de las políticas de sostenibilidad ambiental, de globalización y de profundos cambios tecnológicos. Las RF en este tipo de economías deben, por tanto, centrar su atención no solo en la estabilización del gasto, sino también en la distribución intergeneracional de la riqueza, la diversificación de la economía y la sostenibilidad a largo plazo de la deuda externa; dimensiones que, por lo general, no son complementarias ni consistentes entre sí.

Particularmente, las economías petroleras enfrentan un futuro incierto por el impacto de la transición energética, producto de los cambios tecnológicos y la sensibilidad creciente al tema de la sostenibilidad ambiental global². Estos aspectos idiosincráticos son de mucha importancia para determinar la eficacia en el diseño y la selección de instrumentos involucrados en las RF; estas razones, por ejemplo, son las que sugieren la inconveniencia de utilizar la noción del ingreso permanente de origen petrolero como criterio para la determinación de la trayectoria del gasto fiscal a largo plazo (Barnett & Ossowski, 2003).

Desde luego, el diseño de la RF debe considerar en estas economías a los sectores no petroleros, máxime cuando la política fiscal persigue objetivos de diversificación económica. Esto es lo que explica el uso cada vez más generalizado del balance fiscal primario no petrolero (BFPNP³) como indicador básico en la fijación de metas para regular la gestión fiscal (Medas & Zakharova, 2009). Esta variable sustituye al superávit o déficit fiscal tradicional (resultado financiero), ya que este no distingue adecuadamente el comportamiento de los agregados asociados a los aspectos estructurales (que deben ser el centro de atención) de aquellos vinculados al ciclo económico (que responden más a factores transitorios).

Focalizarse en el BFPNP permite reducir los típicos problemas generados por la llamada “contabilidad creativa”⁴, y diferenciar los elementos discrecionales y no discrecionales en los ingresos y gastos públicos.

Más recientemente, en la literatura se distingue entre las RF de primera y de segunda generación (Caselli, y otros, 2018). Estas últimas se caracterizan por hacer énfasis no solo en los aspectos cuan-

² Estos recursos bien se pueden agotar por extracción, o pueden caer en la obsolescencia debido a los cambios en las preferencias de los mercados.

³ El Balance Fiscal Primario no petrolero es el balance que queda cuando al balance fiscal (BF) se le eliminan los gastos relacionados con el servicio de la deuda externa, y los ingresos por actividades petroleras, de manera que se obtiene un balance que permite analizar la capacidad de la economía de enfrentar choques externos o el impacto de las políticas fiscales en materia de diversificación de la economía.

⁴ La contabilidad creativa tiene que ver con prácticas de las autoridades fiscales de interpretar intencionalmente los criterios usados en los balances fiscales convencionales de una forma laxa para dar margen a gastos que por lo general no entrarían en esas categorías. Estas prácticas hacen que la implementación de reglas de gasto no sea viable en contextos de altos niveles de corrupción o problemas de transparencia, y que por lo tanto esfuerzos de disminuir el gasto se vuelvan inocuos.

titativos de las metas fiscales, sino también en aspectos institucionales, como la implementación de Consejos Fiscales Independientes, entes que suelen encargarse de estimar los parámetros básicos para la formulación del presupuesto y de monitorear el cumplimiento de las RF. Así mismo, cada vez más se incorporan cláusulas de escape, que permiten darle flexibilidad a las reglas durante circunstancias excepcionales, minimizando de esta manera la propensión a violar las reglas y normando la restauración de éstas una vez cesen las condiciones que dan lugar a su suspensión, aspecto de suma importancia que debe ser adecuadamente atendido para preservar la reputación y credibilidad en el marco normativo.

La experiencia internacional

El uso de reglas fiscales es un fenómeno relativamente novedoso en los países en desarrollo, que dependen de la explotación y comercialización de recursos naturales; sin embargo, ya es posible analizar algunas experiencias que pueden resultar ilustrativas. En este sentido, pasamos a comentar los casos de Chile, Colombia y Noruega.

En el caso de Chile, la regla fiscal se puede ver como la culminación de un proyecto de restructuración de la forma en que se desempeñaba la autoridad fiscal. De hecho, la RF se implementó después de haber pasado por un largo período de reformas de procedimientos, formación de consensos y adecuación de las bases de datos. Se decidió por una regla de balance estructural⁵ del gobierno central (BEGC), que permite aislar al presupuesto de los efectos de los choques y de las variaciones del precio del cobre. Según la RF diseñada, los ingresos excedentes provenientes de la explotación del cobre son acumulados en un fondo de ahorro, el cual se usa en casos de choques negativos externos con el objetivo de estabilizar el gasto fiscal (Palma & Sánchez, 2006).

Durante la crisis financiera del 2008, se pudo comprobar la efectividad de la regla que permitió ejecutar una política fiscal expansiva para hacer frente a dicha crisis sin tener que recurrir al endeudamiento externo. El éxito de la RF derivó, en gran parte, de todo el trabajo que se hizo de preparación y establecimiento de las bases para la implementación de la regla, así como también a su diseño técnico, el cual toma en cuenta tanto objetivos de justicia distributiva intergeneracional, como de sostenibilidad fiscal, con fundamento en el cálculo de las variaciones del patrimonio neto nacional⁶.

Colombia, a partir de 2011, instauró una regla fiscal del tipo de balance estructural buscando objetivos de sostenibilidad y disciplina fiscal. Su formulación sigue de cerca la experiencia chilena, por lo que toma en cuenta las características transitorias de los ingresos petroleros, estableciendo mecanismos —específicamente un fondo de ahorro— para acumular los ingresos extraordinarios con fines

⁵ Las reglas de balance estructural son un subtipo de regla de balance general en la clasificación del FMI.

⁶ El Valor Patrimonial Neto de un gobierno consiste en la posición financiera neta consolidada del gobierno central. En el caso de la regla chilena, esta se encuentra formulada de manera que el resultado fiscal refleje las variaciones de la posición financiera de la nación.

estabilizadores de las finanzas públicas. Es importante notar que, antes de la implementación de la RF, se hicieron importantes reformas en el proceso de formulación de las políticas y el manejo de los recursos fiscales, estableciéndose un marco de mediano plazo en la formulación del presupuesto gubernamental fijando objetivos para el superávit fiscal primario de origen no petrolero (Berganza, 2012).

Contrastando con los casos de Colombia y Chile, en Noruega no prevalece un RF en términos estrictos, sino más bien un conjunto de prácticas fiscales enfocadas en objetivos de sostenibilidad fiscal y justicia intergeneracional. Un instrumento fundamental es el Fondo Gubernamental de Pensiones, el cual recibe los ingresos extraordinarios y financia solamente los déficits fiscales de origen no petroleros. Los recursos de este fondo, que no pueden ser invertidos en la economía doméstica, se utilizan para la adquisición de instrumentos financieros fuera del país por el Banco Central Noruego, que requiere de una aprobación previa de parte del parlamento para la calificación de cada circunstancia coyuntural. En 2001 se introdujeron normas adicionales en la formulación y ejecución del presupuesto del gobierno que establecen, entre otras restricciones, que el déficit fiscal estructural no petrolero no puede ser mayor que el retorno esperado del fondo (Ossowski & Halland, 2016).

La normativa noruega se ha convertido en referencia obligada en lo que respecta al manejo de flujos de ingreso volátiles, como los petroleros. Sin embargo, hay que destacar el rol de la calidad de las instituciones noruegas, como factor fundamental del éxito de la gestión fiscal en este país. En especial hay que resaltar la transparencia y la rendición de cuentas del banco central, que publica regularmente reportes sobre el rendimiento del fondo que permiten ejercer el control ciudadano sobre su gestión. De más está decir que tal calidad institucional no es usual en la mayoría de los países en desarrollo, que dependen de la extracción de recursos naturales no renovables. Por esta razón, hay que ser cuidadosos cuando se intenta reproducir la experiencia noruega en economías como la venezolana

Una regla fiscal para el caso venezolano

En el artículo “Disciplina, Estabilidad y Sostenibilidad de las finanzas públicas en Venezuela” de Moreno, Sosay y Zambrano (2021) se presenta una propuesta de RF para Venezuela que pasaremos a resumir.

Lo primero que hay que tener en consideración es que la implementación de cualquier tipo de regla fiscal, por más bien formulada que se encuentre, requiere de un contexto caracterizado por cierta estabilidad política y macroeconómica, que ciertamente no es el caso en la actual coyuntura del país. Por esta razón, la regla que se propone está diseñada para ser aplicada durante un eventual período de transición una vez que se hayan logrado sentar las bases para el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos fundamentales y se avance en reformas estructurales tempranas, lo que desde luego implica superar una primera fase de atención de la profunda crisis humanitaria y la emergencia económica que afecta hoy a la sociedad en general.

El diseño de la RF propuesta se enfoca en lograr objetivos específicos centrados en promover una política fiscal que contribuya a la estabilidad macroeconómica y sin atentar contra la sostenibilidad de las finanzas públicas, y en consonancia con los cambios estructurales en curso y el alto nivel de la deuda externa que seguirá caracterizan a Venezuela, al menos, en el mediano plazo.

Además, hay que enfatizar que la RF se propone como parte de un plan de reformas institucionales más general, que muy probablemente exigirá la formulación de una “ley de responsabilidad fiscal”, reconociendo que las reglas fiscales no son una solución única a todos los problemas asociados a la gestión fiscal.

La RF que se propone se puede sintetizar mediante tres relaciones funcionales (ecuaciones):

- Ecuación dinámica de la deuda,
- Fondo de estabilización Fiscal,
- Función de reacción de la Política Fiscal.

La primera función modela el comportamiento en el tiempo de la deuda externa, mientras que la segunda define un mecanismo de ahorro y gestión de los ingresos petroleros extraordinarios, con el fin de usarlos en los momentos de crisis para estabilizar el gasto. Finalmente, se deriva la función de reacción fiscal que busca modelar como debería ser la respuesta de la autoridad fiscal, dados los objetivos de política y el desenvolvimiento del ciclo económico.

El indicador básico que determina el objetivo de la RF es el Balance Fiscal Primario Estructural (BFPG), que tiene en cuenta el carácter petrolero de la economía venezolana. La regla está formulada para la gestión fiscal del Gobierno Central y bajo el supuesto de que el rol fiscal y financiero de PDVSA se modifica sustancialmente en el mediano y largo plazo, en atención a las implicaciones de la crisis interna de la empresa y de los cambios en el mercado energético mundial. En síntesis, lo que persigue la RF propuesta es definir unos límites dentro de los cuales se determine la política fiscal discrecional, a partir de una meta definida de mediano plazo de la relación del saldo de la deuda externa con respecto al tamaño de la economía interna.

En un ejercicio de simulación para evaluar la viabilidad de la RF propuesta se estimó que el gasto fiscal discrecional podría alcanzar 13.6 % del PIB, en promedio, para el período de proyección (2021- 2026); porcentaje que se considera adecuado para el caso venezolano, dado los desequilibrios iniciales de los que se parte y los requerimientos de gasto estimados en las áreas objetivos de la política fiscal (distribución intergeneracional, salud, educación y distribución espacial de los ingresos fiscales). En palabras de los autores, con estos resultados se puede concluir que “...bajo supuestos “razonables”, desde un punto de vista meramente técnico-financiero, sería viable la implementación de un sistema de reglas que permita avanzar en el logro de los objetivos fiscales que se suponen deseables...” (Moreno, Sosa, & Zambrano-Sequín, 2021).

Además de la evaluación de las metas cuantitativas en materia fiscal, la propuesta también incluye reformas e innovaciones institucionales cónsonas con los contenidos de las llamadas reglas de segunda

generación. Entre estas reformas e innovaciones destaca la propuesta de creación de un Consejo Fiscal Independiente (CFI), el cual sería una entidad técnica autónoma que participaría sobre todo en las actividades de evaluación y seguimiento de las políticas fiscales, incluyendo la activación de la cláusula de escape (CE), en el caso de que se produzcan severos choques que impliquen suspender temporalmente la RF establecida. La cláusula de escape que se plantea debería activarse en casos específicos asociados con los desastres naturales, el comportamiento adverso y no esperado de los ingresos fiscales de origen externo, factores relacionados a cambios no previstos en el servicio de la deuda externa, y severas crisis políticas y sociales de origen interno. La activación de la CE necesitaría el respaldo del parlamento con base en un informe vinculante del CFI que constate la pertinencia de la relajación de la regla, y establezca el proceso de retorno a su cumplimiento una vez cesen las causales que obligaron a su suspensión.

Por último, debe destacarse que la implementación de una RF viable debe servir como una importante señal hacia los mercados internacionales de la disposición del Estado y la sociedad venezolana de asumir un compromiso de disciplina fiscal y de pago de sus deudas, así como de una mayor transparencia y disposición a la rendición de cuentas; todo ello sin limitar en exceso la capacidad de hacer política fiscal discrecional.

Referencias

- Berganza, J. C. (2012). *Fiscal Rules in Latin America: A Survey*. Madrid; Banco de España.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*. IMF Staff Discussion Notes, (SDN/18/04).
- International Monetary Fund. (2009). *Fiscal rules—anchoring expectations for sustainable public finances*. Policy Papers, 09. <https://doi.org/10.5089/9781498335164.007>
- Medas, P., & Zakharova, D. (2009). *A Primer on Fiscal Analysis in Oil-Producing Countries*. IMF Working Papers, (WP/09/56).
- Moreno, María A, Sosa, S., & Zambrano Sequín, L. (Eds.). (2021). *Reglas Fiscales Para Venezuela: en la búsqueda de disciplina, estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas*. (1era ed.). Abediciones.
- Moreno, María Antonia, Sosa, S., & Zambrano, L. R. (2021). *Disciplina, Estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas en Venezuela (discipline, stability and sustainability of public finances in Venezuela)*. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3792168>
- Ossowski, R., & Barnett, S. (2002). *Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries*. IMF Working Papers, (Working Paper No. 2002/177).
- Ossowski, R., & Halland, H. (2016). *Fiscal Management in Resource-Rich Countries Essentials for Economists, Public Finance Professionals, and Policy Makers*. World Bank Studies. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0495-3>
- Palma, A., & Sánchez, Á. (2006). *La política fiscal en Chile: el cálculo del balance estructural del gobierno central*. Chile.
- Ter-Minassian, T. (2010). *Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance- based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper*. I Inter-American Development Bank Discussion Papers, (No. IDB-DP-157).

La reforma del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras ¿inicio de la desdolarización en Venezuela?*

María Antonia Moreno

Resumen

En la exposición de motivos de la recientemente aprobada reforma del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras (IGTF_R)¹, sus proponentes plantearon la consecución de dos objetivos: primero, incorporar las transacciones financieras en moneda extranjera al IGTF que venía rigiendo hasta entonces, para lograr un mayor balance de esas transacciones con las que se realizan en bolívares; y, segundo, ampliar el alcance de dicho impuesto y, con ello, aumentar la recaudación tributaria.

Con ambos propósitos, el gobierno revela intenciones de retomar el control de la economía perdido por causa de la dolarización y, a la vez, obtener recursos para expandir el gasto público. Ambos objetivos lucen convenientes, porque, si bien la dolarización sirve en contextos de desequilibrios monetarios severos para contener la inflación, al mismo tiempo despoja a los gobiernos de la posibilidad de enfrentar las vulnerabilidades macroeconómicas asociadas con dicho proceso; de allí, los esfuerzos de países altamente dolarizados por emprender procesos de desdolarización. Por otra parte, expandir el gasto público sin causar inflación exige renunciar a la monetización del déficit fiscal y generar ingresos de fuentes fiscales ordinarias y ganar señoreaje por la vía del aumento de la demanda de saldos reales en bolívares. Por esta vía, se contribuye a la consolidación fiscal, condición necesaria en procesos de desdolarización.

Ahora bien, que el IGTF_R contribuya al logro de estos objetivos dependerá de que, efectivamente, aumente la demanda de saldos reales en bolívares. Esto, a su vez, dependerá de la facilidad y/o dificultad de elusión del impuesto y de la posibilidad de que el gobierno pueda seguir manteniendo las políticas de control forzoso de los agregados monetarios y del tipo de cambio nominal. En esta nota se abordan algunas reflexiones al respecto, dejando de lado las implicaciones de los aspectos operativos del IGTF_R que, aunque incidirán sobre el alcance de su recaudación, no son relevantes para el objetivo de la reflexión planteada.

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 15, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en mayo de 2022.

¹ Gacetas oficiales, números extraordinarios publicados el 25-2-2022.

Desdolarizar: deseable, pero no siempre posible²

En un contexto de opacidad comunicacional extrema como la que caracteriza el ejercicio de la política económica en Venezuela, el análisis de sus implicaciones tiene, necesariamente, un carácter conjetural. La especulación sobre las posibles pretensiones del gobierno de revertir y/o detener la dolarización de la economía o, lo que es lo mismo, iniciar un proceso de desdolarización en el país, no es necesariamente descartable; sobre todo si se tiene en cuenta la enorme pérdida de ingresos fiscales causada por la gran reducción del señoreaje en un promedio anual de aproximadamente 3% del PIB en los últimos ocho años³. Este hecho, que evidencia el agotamiento de la política de financiamiento monetario del déficit fiscal permite inferir que, en un contexto de limitaciones para obtener ingresos de la fuente petrolera y para acceder al crédito externo, el único espacio de recursos fiscales que queda es el aumento de la presión tributaria interna. En este sentido, el IGTF_R podría interpretarse como la continuación de una política iniciada con las alzas progresivas de su alícuota desde mediados de 2018; pero que se aprovecharía al mismo tiempo para desincentivar la dolarización.

Es necesario recalcar que desdolarizar puede ser conveniente y deseable para enfrentar las vulnerabilidades macroeconómicas y la falta de herramientas de política – particularmente, monetaria y cambiaria – asociadas con los procesos de dolarización. Pero la desdolarización no siempre es alcanzable, porque su efectividad depende, en alto grado, de la existencia de estabilidad macroeconómica, de la consolidación fiscal y de las políticas que garanticen su sostenibilidad.

En general, los procesos de dolarización constituyen respuestas a contextos de políticas subóptimas y condiciones estructurales difíciles de enfrentar, así como también a situaciones de fallas de mercado e institucionales (Levy, 2021). El dólar es favorecido cuando el tipo de cambio real, que influye sobre la volatilidad relativa de los rendimientos reales de los instrumentos en dólares, es estable respecto de la tasa de inflación; y esta última incide sobre la volatilidad de los rendimientos reales de los instrumentos en moneda local.⁴ También lo es, si las volatilidades relativas de las tasas de interés reales en dólares son más estables que las de la moneda local.

En el caso de fallas de mercado e institucionales, las principales motivaciones de preferencia del dólar refieren a la necesidad de evitar el costo efectivo mayor de la deuda en moneda doméstica que resulta del arbitraje de tasas de interés en situaciones de default, ya que el rendimiento de la deuda en

² Esta sección sigue los trabajos de Zamaróczy & Sa (2003), Acosta (2004), Ize&Levy (2006), Kokenyne et al (2010), del Río & Montero (2014), Guimaraes (2020), Toscanini et al (2020) y Levy (2021).

³ El señoreaje total como proporción del PIB pasa de un promedio anual de 5% del PIB entre 2008 y 2017, a menos de 2% después de 2018. Desde este año, además, muestra una tendencia a la caída hasta alcanzar 1% del PIB en 2021 (Fuente: BCV, ONAPRE y cálculos propios).

⁴ En Venezuela, la covarianza de la inflación y el cociente del tipo de cambio nominal relativo a su varianza es más de 12 veces entre noviembre de 2017 y diciembre de 2021, con respecto al valor del período enero 2008/octubre 2017.

dólares es mayor bajo tales circunstancias; cuando el valor esperado de las garantías de títulos es mayor en moneda local que en dólares; cuando la deuda en dólares tiene menores probabilidades de quiebra; cuando los países permiten el funcionamiento de la banca offshore, lo cual introduce un arbitraje en favor de la dolarización; en casos de países pequeños con economías abiertas e integradas a la economía internacional, y de aquellos cuyos bancos centrales favorecen la liquidez en moneda extranjera, lo que aumenta el riesgo moral; y en situaciones de implementación de tipo de cambio fijo por temor a la flotación cambiaria y a los problemas de descalce de activos y pasivos a que ella puede dar lugar.

El grado y alcance de la dolarización condicionan el diseño de las políticas de desdolarización y sus resultados. A mayor uso generalizado del dólar⁵ – mantenimiento de activos y pasivos (dolarización financiera), uso en las transacciones de cambio y en la fijación de precios (dolarización real) – mayor dificultad para el retorno al uso generalizado de la moneda local, porque recuperar la confianza y credibilidad de las políticas monetarias y cambiarias es un proceso que toma tiempo. Mucho más difícil es en los casos en que la dolarización es oficial de jure, en los cuales, si bien las expectativas de devaluación desaparecen, los choques externos se magnifican, porque en esos contextos las autoridades económicas quedan sin instrumentos de políticas para atenuarlos. Aunque hay mayor espacio para la implementación de medidas de desdolarización en los casos de dolarización informal o de facto, el panorama macroeconómico no es menos complicado. En este caso, las expectativas de devaluación se mantienen, al igual que los rezagos de la corrección de la sobrevaluación de la moneda local, los riesgos de crisis sistémicas de liquidez de empresas y bancos aumentan por la exposición a devaluaciones puntuales (descalce de activos y pasivos o efecto de hoja de balance). Ambos tipos de dolarización comparten riesgos de salidas masivas de capital, de crisis de deuda externa pública y privada, de prolongación de las contracciones económicas por mayor volatilidad del producto y del empleo, e ineficacia de las políticas monetarias.

La dificultad de desdolarizar se evidencia en pocos casos de éxito, como en el caso de América Latina⁶, región en la que destacan solo dos experiencias, las de Bolivia y Perú. En estos países se combinaron objetivos de rescate de la credibilidad y confianza en las políticas macroeconómicas, con medidas dirigidas a la internalización de los riesgos de la intermediación en dólares y esfuerzos de profundización de los mercados financieros en moneda local⁷. Uruguay, en cambio, que ha adoptado medidas

⁵ La moneda nacional deja de funcionar como medio de cambio, unidad de cuenta y reserva de valor.

⁶ En Kokenyne et al (2010) se presenta una lista de instrumentos utilizados para favorecer la desdolarización en una muestra de países, en la cual solo aparece el caso de Bolivia con un impuesto a las transacciones financieras con ese objetivo.

⁷ Entre las principales medidas destacan: restablecimiento de la autonomía al banco central, reducción de la monetización del déficit fiscal, adopción de metas de inflación (Perú), reducción de la deuda externa pública, desprendimiento del ancla cambiaria y del miedo a flotar (Perú), encajes superiores a los depósitos en dólares, límites de préstamos en dólares a empresas y personas sin ingresos dolarizados, ajustes por riesgo cambiario y aportes más altos de depósitos en dólares a los seguros de depósito, ampliación del spread de la compra venta de dólares, indexación de los activos al índice de precios para minimizar la variabilidad de sus rendimientos reales) y, de manera complementaria, medidas como el establecimiento de impuesto a las transacciones financieras en divisas (Bolivia); Kokenyne et al (2010).

similares para desdolarizar, todavía mantiene un nivel importante de dolarización, que se asocia con fallas en el control de la inflación y en la coordinación macroeconómica de sus políticas fiscal y monetaria.

En otros casos de países que se mantienen con altos niveles de dolarización, desdolarizar no es necesariamente una opción; incluso, puede llevar más bien a la perpetuación de la dolarización, sea de jure o sea de facto. En economías muy pequeñas integradas comercial y financieramente a otras regiones, la dolarización ha servido, precisamente, para corregir situaciones de inestabilidad macroeconómica. En Costa Rica, la decisión de desdolarizar está limitada, por una parte, por las restricciones prudenciales del sistema financiero; pero, por la otra, por las necesidades de estimular la intermediación crediticia. Hasta ahora, el balance se inclina hacia el mantenimiento de la dolarización financiera, por la recepción de flujos importantes de recursos externos provenientes de la actividad turística de dicho país. El Salvador logró eliminar el diferencial de tasas de interés de instrumentos en colones requerido para compensar expectativas de devaluación; pero tal beneficio se ha visto atenuado por los choques externos causados por variaciones en las tasas de interés de EEUU, por los riesgos de mayor volatilidad del producto y por la pérdida de señoreaje. Ecuador adoptó la oficialmente la dolarización en el año 2000 para reducir la inflación, pero lo logró a expensas de una mayor volatilidad de sus tasas de crecimiento; la falta de disciplina fiscal y la incapacidad del gobierno para corregir asertivamente su alta dependencia de las exportaciones petroleras y el impacto de su volatilidad en las finanzas públicas como lo evidencia el importante crecimiento de la deuda pública externa en la última década, no le han permitido reducir la prima de riesgo por debajo de la del promedio latinoamericano ni, desde luego, proceder a dismantlar la dolarización.

En Venezuela, la dolarización no es de reciente data. Basta observar la tendencia al crecimiento de los depósitos en moneda extranjera del sector privado, como respuesta a la pérdida de valor del bolívar (dolarización financiera), ante las fallas sistemáticas de las políticas macroeconómicas para garantizar el equilibrio en los mercados monetario y cambiario⁸. La generalización del uso de dólar en las transacciones de cambio y de fijación de precios (dolarización real) ha contribuido, de hecho, a la desaceleración de la inflación; aunque ésta todavía se mantiene en altos niveles⁹. La postura más flexible del gobierno ante la dolarización es reflejo del reconocimiento de la incapacidad de sus políticas para controlar la inflación y restablecer los equilibrios macroeconómicos, y del endurecimiento de las políticas fiscal y monetaria forzado por la hiperinflación¹⁰. Este viraje en la dirección de la gestión macroeconómica no es, sin embargo, garantía de estabilidad macroeconómica; la contención forzada

⁸ El monto promedio anual de la cuenta de moneda y depósitos del sector privado pasó de poco menos de 3.000 mil millones de dólares entre 1994 y 1999, a casi 9.000 millones de dólares entre 2000 y 2014. (Fuente: BCV).

⁹ En 2021, la inflación acumulada del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) alcanzó 686% (Fuente: BCV)

¹⁰ El mantenimiento de políticas fiscales expansivas con un alto porcentaje de financiamiento monetario, luego del colapso de la renta petrolera, dio lugar en Venezuela a una de las hiperinflaciones más largas en la historia contemporánea; con máximos de inflación en 2018.

de los agregados monetarios vía mantenimiento de un alto porcentaje de encaje legal, y del uso del tipo de cambio nominal como anclaje de los precios, no son políticas sostenibles. La enorme contracción del gasto público y de la intermediación financiera denotan un sesgo anti- crecimiento de la política económica; que se acentúa por la imposibilidad de mantener la oferta de bienes y servicios públicos, y por la apreciación del tipo de cambio real¹¹. Desdolarizar, sin corregir estas limitaciones de las políticas macroeconómicas, es sumar un fracaso más al de países que, por razones similares, no lo han podido lograr. Por lo demás, la intención de desdolarizar de esta manera atenta contra uno de sus principales aspectos positivos de la dolarización parcial como lo es haber permitido la reactivación de la actividad económica privada en un ambiente de desaceleración de la muy elevada inflación.

Los impuestos a las transacciones financieras en Venezuela

Aumentar la tributación fiscal en Venezuela no solo permitiría un mayor espacio para el gasto fiscal, extraordinariamente contraído en últimos años, también contribuiría en la reducción de la brecha fiscal y, por tanto, en la consolidación fiscal y la estabilidad macroeconómica, condiciones necesarias para desdolarizar. El gobierno espera lograrlo con el IGTF_R¹² a través de la incorporación del gravamen a las transacciones en divisas; con el objetivo ulterior de lograr un aumento de la demanda de saldos reales en bolívares, a expensas de la demanda de dólares, y recuperar con ello la capacidad de generar ingresos por señoreaje sin alimentar la inflación. Alcanzar estos resultados no solo depende del impacto inmediato de los cambios en las alícuotas, y en el tamaño de la base gravable de los impuestos, sino también de sus efectos indirectos en el mediano y largo plazo, dada la posibilidad de que estos efectos terminen perjudicando la recaudación impositiva y, a la larga, a las propias finanzas públicas¹³.

En el caso específico de los impuestos a las transacciones financieras¹⁴ destacan dos aspectos: su desgaste en el tiempo y los impactos sobre la inflación. Lo primero obedece, en gran medida, a la sustitución

¹¹ Lo que ha permitido caracterizar de semioficial la dolarización en Venezuela (Zambrano, 2021).

¹² Sus proponentes estiman un incremento de la recaudación, a partir de la incorporación de las transacciones en divisas gravables (5,4%). Asumen que la base del componente del impuesto en bolívares, cuya alícuota sigue manteniéndose en 2%, es equivalente a 2,27 veces el valor de la liquidez monetaria medida por M2; y para el componente del impuesto en divisas usan una alícuota de 2,5%, que en la ley reformada pasa a ser 3%, y una base equivalente a 0,66 veces el monto de las captaciones de la banca en divisas. (Fuente: Comisión Permanente de Economía, Finanzas y Desarrollo Nacional, diciembre 2021).

¹³ En este sentido, el IGTF_R podría verse como los impuestos de cigarrillos o de licores, que buscan desestimular el consumo de estos productos, para reducir sus externalidades negativas.

¹⁴ El uso de estos impuestos adquirió renovada importancia en la década de los años 2000 en América Latina, porque son de amplia base de recaudación, sus costos de administración son bajos y sirven para el cruce de información sobre los contribuyentes del impuesto sobre la renta. Su utilización también se intensificó después de la Crisis Financiera Global de 2008 en países del G-20, aunque con el objetivo de atenuar el impacto del riesgo asociado con operaciones financieras especulativas y reorientar el capital hacia inversiones de largo plazo. El impuesto a las operaciones financieras de Brasil, que grava las compras de moneda extranjera, está concebido con ese fin (Rojas-Suárez 2012; Pecho 2013).

de mecanismos de pagos en las transacciones gravadas – como por ejemplo la sustitución de los pagos a través de cuentas bancarias por el uso de más efectivo –, lo cual permite eludir el impuesto. Este efecto se refleja en la disminución tendencial de la productividad del tributo¹⁵, razón por la cual este tipo de impuesto suele establecerse con bajas alícuotas y una vigencia temporal sujeta a la vigencia de los motivos que dieron lugar a su implementación (principalmente, emergencia fiscal y volatilidad de la cuenta de capitales).

En el caso de Venezuela, la evolución de la productividad de los impuestos a las transacciones financieras que han regido desde 1994¹⁶ muestra, en general, una relación inversa con sus alícuotas (Gráfico 1)¹⁷. En el caso del Impuesto al Débito Bancario (IDB)¹⁸ la productividad cayó cuando la alícuota efectiva alcanzó los valores más altos (2002-3). Faust et al, 2001 lograron identificar cambios en las preferencias del público en favor del uso del efectivo durante los dos primeros períodos de vigencia del IDB. El comportamiento de la productividad del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), vigente entre noviembre 2007 y julio 2008, sigue un patrón similar: muy alta durante los dos primeros meses de aplicación (noviembre y diciembre 2007), para luego desplomarse en los meses de vigencia del año siguiente (enero-julio 2008)¹⁹. El ITF fue derogado a casi ocho meses de vigencia (julio 2008), con los argumentos de atenuar su impacto inflacionario y de favorecer el crecimiento real de la economía²⁰. Por otra parte, la recaudación del IGTF²¹, implementado en 2015, fue contrarrestada por la dolarización, con la decisión de las autoridades de gravar con alícuota cero (0%) a las transacciones en moneda extranjera utilizando el sistema financiero nacional, incluyendo las cuentas mantenidas en el BCV (Convenio Cambiario 20)²². La productividad del IGTF no ha logrado superar la del IDB durante toda su vigencia.

¹⁵ La productividad del impuesto se define como la relación entre la presión tributaria (recaudación/PIB) y el valor de la alícuota.

¹⁶ En el Anexo 1 se presenta un cronograma de los impuestos a las transacciones financieras que han existido en Venezuela hasta la reforma del IGTF de febrero de 2022.

¹⁷ Es de advertir que los valores presentados en el Gráfico 1 se ajustaron para simular su comportamiento anual y permitir la comparabilidad entre ellos, ya que, en algunos casos, la vigencia de los impuestos correspondía a períodos de menos de un año; también se debe tomar en cuenta que en dicho gráfico solo se presentan los años durante los cuales esos impuestos han estado vigentes. Lo mismo se hizo para las alícuotas, razón por la cual tienden a diferir de su monto legal.

¹⁸ El impuesto al débito bancario (IDB) se introdujo en 1994 y fue reeditado dos veces más (1999-2000 y en 2002-2006); en todos los casos respondió a motivos de restricciones de recursos fiscales.

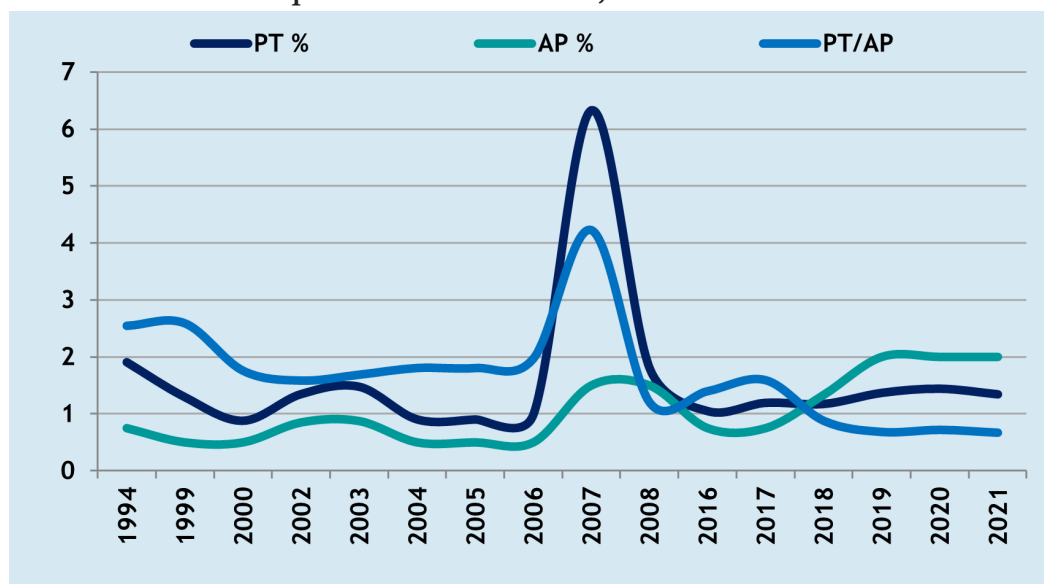
¹⁹ Además del impacto de una alícuota de 1,5%, tres veces mayor que la del IDB del período 2004-6, este impuesto se comenzó a aplicar en meses de alto volumen de transacciones (noviembre y diciembre 2007); lo que explica su alta productividad inicial. Su derogación no planteó mayores objeciones por parte de las autoridades económicas, ya que el mismo se introdujo en momentos de niveles crecientes de renta petrolera.

²⁰ Informe Económico Anual BCV, 2008.

²¹ Se inició con una alícuota de 0,75%, que luego subió a 1% en agosto 2018 y menos de tres meses después a 2%. En 2015, se aprobó el IGTF, para contrarrestar el impacto de la severa contracción de los ingresos fiscales petroleras que siguió luego del colapso de los precios mundiales del crudo desde fines de 2014. Se inició con una alícuota de 0,75%, que luego subió a 1% en agosto 2018 y menos de tres meses después a 2%.

²² Gaceta Oficial 40.389 del 29-1-2016.

Gráfico 1: Venezuela – Presión tributaria, alícuota promedio y productividad del IDB, ITF e IGTF



NOTA: Para dar consistencia a las series, se anualizaron los datos de los años durante los cuales el IDB, el ITF y el IGTF no estuvieron vigentes todo el año, y/o las alícuotas cambiaron durante un mismo ejercicio fiscal.

PT: Presión Tributaria (Recaudación/PIB) AP: Alícuota promedio

Fuente: Seniat, BCV, Onapre y Cálculos propios.

Un hecho que, sin duda, atenúa la elusión del IGTF, es la escasez de efectivo que obliga al mayor uso de las transacciones a través de los mecanismos de pago de la banca y que, obviamente, contrarresta el impacto neto de la dolarización en la base imponible de dicho impuesto y, por supuesto, en sus niveles de recaudación. Aunque una identificación apropiada de tales efectos, así como del tamaño de la alícuota y de la base imponible, se requiere para fundamentar de manera robusta la tendencia a la menor productividad de dicho impuesto²³, luce evidente que la mayor productividad del IDB, en relación con la del ITF y el IGTF, obedece a que su diseño, en alguna medida, atiende a las recomendaciones convencionales para este tipo de impuestos: un carácter temporal y alícuotas bajas. En la comparación internacional, las alícuotas del IDB aplicado en Venezuela no están entre las más bajas, pero no superaron sus límites superiores (mínimos de 0,5% y máximos de 1%)²⁴. El IGTF, en cambio, ha regido con altas alícuotas y se ha convertido de hecho en un impuesto de carácter permanente.

Con esos antecedentes se implementa el IGTF_R para incorporar las transacciones en divisas. En un contexto de dolarización avanzada, cabría esperar que en un primer momento se pro-

²³ La identificación del impacto del IGT y del IGTF en su productividad requiere de un estudio más riguroso, el cual cae fuera del alcance de esta nota.

²⁴ Rojas-Suárez, 2012.

duzca una recomposición de la demanda de saldos reales en bolívares, por las restricciones de suministro de efectivo por parte de las autoridades monetarias. Otros elementos que, ciertamente, obstaculizan la elusión del impuesto son el bajo valor de la unidad tributaria y la intensificación de la fiscalización por la autoridad tributaria para obligar a la actualización de las cajas registradoras de los negocios que realizan transacciones en dólares. Su impacto en el mediano y largo plazo dependerá de la persistencia o no de la falta de confianza en el bolívar, y de que los sujetos del impuesto puedan incrementar las transacciones en divisas a través de mecanismos informales.

Por su parte, el traslado del impuesto inmediato e, incluso adelantado, a los precios de los bienes, en presencia o no de elusión por parte de productores y comerciantes, tiene un impacto inflacionario. Este efecto que, contrariamente a lo esperado, contribuiría a reforzar los motivos para dolarizar, se magnifica si el efecto de cascada del tributo es importante. Es de notar que una alícuota legal de apenas 0,5%, puede transformarse en una efectiva de 2%, si un bien se transa cinco veces entre el punto de origen y su destino.

Por lo demás, el tributo tiene un impacto relativo muy negativo sobre la rentabilidad de las empresas que pagan el impuesto, en comparación a quienes lo eluden o están excluidos de su aplicación. El traslado del impuesto afecta la estructura de precios relativos en favor de aquellos agentes que eluden, evaden o han sido exceptuados del impuesto.

La introducción de excepciones suele servir para contrarrestar algunos de los impactos negativos del tributo, sobre todo en términos distributivos. Ejemplo de ello son: exclusión de las transacciones interbancarias, de las transferencias entre cuentahabientes de un mismo banco, la deducción del tributo del pago del impuesto sobre la renta, y la exclusión de las personas naturales y del sector financiero del pago del impuesto. Es de notar que en Venezuela buena parte de estas excepciones se han contemplado en las leyes del IDB, ITF, IGTF y su reforma; sin embargo, la deducción del impuesto sobre la renta no es permitida en los casos del IGTF e IGTF_R. En este último caso, se ha establecido el pago del impuesto por las personas naturales cuando realicen transacciones en divisas.

Conclusiones

El IGTF_R se implementa en un contexto que, en general, no favorece la implementación de un proceso de desdolarización en Venezuela²⁵ dada la persistencia de políticas macroeconómicas no sostenibles que, más bien, han influido en la dolarización de la economía. Mejorar la situación de las devastadas finanzas públicas del país es indispensable; sin embargo, hacerlo con el IGTF_R, que podría ayudar a aliviar temporalmente las necesidades financieras del gobierno, tampoco luce sostenible, porque se apoya en medidas de fuerza que desestiman la intermediación crediticia y fomentan la informalidad; además, porque contribuyen a la regresividad e ineficiencia del sistema tributario. Sin una reestructuración de las políticas macroeconómicas, la persistencia de estos factores a la larga termina por afectar negativamente la actividad económica, y por esta vía a la propia recaudación impositiva y, consecuentemente, a la sostenibilidad de mediano y largo plazo de las finanzas públicas.

En ese contexto, el IGTF_R es apenas un paliativo temporal de la situación fiscal, pero no el mecanismo que se requiere para implementar un proceso robusto de desdolarización en el país. Como plantea Levy (2021), “...Tal vez Venezuela deba prescindir de su moneda por un tiempo, para reencontrarla del otro lado de la estabilización...”.

Referencias

- Acosta, A., (2004). Dolarización o desdolarización ¿esa no es toda la cuestión! Iconos. Revista de Ciencias Sociales, (19), 54-65.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (25 de febrero de 2022). Gaceta Oficial Extraordinaria (N° 6.687.) <https://www.grantthornton.com.ve/globalassets/1.-member-firms/venezuela/2022/goe-6.687.pdf>
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (25 de febrero de 2022). Gaceta Oficial Extraordinaria (N° 6.689). https://www.venamcham.org/wp-content/uploads/2022/06/Exoneracion-del-IGTF_-2022_Febrero_ge_6.689.pdf
- Banco Central de Venezuela. (2008). (rep.). Informe Económico Anual 2008. Caracas.
- Banco Central de Venezuela. (s.f.). Estadísticas Monetarias, Precios, Balanza de Pagos. <https://www.bcv.org.ve>
- Comisión Permanente de Economía, Finanzas y Desarrollo Nacional de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (diciembre de 2021). Ley de reforma parcial del decreto con

²⁵ Bolivia, el único país en América Latina en establecer un impuesto con ese fin, lo hizo; pero, después de haber mostrado importantes avances en materia de estabilización macroeconómica (Mullerat & Asín, 2019). <https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/bolivia-extiende-la-vigencia-del-impuesto-sobre-transacciones-financieras/>.

rango, valor y fuerza de ley de impuesto a las grandes transacciones financieras.

de Zamaróczy, M., & Sa, S. (2003). Economic Policy in a Highly Dollarized Economy, The Case of Cambodia. IMF Occasional Paper, 219. <https://www.imf.org/external/pubs/nft/op/219/>

del Río Rivera, M. A., & Montero Kuscevic, C. M. (2014). DESDOLARIZACIÓN FINANCIERA EN BOLIVIA. Estudios Económicos, 29(1), 3-25.

Dowd, C. (2020). (rep.). Financial Transactions Taxes Around the World. Center for Economic Policy and Research. Retrieved 2020, from <https://cepr.net/report/financial-transactions-taxes-around-the-world/>.

García, G. (2008). Informe Tributario. Caracas.

IIES-UCAB. (2021). (rep.). Informe de Coyuntura. Caracas.

Kokenyne, A., Ley, J., & Veyrune, R. (2010). Dedollarization. IMF Working Papers, (WP/10/188). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10188.pdf>

Levy Yeyati, E. (2021). Dolarización y desdolarización financiera en el nuevo milenio. Documento de Trabajo. https://flar.com/wp-content/uploads/2019/05/Dolarizacion-y-desdolarizacion-financiera-en-el-nuevo-milenio_0_0.pdf

Levy, E., & Ize, A. (2003). Financial dollarization. Journal of International Economics, 59(2), 323–347. [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(02\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(02)00017-X)

Mullerat, R., & Asín Perez, I. (2019, February 28). Bolivia extiende La Vigencia del impuesto sobre transacciones financieras. PWC Periscopio Fiscal y Legal. <https://periscopiofiscalylegal.pwc.es/bolivia-extiende-la-vigencia-del-impuesto-sobre-transacciones-financieras/>

Pecho, M. (2013). Hechos estilizados de los Impuestos sobre las Transacciones Financieras en América Latina: 1990-2012. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Documento de Trabajo (No. 2). <https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2013/DT2-2013-CIAT.pdf>

Perdomo, A. (2022, July 4). ¿Qué sabemos del presupuesto 2022? Transparencia Venezuela. <https://transparenciave.org/que-sabemos-del-presupuesto-2022/>

Rojas-Suárez, L. (junio de 2012). La Experiencia del Impuesto a las Transacciones Financieras en América Latina: Temas y Lecciones. Center for Global Development.

Toscanini, M., Lapo-Maza, M., & Bustamante, M. A. (2020). La Dolarización en Ecuador: Resultados Macroeconómicos en las dos últimas décadas. Información Tecnológica, 31(5), 129–138. <https://doi.org/10.4067/s0718-07642020000500129>

Zambrano Sequín, L. (2021a). La dolarización y el sistema financiero. IIES-UCAB, Notas sobre la

Economía Venezolana (No. 5). <https://api-saber.ucab.edu.ve/server/api/core/bitstreams/191b9b8d-5f1a-4067-99bb-b28912a8d6a/content>

Anexo 1

Antecedentes de la Reforma de la Ley del IGTF (2022)

	Gaceta Oficial N°	Fecha	Alicuota	Vigencia	Hitos fundamentales
Impuesto al Débito Cambiario (IDB)	35,442	4/18/1994			
	35,451	5/2/1994	0.75%	9-5-1994 / 31-12-1994	Impacto de la crisis financiera 1993-94
	36,687	4/28/1994			
	36,693	5/4/1999	0.50%	14-5-1999/14-5-2000	Impacto de la Crisis Asiática 1997-98 en los precios internacionales del crudo
	37,401	3/12/2002	0.75%	16-3-2002/14-3-2003	Impacto de la crisis política
	5599 Extr.	8/21/2002	1%	21-8-2002/14-3-2003	
	37,650	3/14/2003	1% hasta 30-6-2003 0,75% hasta 31-12-2003 0,5% hasta 12-3-2004	14-3-2003/30-6-2003 1-7-2003/31-12-2003 1-1-2004/12-3-2004	
	37,896 38,088 38,326 38,375	3/11/2004 12/16/2004 12/1/2005 2/8/2006	0.5%	12-3-2004/31-12-2004 1-1-2005 / 31-12-2005 1-12-2005/31-12-2006	
Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)	5852 Extr.	10/5/2007	1.5%	1-11-2007/31-12-2008	Objetivos de progresividad y equidad tributaria
	38,797	10/26/2007			
	38,951	6/12/2008	Derogación: necesidad de estimular la actividad productiva y atenuar presiones inflacionarias		
Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras	6.210 Extr.	12/30/2015	0.75%	Desde 1/2/2016	Impacto del colapso de los precios mundiales del crudo
	6.396 Extr.	8/21/2018	1%		
	41,520	11/8/2018	2%		Gravamen a transacciones en divisas Exoneración del impuesto sobre títulos públicos y sobre títulos negociados en criptoactivos diferentes a los emitidos por la República Bolivariana de Venezuela
	6.687 Extr.	2/25/2022	2% y 3%	Desde 25/3/2022	
	6.689 Extr.	2/25/2022		Desde 25/2/2022	

Venezuela: tributación con inflación ¿reforma tributaria ya?*

María Antonia Moreno

...until someone comes up with a better idea, taxation is the only practical means of raising the revenue to finance government spending on the goods and services that most of us demand...
(Tanzi & Zee, *Tax policy for emerging markets: developing countries*, 2000)

Es de aceptación casi general que la inestabilidad macroeconómica de Venezuela en la última década está, en gran medida, relacionada con: a) la persistencia del déficit de las finanzas públicas del país, a pesar de la fuerte contracción del gasto fiscal real; y b) la insuficiencia de los niveles de recaudación tributaria y la ineffectividad e impacto negativo de las medidas tributarias adoptadas durante ese tiempo. Sin embargo, la discusión ha avanzado poco sobre la identificación del alcance y limitaciones del sistema tributario venezolano, que puedan asociarse con su diseño normativo y con el impacto del entorno macroeconómico, especialmente de la inflación, sobre la recaudación de impuestos y otros tributos.

El examen de algunos hechos estilizados del sistema tributario venezolano permite organizar la discusión y delinear los aspectos que deberían ser objeto de atención en lo inmediato. De esto nos ocupamos en esta nota.

Mostramos que la presión tributaria¹ global ha tendido a disminuir; y que la brecha de ingresos fiscales que ha dejado la caída de la contribución fiscal petrolera² no ha sido compensada por los tributos internos. Se presenta una medición aproximada de esta brecha por diferentes medios, la información tributaria disponible, su comparación con la de algunos países latinoamericanos y una cuantificación relacionada con la informalidad de la economía venezolana. También se muestra que el incremento del número de tributos y los tipos de instrumentos utilizados, han hecho más complejo y más inequitativo al sistema tributario venezolano. Igualmente, se plantea el agotamiento de las salidas que el gobierno ha utilizado para aumentar los ingresos fiscales; como lo es la ausencia de espacio para aumentar el señoreaje, contraer el gasto público real, e implementar medidas tributarias que ignoran el fenómeno de la inflación. Se infiere, por tanto, la necesidad de planificar en lo inmediato un programa de reforma tributaria integral, distinguiendo algunas medidas que se podrían acometer en el corto plazo, el mediano y el largo plazo. Se destaca que dicha reforma, insertada en un programa antiinflacionario robusto, constituiría un gran paso para restablecer la credibilidad en las políticas económicas en el país.

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 17, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en mayo de 2021.

¹ La presión tributaria es igual al cociente de la recaudación tributaria corriente dividida por el valor del PIB nominal.

² En este ensayo no nos ocupamos de los problemas relacionados con el régimen fiscal de la industria petrolera, que merece un reporte especial por la importancia que tiene en la economía venezolana.

La presión tributaria interna en Venezuela

El examen de la evolución y tendencia de la presión tributaria interna del país se hace comparando la del periodo 1999-2021³ con la del lapso 1976-98. Este último comienza en 1976 para garantizar que la comparación de los dos periodos sea consistente. Y es que, desde ese año, con la nacionalización de la industria petrolera, los precios y los fundamentos de los mercados del crudo se hicieron más volátiles, forzando una dinámica de la política de tributos internos más activa en el país⁴. El lapso 1999-2021, por su parte, se corresponde con el inicio del régimen de gobierno actual, que ha intentado distinguir la orientación de sus políticas económicas de las que rigieron hasta 1998.

La presión tributaria anual promedio de 1999-2021, medida solo por la de los impuestos nacionales (IN)⁵, baja a 12,9% del valor alcanzado en 1976-98 de 19,3%, contrayéndose en poco más de 6 puntos porcentuales (Cuadro 1). Este resultado es reflejo, en gran medida, de la significativa reducción de los aportes del impuesto sobre la renta (ISLR) petrolero⁶ entre ambos periodos, caída que no es contrarrestada por el aumento que muestran algunos de los tributos internos. En este sentido, se puede afirmar que la política tributaria ha sido ineficaz en el objetivo de lograr un sistema tributario interno capaz de atenuar el impacto de la volatilidad de la renta petrolera en las finanzas públicas. De hecho, el promedio anual del ingreso fiscal ordinario total (IFT) como porcentaje del PIB se reduce en 5,3% entre los periodos considerados, una magnitud que es, prácticamente, el 67% de la caída del ISLR petrolero entre los mismos periodos (-8,1%). Así, el incremento de la presión tributaria interna promedio anual, que alcanza solo 1,7% entre 1976-98 y 1999-2022, es absolutamente insuficiente para compensar la contracción de los ingresos fiscales ocurrida entre ambos periodos (Cuadro 2).

El crecimiento neto de los impuestos internos se explica, fundamentalmente, por el de los indirectos, cuya presión experimenta un incremento promedio anual de 1,8%, ya que la variación de los directos es, más bien, negativa (disminuye en -0,1% entre los dos periodos de análisis). El impuesto al valor agregado

³ No se incluye 2022, porque las estadísticas tributarias oficiales disponibles solo llegan hasta 2021. Estas estadísticas se encuentran en los documentos de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero República Bolivariana de Venezuela, publicados por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE). El documento de 2022, no hecho público, se encuentra en <https://transparencia.org.ve/project/proyecto-de-ley-organica-de-hacienda-publica-estadal/>.

⁴ Antes de nacionalización de la industria petrolera, los tributos internos tuvieron, en general, un rol residual; con excepción de la reforma del ISLR de 1967, la gestión fiscal de ingresos estuvo focalizada, fundamentalmente, en la maximización de la contribución fiscal petrolera.

⁵ No se dispone de estadísticas oficiales completas y homogéneas del resto de los tributos (contribuciones especiales y tributos de los gobiernos subnacionales), como para disponer de una medida de la presión tributaria de Venezuela más completa y precisa. En todo caso, la presión tributaria de los gobiernos subnacionales se estima en menos del 0,5% del PIB, y la de las CE se estima en 2,5% del PIB, cifra de la cual 1,5% correspondería a las contribuciones de la seguridad social.

⁶ El impacto de la caída del ISLR petrolero en los ingresos fiscales totales se compensa en parte con el aumento de la regalía petrolera que se aprobó en 2001; pero dicho aumento, que solo fue de 2,4% entre los dos periodos considerados, es insuficiente para contrarrestar la disminución de los ingresos fiscales totales.

Cuadro 1: Venezuela – Presión tributaria de IN (% Recaudación/PIB)

	% del PIB		% en los IFT	
	1976-1998	1999-2021	1976-1998	1999-2021
Ingresos tributarios	19.3	12.9	87.0	67.2
Impuesto sobre la renta petrolero	10.3	2.3	46.7	11.9
Ingresos tributarios internos	8.9	10.6	40.3	55.3
<i>Impuestos internos directos</i>	<i>2.5</i>	<i>2.4</i>	<i>11.4</i>	<i>12.4</i>
Impuesto sobre la renta otras actividades	2.5	2.4	11.1	12.3
Sucesiones y donaciones	0.1	0.0	0.2	0.1
<i>Impuestos internos indirectos</i>	<i>6.4</i>	<i>8.2</i>	<i>28.9</i>	<i>42.9</i>
Impuesto de importación	1.3	1.0	5.7	5.0
Renta de licores	0.3	0.2	1.5	1.3
Renta de cigarrillos	0.3	0.5	1.4	2.4
Consumo interno de productos derivados del petróleo 1/	0.4	0.2	1.9	1.1
Derechos de registro inmobiliario 2/	0.1	0.1	0.6	0.4
Impuesto al valor agregado 3/	3.2	5.3	14.7	27.8
Actividades de envite y azar	0.0	0.0	0.0	0.0
Telecomunicaciones	0.0	0.1	0.2	0.4
Impuesto a las transacciones financieras 4/	0.6	0.9	2.9	4.6
Impuesto a los grandes patrimonios	0.0	0.0	0.0	0.0
Items de memorandum				
Ingreso fiscal ordinario total (IFT)	25.2	19.8	113.6	103.4
Ingresos no tributarios	5.9	6.9	26.6	36.2
Petroleros	14.0	8.9	63.2	46.5
d/c regalía petrolera	3.4	5.8	15.7	28.7
No petroleros	8.1	10.6	36.8	55.1
d/c Timbres Fiscales	0.1	0.1	0.5	10.1

Notas:

1/ Datos de ONAPRE hasta 2016.

2/ Datos de ONAPRE hasta 2004.

3/ IVA 1993; Impuesto al consumo suntuario y ventas al mayor (ICSVM) 1994-1998; IVA desde 1999

4/ Impuesto al débito bancario (IDB) 1994; Impuesto a las transacciones financieras (ITF) 2007-2008; Impuesto a las grandes transacciones financieras (IGTF) desde 2015.

Fuente: ONAPRE, Cálculos propios.

**Cuadro 2: Venezuela – Impuestos nacionales y contribuciones especiales en Venezuela
Número, % en el total y variación % en años seleccionados**

Tipo de tributo	1975		1998		2022		Variación %		
	Nº	% en el total	Nº	% en el total	Nº	% en el total	1998/1975	2022/1975	2022/1998
Impuestos nacionales	8	62	10	48	17	38	1.3	2.1	1.7
Contribuciones parafiscales	5	38	11	52	28	62	2.2	5.6	2.5
Total	13	100	21	100	45	100	1.6	3.5	2.1

Fuente: Cálculos propios.

(IVA) es el principal contribuyente de estos resultados, con una presión tributaria promedio por año que aumenta en 2,1% entre los dos períodos considerados; siguiéndole en orden de importancia el impuesto a las transacciones financieras (ITF), la renta de cigarrillos y el impuesto de telecomunicaciones, cuya presión muestra un incremento de 0,2%, 0,1% y 0,1%, respectivamente. Estos aportes son contrarrestados por la caída de la presión del impuesto sobre la renta (ISLR) de actividades no petroleras (-0,1%), del impuesto de importación (-0,3%), de la renta de licores (-0,1%), y del grupo restante de tributos (-0,3%).

El crecimiento neto de los impuestos internos se explica, fundamentalmente, por el de los indirectos, cuya presión experimenta un incremento promedio anual de 1,8%, ya que la variación de los directos es, más bien, negativa (disminuye en -0,1% entre los dos períodos de análisis). El impuesto al valor agregado (IVA) es el principal contribuyente de estos resultados, con una presión tributaria promedio por año que aumenta en 2,1% entre los dos períodos considerados; siguiéndole en orden de importancia el impuesto a las transacciones financieras (ITF), la renta de cigarrillos y el impuesto de telecomunicaciones, cuya presión muestra un incremento de 0,2%, 0,1% y 0,1%, respectivamente. Estos aportes son contrarrestados por la caída de la presión del impuesto sobre la renta (ISLR) de actividades no petroleras (-0,1%), del impuesto de importación (-0,3%), de la renta de licores (-0,1%), y del grupo restante de tributos (-0,3%).

En comparación con la presión tributaria promedio para América Latina, la de Venezuela ha tendido a ubicarse por debajo, aun incluyendo el ISLR petrolero (Gráfico 1)⁷. Este tipo de comparaciones, en ausencia de mediciones más robustas, permite obtener una idea del esfuerzo de las autoridades para, al menos, equiparar el nivel de su presión tributaria con la de otros países con características estructurales más o menos similares. En el caso venezolano, ese esfuerzo, medido por la brecha de la presión tributaria de Venezuela con la del promedio latinoamericano sería de 7,6%, si no se incluyese el ISLR petrolero, y de 4,7% en caso contrario. Esta última cifra, de hecho, es similar, al espacio de recaudación promedio anual perdido, por causa de la caída del ISR petrolero entre 1976- 98 y 1999-2021.

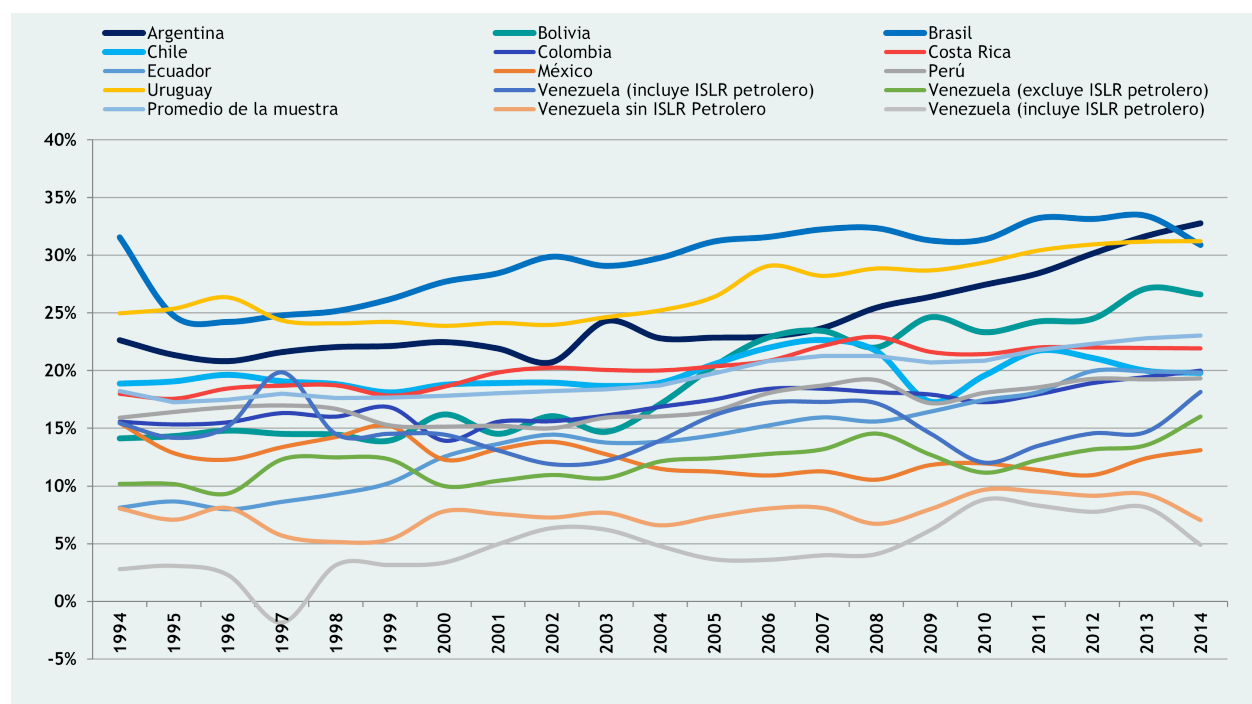
Aumento de impuestos nacionales y contribuciones especiales

Un sistema tributario con muchos impuestos puede y suele generar desigualdad en la carga tributaria de la economía; por el solapamiento de tarifas – como en el caso de algunas CE – o por las excepciones (exoneraciones o exenciones), que causan que unos sectores tengan tasas efectivas de tributación mayores (o menores) que otros. En el caso de Venezuela, aunque el número de tributos no es mayor que el que existe en otros países, la tendencia ha sido al aumento. Incluyendo solo los

⁷ El período de comparación empieza en 1994, cuando el IVA ya está incorporado en el sistema tributario venezolano; y termina en 2014, último año del que se disponen cifras de la fuente del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT); <https://www.ciat.org/>. Se incluye una muestra de países, para los cuales se cuenta con los datos para toda la serie. Facilita la comparación la implementación de programas de consolidación fiscal, que incluyeron reformas tributarias en la mayoría de los países de América Latina – incluida Venezuela –, bajo la guía y el enfoque de los organismos multilaterales en las décadas de los 1980s y comienzos de los 1990s.

impuestos nacionales (IN) y las contribuciones especiales (CE), el total⁸ de los que están vigentes en 2022 es de 45, cifra que más que duplica la existente en 1998 y que triplica la de 1975 (Cuadro 1). Al comparar las cifras de esos mismos años, se observa que el crecimiento de los IN es largamente sobrepasado por el de las CE, invirtiéndose sus proporciones; la de los IN baja de 62% en 1975 a 48% en 1998 y a 38% en 2022; lo opuesto, y en magnitudes similares, ocurre en el caso de las CE.

Gráfico 1: América Latina – Presión tributaria (%)



Fuente: CIAT.

Aumento de impuestos nacionales y contribuciones especiales

Un sistema tributario con muchos impuestos puede y suele generar desigualdad en la carga tributaria de la economía; por el solapamiento de tarifas – como en el caso de algunas CE – o por las excepciones (exoneraciones o exenciones), que causan que unos sectores tengan tasas efectivas de tributación mayores (o menores) que otros. En el caso de Venezuela, aunque el número de tributos no es mayor que el que existe en otros países, la tendencia ha sido al aumento. Incluyendo solo los impuestos nacionales (IN) y las contribuciones especiales (CE), el total⁹ de los que están vigentes en

⁸ El número es mayor si se consideran los tributos a cargo de los estados (impuesto de dominio minero y el timbre fiscal), ni de los municipios (impuestos a las actividades económicas, comerciales, industriales, de servicio y de índole similar, sobre espectáculos públicos, sobre inmuebles urbanos, de juegos y apuestas lícitas, sobre propaganda y publicidad comercial, sobre vehículos y timbre fiscal).

⁹ El número es mayor si se consideran los tributos a cargo de los estados (impuesto de dominio minero y el timbre fiscal), ni de los municipios (impuestos a las actividades económicas, comerciales, industriales, de servicio y de índole similar, so-

2022 es de 45, cifra que más que duplica la existente en 1998 y que triplica la de 1975 (Cuadro 1). Al comparar las cifras de esos mismos años, se observa que el crecimiento de los IN es largamente sobrepasado por el de las CE, invirtiéndose sus proporciones; la de los IN baja de 62% en 1975 a 48% en 1998 y a 38% en 2022; lo opuesto, y en magnitudes similares, ocurre en el caso de las CE.

Estimar el impacto preciso de ese aumento de tributos en el desempeño del sistema tributario solo es posible si se dispusiese de la información de la declaración definitiva de cada uno de ellos (monto causado de tributación y de excepciones); que no es, precisamente, el caso en Venezuela¹⁰. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la diversidad de alícuotas (impositivas y de otros tributos), de excepciones (exenciones y exoneraciones), y de condiciones de liquidación y/o pago de tributos para un mismo contribuyente, da lugar a una distribución muy desigual de la carga impositiva en los distintos sectores productivos¹¹ y de ingresos¹² de la economía.

A manera de ilustración de ese problema, se hizo un ejercicio que toma como base el marco legal de algunas CE, cuya base impositiva se puede aproximar con el valor agregado del sector gravado, para mostrar el grado de desigualdad de la carga tributaria en determinados sectores productivos. La estimación se hizo tomando la información del valor agregado de 2014¹³.

El resultado del ejercicio permite destacar la existencia de tasas diferentes, con valores que van de un mínimo de 1,5% a un máximo de 7%; correspondiendo los valores más altos a los sectores de telecomunicaciones, banca y transporte y almacenamiento (Gráfico 2). El nivel promedio de estas tasas, cerca de 5%, es considerable, si se tiene en cuenta que representa más del 30% de la actual alícuota del IVA (16%).

bre espectáculos públicos, sobre inmuebles urbanos, de juegos y apuestas lícitas, sobre propaganda y publicidad comercial, sobre vehículos y timbre fiscal).

¹⁰ La información oficial sobre la recaudación tributaria de IN y CE es muy pobre o inexistente en muchos casos. En el primer caso, a cargo del Servicio Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), las estadísticas ya no están disponibles en el portal de internet de dicho organismo; en todo caso, nunca tuvieron el detalle necesario para hacer una estimación de la tasa efectiva de cada gravamen. En el segundo, los organismos a cargo de cada CE deberían reportar la recaudación en las memorias y cuentas de sus ministerios de adscripción; pero, en general, ello no ocurre. En el Anexo 1 se presenta la lista de CE vigentes, con una breve descripción de su base gravable que, aun con ese grado de generalidad, muestra los elevados requerimientos de información para hacer estimaciones robustas.

¹¹ No nos referimos a la desigualdad que, por su naturaleza neutral, causan los impuestos indirectos; sino a la implementación de medidas que, per se, causan desigualdad. Es el caso de las excepciones del IVA y la implementación de CE y de tarifas del ISLR que gravan a determinados sectores.

¹² Las desigualdades en la distribución del ingreso que derivan de los impuestos directos, se aprecian más directamente. Por ejemplo, la falta de consistencia entre los esquemas de tarifas y excepciones del ISLR de personas naturales y personas jurídicas, la coexistencia de diferentes esquemas de seguridad social, o la creación de figuras como el Sujeto Pasivo Especial en Venezuela.

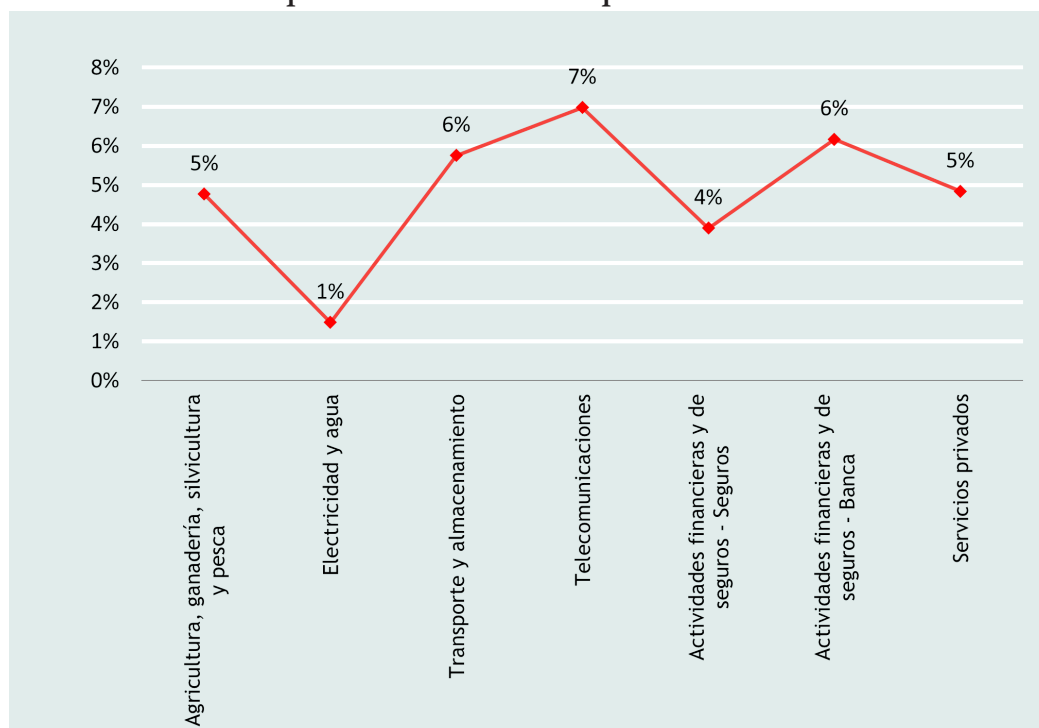
¹³ Al cociente que resulta de dividir el valor agregado bruto después de impuestos indirectos (IVA, impuesto de importaciones y otros) del sector *i* afectado por las CF existentes (VA_i_DI), entre el valor agregado bruto total, se le imputa la tasa de la contribución especial, para obtener el valor agregado antes de impuesto por sector *i* (VA_i_AI). Luego, se calcula la carga tributaria adicional % causada por la CF, a partir de la siguiente fórmula: $VA_i_DI/VA_i_AI-1*100$.

Una estimación que incorporase las excepciones de los distintos tributos (por ejemplo, exoneraciones arancelarias y del IVA) y los tributos subnacionales, obviamente, debería resultar en una estructura de la carga tributaria por sectores mucho más desigual. Aunque una identificación adecuada aún está por hacerse, esta desigualdad debe haber ejercido algún impacto en el desempeño de los sectores afectados¹⁴. En el ejercicio, con excepción de telecomunicaciones y electricidad y agua en donde la reducción de la tasa de crecimiento del producto es comparativamente menor, el resto de los sectores muestra una caída mayor que la del conjunto de las actividades no petroleras de la economía a partir de 2014 (Gráfico 3).

Impactos de la inflación... y de la dolarización

La inflación afecta el valor real de la base imponible de los tributos y de los créditos tributarios, con consecuencias negativas para contribuyentes (o sujetos pasivos de impuesto) y el fisco. Para los primeros, ocasiona pérdidas que se originan en la ubicación de sus ingresos nominales en tramos de ingresos más altos que, al tener asociadas tasas impositivas más altas, causa el pago de impuestos que no se originan en un incremento de su enriquecimiento en términos reales; también se producen pérdidas cuando, por ley, se obliga a la liquidación anticipada de impuestos a ser causados en períodos posteriores. Formas

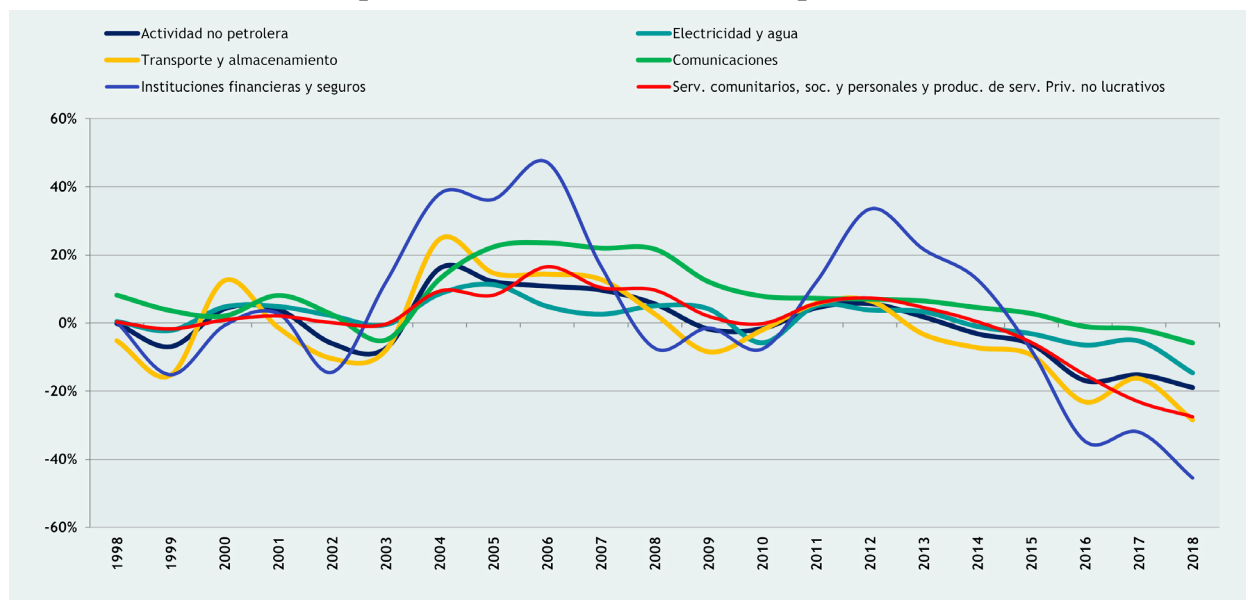
Gráfico 2: Venezuela – Estimación de carga adicional de contribuciones tributarias especiales en sectores de producción seleccionados



Fuente: BCV, cálculos propios.

¹⁴ Buena parte de las CE consideradas en el ejercicio se implementaron después de 2014 (Anexo 2).

Gráfico 3: Venezuela – Tasas de crecimiento del PIB real en sectores seleccionados afectados por contribuciones tributarias especiales



Fuente: BCV, cálculos propios.

de evitar estas pérdidas son la evasión¹⁵ y la elusión¹⁶ impositiva, el paso a la informalidad¹⁷ y la dolarización¹⁸.

Para el fisco, las pérdidas derivan del descalce entre los momentos de pago de compromisos del gobierno y de recepción, más tardía, de los ingresos tributarios, lo que se conoce como efecto Olivera- Tanzi (Tanzi, 1977)¹⁹. A esto hay que añadir las pérdidas provenientes del impacto de la depreciación cambiaria en el gasto fiscal. Los gobiernos suelen reaccionar para contrarrestar ese tipo de pérdidas. En el caso de Venezuela, la política tributaria actual que se ha diseñado con ese propósito – ante la imposibilidad de aumentar la recaudación tributaria real – incluye la desvinculación de la unidad tributaria (UT)²⁰ con la inflación, el adelanto del pago del ISLR y del IVA, la eliminación del ajuste por inflación, la indexación de

¹⁵ La magnitud de la evasión por parte de un agente económico está determinada por la tolerancia al riesgo de no ser capturado por la administración tributaria y, obviamente, por el grado de eficiencia del funcionamiento de ésta última.

¹⁶ La elusión es el uso de las debilidades o vacíos del marco legal tributario para minimizar el pago del impuesto; no es, por tanto, ilegal.

¹⁷ Pasar a la informalidad tiene costos que se traducen en inseguridad e inestabilidad de los negocios que operan al margen de las leyes; pero, en períodos de muy alta inflación, puede ser más rentable hacerlo.

¹⁸ Con la dolarización, los agentes económicos intentan protegerse de la pérdida de valor de sus ingresos y activos causada por la inflación. Ver (Moreno, 2022).

¹⁹ Este efecto supone que el valor nominal de los gastos corrientes de los gobiernos aumenta con la inflación, mientras que el valor nominal de la recaudación se deteriora con la inflación cuando ella experimenta demoras (Olivera, 1967); (Tanzi, 1977).

²⁰ La UT es un indicador que sirve de indexación para la estimación del valor real de la recaudación, las bases y las deudas tributarias. Fue creada en 1994, en el contexto del Plan Sosa del segundo gobierno de Rafael Caldera (1993-1998).

multas con el tipo de cambio y la reforma del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras (IGTF).

La pérdida del rol de la UT como mecanismo de indexación tributaria ha sido progresiva. Comienza con su ajuste rezagado en la reforma del COT de 2001, al quedar establecido que la usada para la declaración de rentas anuales fuese la vigente por lo menos 183 días continuos del ejercicio fiscal de la declaración²¹ y no la que resultase del ajuste de la inflación de dicho ejercicio al comienzo del año siguiente; dicho rezago causa, obviamente, un aumento de la recaudación tributaria real a expensas de las pérdidas de ingresos reales de los contribuyentes. Continúa con la reforma del COT de 2014, que elimina la referencia de la fecha del ajuste, permite la fijación del valor de la UT y de su forma de cálculo por el Ejecutivo Nacional, y elimina el requerimiento de la opinión favorable de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional. Al excluirse el uso del INPC para la determinación de las tasas de tributación, y las contribuciones especiales de los órganos del poder público no pertenecientes al gobierno central, comienza un proceso de desvinculación de la UT de su base de cálculo y, por tanto, se distorsiona su naturaleza como instrumento de corrección del impacto inflacionario sobre la tributación. Esta desvinculación culmina en la reforma del COT de 2020, cuando la UT ya deja de ser el indicador de medida para la determinación de los tributos nacionales bajo competencia de la administración tributaria nacional y no puede ser utilizada para corregir los beneficios laborales, las tasas y las contribuciones especiales aplicadas por otros órganos y entes del poder público. Todos esos cambios permiten entender que la UT represente en 2022 menos del 4% de lo que debería ser su valor, si su ajuste se hubiese correspondido con las tasas de inflación observadas.

La creación en 2015 del IGTF²² responde, puntualmente, a la severa contracción de los ingresos fiscales causada por el colapso que los precios mundiales del crudo de fines de 2014 y la dolarización de la economía interna. Contrariamente a la convención sobre este tipo de impuesto, el IGTF se caracteriza por su vigencia permanente y su alta alícuota. Esta última ha aumentado en dos oportunidades en 2018, subiendo de su nivel inicial de 0,75% a 1% (agosto) y, en menos de 2 meses a 2%; ubicándose entre las más altas de América Latina (Gráfico 4); y muy por encima de las usuales recomendadas para este tipo de impuestos.

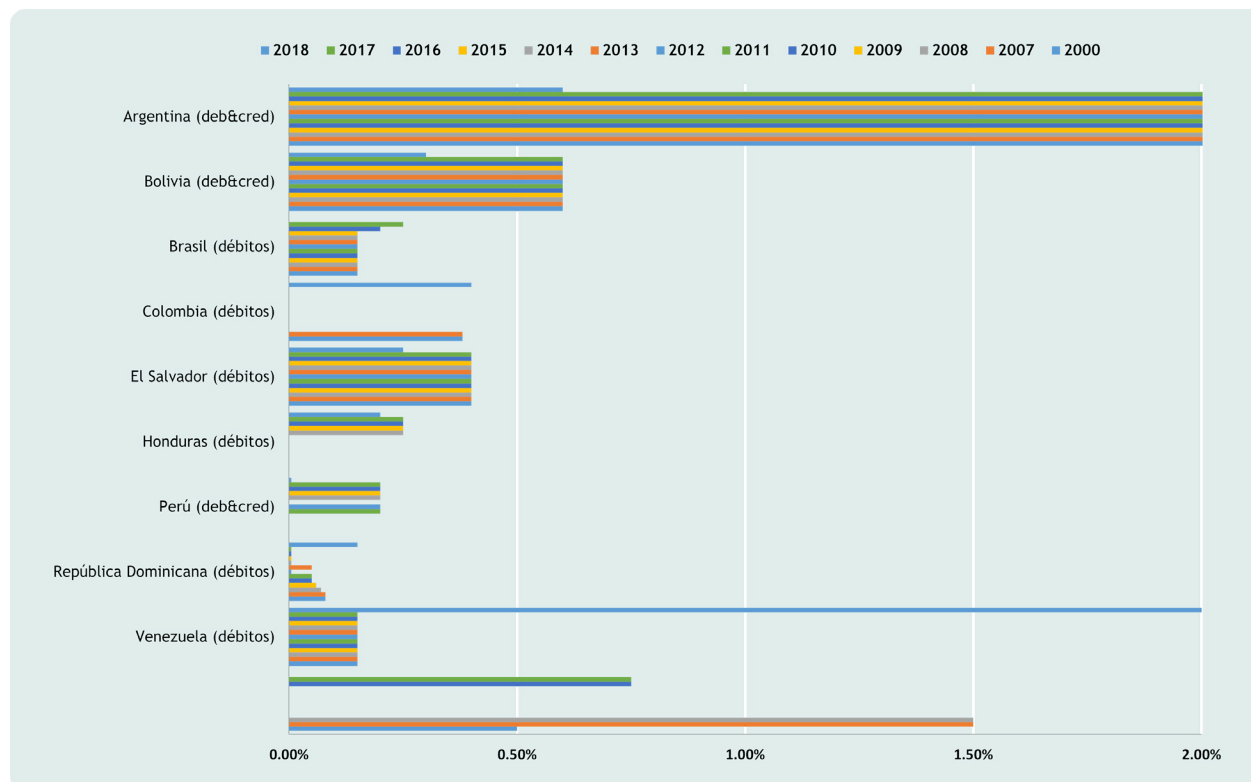
²¹ Con este fin, se estableció que el ajuste, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), debería ocurrir los primeros 15 días del mes de febrero de cada año, previa opinión favorable de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional.

²² Los gobiernos suelen recurrir a este tipo de impuesto durante coyunturas de fuertes restricciones presupuestarias, por ser de amplia base de recaudación y tener bajos costos de administración. Para contrarrestar su alto impacto en la inflación, sus alícuotas deben ser bajas. También deben ser temporales, por la elusión causada por la progresiva sustitución de los medios de pago por otros no gravados, que lo hace perder productividad y ser poco rendidor en el largo plazo. En Venezuela, el IGTF tiene sus antecedentes en el impuesto al debido bancario (IDB) y en el impuesto a las transacciones financieras (ITF); el primero implementado para contrarrestar el impacto de situaciones coyunturales de crisis severas de recursos fiscales en 1994, 1999 y 2002-6, mientras que el segundo se justificó con criterios de dotar al sistema tributario de mayor progresividad. El ITF duró poco más de ocho meses (entre octubre 2007 y junio 2008), al reconocerse su alto impacto inflacionario (Banco Central de Venezuela, 2008). La pérdida de productividad del IDB fue estudiada en (Faust, Vera, Vivancos, & Echeverría, 2001).

En 2018, ya desatada la hiperinflación, se establece un régimen de pagos anticipados del ISLR y del IVA²³. A las distorsiones ya comentadas, con esta medida se añade la alteración del ciclo de negocios, con efectos negativos sobre el flujo de caja y de los planes de inversión de inversión de las empresas.

Con los avances de la dolarización, se imponen dos medidas adicionales; en 2020 se sustituye la UT por el tipo de cambio oficial para el pago de multas tributarias²⁴; y en 2022 se reforma la ley del IGTf para incor-

Gráfico 4: Alícuota de Impuestos a las Transacciones Financieras en América Latina



Fuente: CIAT.

porar las transacciones en moneda extranjera, cuyas implicaciones ya fueron examinadas en (Moreno, 2022).

En general, a la desigual sobrecarga tributaria entre sectores productivos y entre distintos estratos de ingresos ya comentada, se añade el impacto de las anteriores medidas que exacerban la inequi-

²³ Este régimen fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente con vigencia a partir de septiembre de 2018, hasta su derogación, sujeta a decisión del Ejecutivo. Este régimen aplica para los Sujetos Pasivos Especiales no dedicados a actividades mineras, con frecuencia semanal, la que luego pasó a ser quincenal a partir de agosto de 2020. El anticipo se hace sobre los ingresos brutos gravables provenientes de las ventas de bienes o servicios de fuente territorial, correspondientes al período de imposición del IVA; con una alícuota entre 0,5% y 2%. El régimen para las instituciones financieras y del sector de seguros establece una base diaria de pago anticipado, con base en los flujos del día inmediato anterior; y una alícuota de 2%. En los dos casos, IVA e ISLR, el anticipo es deducible de su declaración definitiva.

²⁴ El tipo de cambio oficial más alto que esté vigente al momento de su pago.

dad tributaria en el país, pues ella recae sobre el universo de asalariados y de negocios formales²⁵. Bajo estas circunstancias, no es de extrañar que los niveles de evasión, particularmente del IVA y del ISLR, sean significativos; y que la informalidad siga registrando aumentos considerables en el país.

Estimar los impactos de esas distorsiones en la presión tributaria está más allá de las posibilidades de este ensayo; sin embargo, una forma alternativa de aproximarla es imputando el grado de informalidad de la economía a la presión tributaria observada, asumiendo que los impuestos provienen fundamentalmente de las actividades económicas formales²⁶. Si se toma en cuenta la cifra de informalidad estimada para Venezuela de 34,3 en Medina & Schneider, 2019 para el período 1991- 2017²⁷, es posible que el espacio de recaudación tributaria perdido por causa de la informalidad en el país se ubique entre 6% y 7%. Estas cifras se corresponden con las de las brechas causadas por la caída del ISLR petrolero y por la distancia con el promedio de la presión tributaria latinoamericana mencionadas con anterioridad.

Lineamientos para una reforma tributaria en Venezuela²⁸

En esta sección, enumeramos algunas consideraciones que se desprenden de lo anteriormente comentado y que permiten fundamentar la necesidad de una reforma tributaria integral en Venezuela.

1. Hemos mostrado evidencias sobre la insuficiencia de la presión tributaria interna en Venezuela para cubrir la brecha neta de ingresos fiscales dejada por la caída de las obligaciones fiscales petroleras, que estimamos entre 5% y 7%. Es por ello que, de manera muy preliminar, una reforma

²⁵ Por ejemplo, en la declaración definitiva del ISLR de 2022, el mínimo exento por concepto de ingresos brutos de personas naturales es de 1.000 UT; esto significa que, con una UT igual a Bs 0,4, toda persona que gane más de Bs 400 en dicho año deberá declarar y, probablemente, pagar el impuesto. Para el caso hipotético de una persona que gane el salario mínimo de Bs. 130 por mes, su ingreso bruto anual será de aproximadamente Bs. 1.300 y si no tiene cargas familiares y usa el desgravamen único, deberá pagar el equivalente a casi un mes de salario. Téngase en cuenta que en febrero de 2023 ese monto es equivalente a cerca de 6 dólares y que la canasta básica alimentaria mensual para una familia de cinco personas está estimada en casi 500 dólares. En el caso de un Sujeto Pasivo Especial (persona jurídica), se requiere tener un monto de ingresos brutos anuales igual o superior a 30.000 UT, o a Bs. 75.000; al tipo de cambio de febrero 2023, esto supone un ingreso bruto anual de poco más de 3.000 dólares (o aproximadamente 250 dólares, cifra que es muy similar a la de un asalariado no gerencial en el sector privado).

²⁶ Su medición plantea retos considerables, por la ausencia de estadísticas sobre las actividades informales y por las dificultades para levantar la información requerida (numerosos negocios pequeños y resistencia de sus dueños a responder encuestas).

²⁷ Los autores usan un modelo econométrico con base en el enfoque de “múltiples indicadores, múltiples causas” (multiple indicators, multiple causes – MIMIC approach). Parten de considerar que la informalidad es una variable latente, que se puede estimar a partir de distintos indicadores, como causas de conducta ilegal, intensidad de la carga tributaria, entre otros (Medina & Schneider, 2019). El valor que reportan para Venezuela puede lucir conservador, si se toman en cuenta la continua contracción de la economía venezolana en los años posteriores a su período de su estimación; y las cifras de informalidad de empleo reportadas por ENCOVI-UCAB desde 2017.

²⁸ La relación entre el funcionamiento del SENIAT y la recaudación de impuestos – que cae dentro de los rasgos institucionales del sistema tributario venezolano – reviste importancia para los objetivos de este ensayo; por sí misma requiere una extensión que rebasa la establecida para este tipo de notas.

tributaria exitosa en Venezuela debería apuntar al aumento de la recaudación real de tributos internos en esos órdenes de magnitud.

2. La orientación de la actual política tributaria del gobierno dirigida a contrarrestar el impacto negativo de la inflación en la recaudación tributaria real es errónea. Pretende disminuir sus pérdidas causadas por la inflación (efecto Olivera-Tanzi), a expensas del aumento de las pérdidas de los contribuyentes por la misma causa. Dicha estrategia es inconveniente, debido a que:
 - a. Da lugar a aumentos en la evasión y elusión tributarias y en la informalidad que, a la larga, terminan por erosionar las bases de tributación, afectando negativamente a la propia recaudación.
 - b. La política de dominancia fiscal²⁹ ha alcanzado un equilibrio de alta inflación³⁰ que está causando pérdidas de señoreaje y promoviendo la dependencia del impuesto inflacionario. Como en todos los casos de gobiernos con severas restricciones de recursos, en Venezuela, ante el choque negativo de ingresos fiscales provenientes de la renta petrolera, sin un sistema tributario robusto ni un mercado financiero profundo, se ha apelado al financiamiento monetario del déficit fiscal. Este recurso permite aumentar los ingresos fiscales reales, mientras las tasas de inflación son bajas y la economía crece; en el contexto de un reducido nivel de actividad económica, ausencia de financiamiento y una economía dolarizada, el financiamiento inflacionario es inviable y le ocasiona costos muy altos al resto de los agentes económicos y a la sociedad en general (Michael Bruno, 1990)³¹. Es, justamente, lo que ha estado pasando en Venezuela en los últimos años; y que hemos venido mostrando en los informes de coyuntura del IIES-UCAB³².
 - c. La política de anclar la inflación a un tipo de cambio nominal estable, sin tomar en cuenta que ella se origina en gran medida en la monetización del déficit fiscal, no solo ha fallado; sino que lo ha hecho a costa de la pérdida continua de recursos externos y de reservas internacionales.

²⁹ Régimen bajo el cual, la autoridad monetaria debe emitir dinero para financiar el déficit fiscal.

³⁰ Los equilibrios en estado estacionario del señoreaje pueden ser estables o inestables tanto en bajas como en altas tasas de inflación. La condición definitiva depende del tipo de expectativas: bajo expectativas racionales, el equilibrio es inestable en zonas de baja inflación con respecto a la tasa que maximiza el señoreaje, y estable en zonas de alta inflación. Lo contrario ocurre cuando las expectativas son adaptativas. En el caso de Venezuela, habría que identificar si las expectativas son adaptativas y el parámetro de ajuste de la inflación esperada con respecto a la inflación observada, para calificar el tipo de estabilidad de dicho equilibrio de alta inflación.

³¹ Este proceso se puede visualizar de manera simple en una curva Laffer construida para el señoreaje de equilibrio estacionario. En zonas de tasas de inflación menores a la max, la elasticidad de la demanda de saldos reales ante la inflación es menor que 1, de allí la posibilidad de aumentar el señoreaje con emisiones monetarias para financiar el gasto público; en zonas de tasas de inflación mayores a la max, esa elasticidad es mayor que 1, lo que implica que los agentes económicos renuncian más rápidamente a mantener sus activos en moneda nacional.

³² <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/iies/informes-de-coyuntura/>

El control de la inflación en Venezuela exige un programa de consolidación fiscal, del cual una condición fundamental es la existencia de un sistema tributario robusto.

- d. La política de contención de la expansión secundaria de dinero (encaje legal oneroso³³, imposición de contribuciones especiales al sector financiero, prohibición de la compensación e intermediación crediticia en divisas) ha llevado a la contracción del crédito bancario, con consecuencias negativas para las decisiones de inversión privada y el crecimiento real de la economía. La contracción del crecimiento económico erosiona la recaudación tributaria real y perjudica en el mediano y largo plazo a las propias finanzas públicas.
 - e. También se ha tratado de disminuir el déficit fiscal real, mediante una severa contracción del gasto real; pero, a expensas de la pérdida de su rol de contribuir en la estabilización macroeconómica y de la disminución en cantidad y calidad de la oferta de bienes y servicios públicos.
 - f. Persiste un importante nivel de déficit financiero del sector público, que el IIES-UCAB ha estimado de manera conservadora para el año 2022 en su Informe de Coyuntura octubre 2022, en 6,7% del PIB.
 - g. De manera inconsistente, conviven la dominancia fiscal y aceptación a medias de la dolarización por parte del gobierno (hecho que se refleja en medidas como el pago de deudas tributarias en divisas, o la incorporación del gravamen sobre transacciones en divisas en el IGTF), lo cual conforma un entorno macroeconómico inestables y poco propicio para el crecimiento y la inversión.
3. Ante el panorama anterior, no parece haber otra opción desde la perspectiva de la política fiscal, que la de una reforma tributaria integral, que permita lograr mayores niveles de recaudación, pero con base en la capacidad contributiva de la actividad productiva y de los ingresos reales de los contribuyentes. Llevarla a cabo pasa por reconocer que
- a. Las reformas tributarias toman tiempo, porque requieren de mucho cuidado en su diseño debido a sus implicaciones sobre la estabilidad macroeconómica y de un amplio consenso político y social para poder garantizar su implementación.
 - b. Se pueden dar algunos pasos en esa dirección en el sentido de:
 - i. Ofrecer una señal de credibilidad de la política económica, a través del desarrollo de una estrategia antiinflacionaria, de la cual forme parte la reforma tributaria integral. Ello supone reconocer las implicaciones de la dolarización que ha alcanzado la economía (Moreno,

³³ En todo caso, el gobierno ha debido flexibilizar su política dura de encaje, con la disminución de las tasas, la introducción de descuentos de los déficits de encaje acumulados en el sistema financiero, y hasta la tolerancia a la acumulación de dichos déficits.

2022) y (Zambrano, 2022).

- ii. Reconocer el efecto pernicioso de la inflación, mediante la adopción de medidas que se podrían tomar sin mucha dilación: restitución de la independencia del Banco Central de Venezuela, del rol de la UT como mecanismo de indexación del sistema tributario y de su ajuste oportuno con la inflación, y del pago del ISLR y del IVA al esquema prevaleciente de liquidación antes de septiembre de 2018; y, junto con ello, aprobar la reducción de la tarifa del IGTF a niveles consonos con el que tiene en otros países latinoamericanos.
 - iii. Aprovechar de las mejores condiciones para el diseño de una reforma tributaria integral, de las que existieron en los años 1990s, cuando se logró reformar el ISLR, incorporar el IVA e introducir la UT y el ajuste por inflación. Desde el punto de vista de la información, hoy se dispone de base de datos tributarios que se puede actualizar en tiempo real, que permite establecer de manera más o menos rápida el nivel efectivo de la carga tributaria y su distribución entre sectores productivos y de ingresos, requerimiento básico para lograr acuerdos sobre el nivel a partir del cual se podría alcanzar el óptimo de la presión tributaria promedio de la economía.
- c. En general, el desarrollo de una estrategia de identificación precisa de la presión tributaria interna del país, abonaría en favor de la confianza y credibilidad de la política económica, que es fundamental para un entorno de negocios favorable, el aumento de la inversión privada y el crecimiento real de la economía sostenible y estable. Esa es una tarea que, por envolver la revisión de toda la institucionalidad del sistema tributario interno, debe programarse para el mediano plazo. Al menos, cinco capítulos son fundamentales:
- i. El primer capítulo deberá enfocarse en una identificación realista del impacto macroeconómico de una reforma tributaria integral porque, este tipo de medidas tiene importantes efectos sobre el crecimiento económico.
 - Las reformas tributarias causan cambios en las elecciones de los agentes económicos, porque sus efectos de sustitución, entre sectores y bienes, y sobre los ingresos de los agentes pueden ir en dirección contraria. Es el caso de una reducción de las alícuotas impositivas, que incentiva el trabajo y la producción (efecto sustitución), pero que puede liberar ingresos que no se destinan a la producción (efecto ingreso). En cambio, una reducción de las exoneraciones y exenciones, manteniéndose las tarifas impositivas, podría permitir una reasignación de los recursos hacia su uso económico de mayor valor.
 - Por otro lado, las reformas tributarias sin ajustes en el gasto pueden aumentar el déficit fiscal, con consecuencias macroeconómicas que afectan la inversión y el crecimiento. De

allí, la necesidad de compatibilizar dichas reformas con el programa de gasto fiscal de largo plazo.

- ii. El segundo capítulo deberá dedicarse a la reforma del IVA y del ISLR. Su objetivo es el logro de: un mayor equilibrio en la contribución de ambos tributos en la generación de ingresos fiscales, lo que dotaría al sistema tributario de mayor progresividad; y el mejoramiento de su capacidad estabilizadora ante las fluctuaciones del ciclo económico.

En la actualidad, el ISLR es 1/3 de la recaudación del IVA, mientras que la de los países de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de más de 3/4³⁴, lo que implica que por la vía de la reforma tributaria de estos impuestos hay un espacio significativo para el logro de esos objetivos. Algunos aspectos específicos, entre los más relevantes, que deberán contemplarse en el caso del ISLR son: los ajustes de las tarifas de personas naturales y jurídicas para corregir el desacoplamiento que han experimentado por causa de la inflación, su armonización para evitar la evasión y el tratamiento del ajuste por inflación. En el caso del IVA, habría que evaluar la pertinencia de la relación costo/beneficio entre la tarifa y el gasto tributario causado por las exenciones y exoneraciones; y su uso como instrumento para mejorar la distribución del ingreso³⁵.

También se debería garantizar la capacidad estabilizadora del IVA y del ISLR, lo cual excluye la realización de ajustes procíclicos de sus tarifas, una tendencia que se reafirma especialmente en tiempos de choques negativos de recursos fiscales. En (Moreno & Maita, 2015) se muestra que la elasticidad/PIB de los ingresos tributarios no petroleros tendió a aumentar luego de las reformas de los 1990s; y que las elasticidades/PIB de corto plazo del ISLR y del IVA son menores que las de largo plazo, lo que los hace menos reactivos a las fluctuaciones del ciclo económico. Identificar las razones de estos resultados es fundamental para mejorar el diseño de ambos impuestos.

- iii. El tercer capítulo trata la tributación de los gobiernos subnacionales, la cual adquiere sentido solo bajo el reconocimiento de que la descentralización fiscal es una solución al problema de la heterogeneidad de las preferencias locales de bienes y servicios públicos³⁶; y que ello supone la determinación precisa y clara de los límites de la corresponsabilidad fiscal de estados y municipios,

³⁴ Ver <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>.

³⁵ De acuerdo con distintos estudios, el IVA en Venezuela no ha sido regresivo para los estratos de bajos ingresos (Moreno & Seijas, 2005; García & Salvato, 2006; Fernández & Moreno, 2013).

³⁶ En general, el sentido económico de la tributación en estados y municipios radica en el principio de subsidiariedad que supone la heterogeneidad de las preferencias locales de bienes y servicios públicos; porque, obviamente, en una situación de preferencias idénticas, la descentralización fiscal deja de tener sentido.

tanto en materia de ingresos³⁷, como de gastos. Estas condiciones, que han estado ausentes en la descentralización fiscal en Venezuela, son requisitos fundamentales para un proceso de armonización efectiva con el sistema tributario global, del que ya existe una iniciativa parlamentaria³⁸.

- iv. El cuarto capítulo debería dedicarse a la reestructuración de las CE que afectan a la nómina y a distintos sectores de la actividad económica.

Los impuestos a la nómina son transversales en el funcionamiento del sistema de seguridad social de Venezuela. La presión tributaria de estas CE de 1,5% del PIB, apenas representa cerca del 2% de las necesidades financieras del sistema de seguridad social; y contrasta con la de otros países que llega a alcanzar hasta un promedio de 9% del PIB en economías avanzadas. Una reforma del sistema de seguridad social en el país requiere, por tanto, de una reforma de las CE dirigidas a financiarlo.

Las CE que gravan diferentes sectores de la actividad productiva nacional debe ser objeto de reestructuración, no solo en razón de la inequidad tributaria a que dan lugar, sino también en términos de un análisis de costo/beneficio que permita determinar sus niveles de productividad real y eliminar todas aquellas que resulten onerosas para la economía y para el mismo fisco nacional.

- v. El quinto y último capítulo deberá tratar sobre la revisión del COT y el mejoramiento del funcionamiento de la administración tributaria.

En el primer caso, los aspectos más relevantes de interés son la restitución de la competencia parlamentaria en la materia tributaria, y la participación de expertos jurídicos en la materia tributaria, para identificar los principales vacíos e inconsistencias del COT vigente, en relación con los principios de justicia y equidad tributaria, y con su apego al mandato constitucional.

En el segundo, dos áreas merecen especial atención: la restitución de la autonomía técnica y financiera del SENIAT, y la reconstrucción de las capacidades técnicas de los órganos tributarios del sector público, cuya institucionalidad es muy deficiente en la actualidad; hecho que se refleja en una pobre o inexistente rendición de cuentas y publicación de las estadísticas correspondientes de recaudación.

³⁷ En las competencias de ingreso se incluye, como suele ocurrir en la mayoría de los procesos de descentralización fiscal, el establecimiento de un mecanismo eficiente de compensación para disminuir las inequidades causadas por el diferente nivel de desarrollo económico de las regiones ubicadas en el dominio territorial de esos niveles de gobierno.

³⁸ Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de Estados y Municipios (LOCAPTEM), aprobado en primera discusión en la Asamblea Nacional el 23-8-2022.

Referencias

- Bruno, M., & Fischer, S. (1987). Seigniorage, operating rules and the high inflation trap. NBER Working Paper, No. w2413. <https://doi.org/10.3386/w2413>
- Banco Central de Venezuela. (2008). (rep.). Informe Económico Anual 2008. Caracas.
- Cardoza, M. (2017). Boyanza y Elasticidad de los Ingresos Tributarios en América Latina y el Caribe. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Documentos de Trabajo. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2017/DT_01_2017_Cardoza.pdf
- Comunidad Andina, Banco Interamericano de Desarrollo, & Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional. (2006). La Equidad Fiscal en los Países Andinos. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/La-equidad-fiscal-en-los-pa%C3%ADses-andinos.pdf>
- Faust, A., Vera, L., Vivancos, F., & Echeverría, P. (2014). El impuesto al débito bancario: El caso venezolano. Revista Temas de Coyuntura, No. 43. <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temasdecoyuntura/article/view/1734>
- Fernández, L., & Moreno, M. A. (2013). Incidencia del IVA en Venezuela 2008-9. BCV, Nota técnica de la Vicepresidencia de Estudios del BCV.
- García Osío, G., Rodríguez Balza, R., & Salvato de Figueroa, S. (2014). Ingresos fiscales y tributación no petrolera en Venezuela. Revista Temas De Coyuntura, (33). <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temasdecoyuntura/article/view/1782>
- Gómez Sabaíni, J. C., & Morán, D. (2016). La situación tributaria en América Latina: Raíces y hechos estilizados. Cuadernos de Economía, 35(67), 1–37. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v35n67.52417>
- Medina, L., & Schneider, F. (2019). Shedding Light on the Shadow Economy: A Global Database and the Interaction with the Official One. CESifo Working Paper, No. 7981. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3502028
- Moreno, M. (2022). La reforma del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras ¿inicio de la desdolarización en Venezuela? IIES-UCAB, Notas sobre la Economía Venezolana (N° 15). <https://elucabista.com/wp-content/uploads/2022/05/Nota-15-IIES-UCAB-IGTF-Dolarizacion.pdf>
- Moreno, M., & Maita Bolívar, M. (2015). Tax elasticity in Venezuela: A dynamic cointegration approach. Banco Central de Venezuela, Documentos de Trabajo (No. 150). <https://www.bcv.org.ve/system/files/publicaciones/docu150.pdf>
- Moreno, M., & de Niculescu, I. (2010). La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración:

- ¿fallas de diseño? Universidad Central de Venezuela: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Moreno, M., & de Niculescu, I. (2010). La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración: ¿fallas de diseño? Universidad Central de Venezuela: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Moreno, M. A., & Seijas, L. (2005). La incidencia fiscal neta en Venezuela. *Revista BCV*, - Vol. 19.2005, 2, p. 51-93.
- OLIVERA, J. (2014). Money, prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation. *PSL Quarterly Review*, 20(82). <https://doi.org/10.13133/2037-3643/11702>
- Shoup, C. (1959). *The Fiscal System of Venezuela A Report*. Johns Hopkins University Press,.
- Tanzi, V. (1997a). Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue. *IMF Staff Papers*, 001(A007). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1977/001/article-A007-en.xml>
- Tanzi, V. (1997b). *Macroeconomic dimensions of public finance*. Routledge.
- Tanzi, V., & Zee, H. (s.f.). Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries. *National Tax Journal*, 53(2), 299–322. https://econpapers.repec.org/article/ntjournl/v_3a53_3ay_3a2000_3ai_3a2_3ap_3a299-322.htm
- Villasmil, F. (2001). Determinación de la base imponible del impuesto al valor agregado y aproximación al cálculo de la brecha de recaudación. Banco Central de Venezuela, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* (7), 83–121. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36470204.pdf>
- Zambrano Sequín, L. (2022). Dolarización y desdolarización ¿un dilema en Venezuela? IIES-UCAB, *Notas sobre la Economía Venezolana* (No.16). <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/2022/06/IIES-UCAB-Nota-16-Dolarizacion-y-Desdolarizacion-LZS.pdf>

Anexo I: Impuestos Nacionales y Contribuciones Especiales

Impuesto de consumo general - Ley Organica de Hidrocarburos	Entre 30% y 50% para cada litro de producto derivado de los hidrocarburos vendido en el mercado interno; con base en el precio pagado por el consumidor final.
Impuesto de consumo propio - Ley Organica de Hidrocarburos	10% del valor de cada m3 de productos derivados de los hidrocarburos producidos y consumidos como combustible en operaciones propias, calculados sobre el precio al que se venda al consumidor final
Impuesto de extracción - Ley Organica de Hidrocarburos	1/3 del valor de todos los hidrocarburos líquidos extraídos de cualquier yacimiento. Pago mensual.
Impuesto de registro de exportación - Ley Organica de Hidrocarburos	0,1% del valor de todos los hidrocarburos exportados de cualquier puerto desde el territorio nacional, calculado sobre el precio al que se venda al comprador de dichos hidrocarburos
Impuesto de ventajas especiales - Acuerdo mediante el cual se aprueban los Términos y Condiciones para la Creación y Funcionamiento de las Empresas Mixtas	3,33% sobre los volúmenes de hidrocarburos extraídos en el área delimitada en el contrato.
Impuesto superficial - Ley Organica de Hidrocarburos	100 UT por cada km2 o fracción del mismo, por cada año transcurrido. Incremento anual de 2% durante los primeros 5 años y en un 5% en los años subsiguientes
Ley Infogobierno	Utilidad neta de Personas jurídicas cuyo objeto sea la importación, distribución y comercialización de software privativo al Poder Público y toda persona que preste servicios de software privativos al Poder Público. 2,5% de la utilidad neta obtenida en el primer caso; y 1,5% en el segundo caso.
Ley Constitucional que crea el Impuesto a los grandes patrimonios	Sujetos pasivos especiales, personas naturales y jurídicas. El valor total de los bienes y derechos, excluidos los pasivos y el valor de las cargas y gravámenes que recaigan sobre los bienes, así como los bienes y derechos exentos o exonerados, al 30 de septiembre de cada año. Entre 0,25% y 1,5%.
Ley de Aeronáutica Civil	Empresas dedicadas a los servicios de transporte aéreo privado. 1% del monto del boleto de pasaje aéreo y 5% de los ingresos brutos obtenidos por la realización de eventos aéreos
Ley de Aguas	Ingresos brutos de empresas hidroeléctricas y de abastecimiento de agua potable. Incluye contraprestación anual de usuarios de aguas en sus fuentes naturales; 1% del ingreso bruto de empresas hidroeléctricas; 0,5% del ingreso bruto de empresas abastecedoras de agua potable. Para organizaciones sin fines de lucro, la tasa es de 0,6%; y para el aprovechamiento del cauce del río Orinoco la tarifa es de 0,001 UT/m3.
Ley de Bosques	Producción de maderas. Entre 0,5 y 2 UT s/ diámetro de los productos forestales; 1,25 UT por carbón vegetal. Productos forestales no maderables entre 0,01 y 0,10 UT por unidad de tipos. Afectación de vegetación con fines diversos entre 0,25 y 5 UT. Contribución especial 0,25 UT por uso del patrimonio forestal.
Ley de Cinematografía Nacional	Empresas de servicio de TV de señal abierta y por suscripción, distribuidores de obras cinematográficas, facturación mensual de alquiler o venta de videogramas y digital, y servicio tecnológico para la producción de obras cinematográficas. Contribución por la exhibición de obras cinematográficas: 5% del valor del boleto de entrada. Contribución de las empresas que presten servicio de televisión de señal abierta: el 0,5% por la fracción comprendida desde 25.000 hasta 40.000 UT; 1%, por la fracción que exceda de 40.000 hasta 80.000 UT; 1,5%, por la fracción que exceda de 80.000 UT. Contribución de las empresas que presten servicio de difusión de señal de televisión por suscripción: 1,5% calculado sobre los ingresos brutos de su facturación. Contribución de los distribuidores de obras cinematográficas: 5% de sus ingresos brutos. Contribución por el alquiler o venta de videogramas, discos de video digital, así como cualquier otro sistema de duplicación existente o por existir: 5% de su facturación mensual. Contribución por el servicio técnico tecnológico, logístico o de cualquier naturaleza para la producción y realización de obras cinematográficas: 1% de los ingresos brutos obtenidos.
Ley de Contrataciones Públicas	Contratantes de obras públicas. Ofertas cuyo monto total superen 2.500 UT. 3% sobre el monto de la contratación.
Ley de Gestión Integral de Riesgos Socio-Naturales y Tecnológicos	Primas de pólizas de seguros de entidades aseguradoras en los ramos de siniestros causados por eventos socio-naturales o tecnológicos. 1% del monto de las primas de las pólizas de seguros cobradas.
Ley de Impuesto a las Actividades de Juegos de Envite o Azar	Las alícuotas dependen del tipo de actividad, entre 10% y 50% de ingresos brutos y entre 40 UT y 200 UT.

Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras	Personas jurídicas y las entidades económicas sin personalidad jurídica, calificadas como sujetos pasivos especiales, por diversos conceptos de pagos en moneda nacional y extranjera. La alícuota general aplicable a la base imponible correspondiente estará comprendida entre un límite mínimo de cero por ciento (0%) y un máximo de veinte por ciento (20%).
Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas.	Alcohol etílico y especies alcohólicas de producción nacional o importadas, destinadas al consumo en el país. Las alícuotas varían dependiendo del grado Gay-Lussac: un mínimo de 0.00045 UT a un máximo de 0.102 UT; las alícuotas ad-valorem van desde 15% a 35% sobre el precio de venta al público.
Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufactura de Tabaco	Cigarrillos tabacos, picaduras y otros derivados del tabaco, importados o de producción nacional. La alícuota es 70% del precio de venta al público.
Ley de Impuesto sobre la Renta	Totalidad de los ingresos brutos percibidos por el contribuyente, neto de costos provenientes de los productos enajenados y de servicios prestados dentro del país. Para empresas del sector de hidrocarburos: 50% del enriquecimiento neto gravable; se contempla la exoneración de esta tasa para empresas que se constituyan bajo Convenios de Asociación mediante contratos de interés nacional previstos en la Constitución.
Ley de Impuesto sobre Sucesiones Donaciones y demás Ramos Conexos	Beneficiarios de herencias y legados que comprendan bienes muebles o inmuebles, derechos o acciones situados en el territorio nacional. Se calcula sobre la parte líquida que corresponda a cada heredero o legatario, con base en tarifa establecida en la ley. Los límites van desde 15 a más de 4.000 UT.
Ley de Instituciones del Sector Bancario	Sector bancario privado. 5% del Resultado Bruto Antes de Impuesto al cumplimiento de la responsabilidad social. 0,75% del total de los depósitos del público para el cierre de cada semestre (1,5% anual), el cual se computa como gasto de las instituciones respectivas.
Ley de la Actividad Aseguradora	Empresas del ramo de seguros. Entre 1,5 y 2,5% de un conjunto de conceptos. Contribución al Sistema Público Nacional de Salud o aporte social: entre 1 y 3% del monto de las primas de las pólizas de seguros de salud.
Ley de Pesca y Acuicultura	Producto capturado en faena de pesca o actividad acuícola industrial. 5% del producto capturado.
Ley de Protección Social del trabajador y la trabajadora cultural	Personas naturales y jurídicas, de naturaleza privada, que realicen espectáculos públicos y que contraten artistas extranjeros para la presentación en el país, aportarán el seis por ciento (6%) del total recaudado, por concepto de taquilla. Las empresas privadas que presten servicios de televisión, aportarán el dos por ciento (2%) sobre la ganancia neta.
Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 363 con Fuerza y Rango de Ley de Timbre Fiscal	Actos y documentos legales. Las tarifas van desde 1 UT hasta 15 UT.
Ley de Régimen Prestacional de Empleo	Patrono y empleado, para la contingencia de paro forzoso; excepto miembros de las FFAA. 2,5% del salario normal devengado por el trabajador en el mes inmediatamente anterior a aquel en que se causó, correspondiéndole al patrono el pago del 80% (2%) y al trabajador el 20% restante (0,5%). Tope salarial: 10 salarios mínimos.
Ley de Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat	3% del salario mensual del trabajador aportado en 1% por el trabajador y 2% por el patrono.
Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y medios electrónicos	4% de los ingresos brutos de empresas dedicadas a la producción de servicios de TV y afines.
Ley del Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista	Salario normal en establecimientos con 5 o más trabajadores. 2% del salario mensual pagado a los trabajadores. 0,5% aporte del trabajador.
Ley del Seguro Social	Asegurado 4%. Resto el patrono: 11% riesgo mínimo, 12% riesgo medio, 13% riesgo máximo. .
Ley General de Puertos	Ingresos brutos de administraciones de puertos públicos o privados. 1% anual
Ley Orgánica de Aduanas y Arancel	Valor CIF de las importaciones. Fijación de las tasas aduaneras por el Presidente de la República.
Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación	Ingresos brutos de personas jurídicas, entidades privadas o públicas, domiciliadas o no en la República que realicen actividades económicas en el territorio nacional con ingresos brutos mayores a 150.000 veces el tipo de cambio oficial de la moneda de mayor valor establecido por el BCV en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior. 2% cuando la actividad económica sea una de las contempladas en la Ley para el Control de los Casinos, Salas de Bingo y Máquinas Traganíqueles, y todas aquellas vinculadas con la industria y el comercio de alcohol etílico y tabaco. 1% en el caso de empresas de capital privado cuando la actividad económica sea una de las contempladas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, y comprenda la explotación minera y su procesamiento. 0,5% en el caso de empresas de capital público cuando la actividad económica sea una de las contempladas en la ley Orgánica de Hidrocarburos y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, y comprenda la explotación minera, procesamiento y distribución. 0,5% cualquier otra actividad económica.

Ley Orgánica de Deporte, Actividad Física y Educación	1% de la utilidad neta o ganancia contable anual. Debe declararse y pagarse un impuesto anticipado estimado del 0,25% de la utilidad neta o ganancia contable anual del ejercicio anterior. Este aporte no constituirá un desgravamen al Impuesto Sobre la Renta.
Ley Orgánica de Drogas	Utilidad contable en operaciones del ejercicio antes del Impuesto sobre la Renta de entidades públicas y privadas con 50 trabajadores o más. 1% para aporte ordinario y 2% de contribución especial adicional a empresas con 50 trabajadores o más que produzcan o comercialicen determinadas sustancias.
Ley Orgánica de los Espacios Acuáticos	Alícuota calculada en razón del arqueo bruto de los buques, nacionales o extranjeros, que efectúen tráfico internacional.
Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo	Del 0,75% al 10% del salario de cada trabajador.
Ley Orgánica de Telecomunicaciones	Ingresos brutos de empresas de explotación de servicios de telecomunicaciones con fines de lucro. 0,5%; Contribución al Fondo de servicio universal: 1%; y Aporte al Fondo de Investigación y Desarrollo de las Telecomunicaciones: 0,5% .
Ley Orgánica de Turismo	1% de los ingresos brutos de prestadores de servicios turísticos.
Ley Orgánica del Servicio de Bombero y de los Cuerpos de Bombero y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil	Monto de las primas de las pólizas de seguros cobradas por las entidades aseguradoras en el ramo de incendio, inundaciones, terremotos u otros eventos generadores de daños vinculados al Servicio de Bomberos. 1% del monto de las primas de las pólizas de seguros cobradas
Ley Orgánica que reserva al Estado las actividades de exploración y explotación del oro y demás minerales estratégicos	Valor de la producción. 3% a 13%
Ley para el Desarme y Control de Armas	Ganancias de empresas del Estado dedicadas a la comercialización de armas de fuego y municiones. Desde 5% hasta un 10%.
Ley que crea la Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes del Mercado Internacional de Hidrocarburos	Exportaciones de empresas petroleras. 20% Cuando el promedio mensual de las cotizaciones internacionales de la cesta de hidrocarburos líquidos venezolanos, sea mayor al precio establecido en la Ley de Presupuesto del respectivo ejercicio fiscal, pero igual o inferior a 80 \$/b. (a) 80% si es mayor a 80 \$/b pero menor a 100 \$/b; (b) 90% si es mayor a 100 \$/b pero menor a 110 \$/b; (c) 95% si es mayor a 110 \$/b
Ley que Establece el Impuesto al Valor Agregado	Enajenación de bienes muebles, prestación de servicios e importación de bienes. Es aplicable en todo el territorio nacional. 16%. cerca de los estándares latinoamericanos (promedio de 15,3%). Además, se incorpora la sobretasa para los casos de venta de bienes y servicios pactados y/o pagados en moneda extranjera, cripto-monedas o cripto-activos, distintos a los autorizados por el BCV (Negocios en Moneda Extranjera), la cual se fijará mediante decreto y podrá estar comprendida entre 5% y 25%.
Regalía gasífera - Ley Organica de Hidrocarburos Gaseosos	20% sobre hidrocarburos gaseosos extraídos de cualquier yacimiento, y no reinyectados. La contribución puede ser en especie o en dinero.

NOTA: La descripción de la base tributaria y del sistema de tarifas de cada tipo de impuesto no es exhaustiva. Para mayor detalle, consultar su ley respectiva.

Anexo II: Cambios en el marco legal tributario en Venezuela por año, períodos 1975-1988 y 1999-2022

		Marco legal		
		Antes de 1975	1975-1998	1999-2022
Impuestos nacionales	Superficial (sector hidrocarburos)	1918, 1920, 1921, 1922, 1925, 1928, 1935, 1938, 1943	1943	2001, 2006
	Sucesiones donaciones y demás ramos conexos	1936, 1966, 1939, 1941	1982	1999
	Importación	1936, 1948, 1957, 1965, 1972	1973, 1978, 1998	1999, 2008, 2014, 2020
	Renta	1942, 1944, 1946, 1948, 1955, octubre y diciembre 1958, 1961, 1967, 1970, 1974	1975, 1976, 1978, 1982, 1986, 1991, 1993, 1994, 1995	1999, 2001, 2006, 2007, 2014, 2015
	Timbre fiscal	1944, 1955, 1958, 1961, 1966	1982, 1984, 1993, 1994, 1996, 1997, 1998	1999, 2000, 2001, 2008, 2014
	Alcohol y especies alcohólicas	1959, 1962, 1966, 1978	1985	2001, 2005, 2007, 2014
	Cigarrillos y manufactura de tabaco	1961, 1978	1981	2007, 2014
	Consumo General (sector hidrocarburos)	1922, 1925, 1928, 1935, 1938, 1943 d/	1943d/	2001, 2006
	Valor agregado		1993a/	1999, 2000, 2002, 2004, 2005, 2007, 2009, 2014, 2018, 2019, 2020
	Grandes transacciones financieras		1994b/	1999b/, 2002b/, 2003b/, 2004b/, 2005b/, 2006b/, 2007c/, 2015, 2018, 2022
	Telecomunicaciones			2000, 2011
	Consumo Propio (sector hidrocarburos)			2001, 2006
	Registro de Exportación (sector hidrocarburos)			2006
	Extracción (sector hidrocarburos)			2006
	Ventajas Especiales (sector hidrocarburos)			2006
	Actividades de juegos de envite o azar			2007
	Grandes patrimonios			2019

Contribuciones parafiscales	Seguro Social	1940, 1951, 1966	1993	2012
	Contrataciones Públicas	1947	1990	1999, 2001, 2002, 2008, 2010, 2014
	Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo	1954, 1986	1986	2005
	Instituto Nacional de Capacitación y Educación Socialista	1959, 1970	1959, 1970	2003, 2008, 2014
	Aguas	1966	1992	2018
	Puertos		1992 e/	2001, 2009
	Régimen Prestacional de Empleo		1989, 1991, 1993	2005
	Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat		1989, 1990, 1993, 1998	1999, 2000, 2005, 2007, 2008, 2012
	Cinematografía Nacional		1993	2005
	Actividad Aseguradora		1994, 1995	2001, 2010, 2016
	Deporte, Actividad Física y Educación		1995	2011
	Telecomunicaciones			2000, 2011
	Servicio de Bombero y de los Cuerpos de Bombero y Bomberas y Administración de Emergencias de Carácter Civil			2001, 2015
	Espacios Acuáticos			2002, 2014
	Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes del Mercado			2008, 2011, 2012, 2013
	Internacional de Hidrocarburos (CEPEPEMH)			
	Responsabilidad Social en Radio, Televisión y medios electrónicos			2005, 2011
	Turismo			2005, 2008, 2012, 2014
	Ciencia, Tecnología e Innovación			2005, 2014, 2022
	Bosques			2008, 2013
	Pesca y Acuicultura			2008, 2014
	Gestión Integral de Riesgos Socio- Naturales y Tecnológicos			2009
	Aeronáutica Civil			2009
	Drogas			2009, 2010
	Instituciones del Sector Bancario			2010, 2011, 2014
	Desarme y Control de Armas			2013
	Infogobierno			2014
	Protección Social del trabajador y la trabajadora cultural			2014
	Actividades de exploración y explotación del oro y demás minerales estratégicos			2015

NOTA: solo se especifican los años de las gacetas oficiales que contienen la normativa de los tributos aquí considerados.

a/ En 1994 se sustituyó por el Impuesto al Consumo suntuario y ventas al mayor, derogado en 1999.

b/ Como Impuesto Débito bancario estuvo vigente entre 1994 y 2006.

c/ Como Impuesto a las Transacciones financieras, entre 2007 y 2008.

d/ Como impuesto sobre el consumo de productos manufacturados o refinados provenientes de la explotación de hidrocarburos vendidos para el consumo interno.

e/ En 1992 era competencia de los estados.

Reglas Fiscales para una economía petrolera: el caso de Venezuela (un enfoque de equilibrio general dinámico)*

Luis Zambrano Sequín

María Antonia Moreno

Santiago Sosa

El objetivo central en este trabajo es evaluar la eficiencia de las reglas fiscales en el contexto de la economía venezolana, sometida por largo tiempo a una alta volatilidad macroeconómica y crisis fiscales recurrentes asociadas a su alta dependencia de la renta petrolera.

Es creciente el número de países de economías avanzadas y emergentes que han adoptado reglas fiscales para fomentar la disciplina y la credibilidad de las políticas fiscales (Baunsgaard et al., 2012). En la medida en que se ha avanzado en esta dirección, se han ido incorporando cambios en el diseño institucional que añaden criterios más precisos sobre las condiciones requeridas para la aplicación y desactivación de estas reglas, especialmente, cuando ocurren choques exógenos que afectan negativamente a la economía y a las finanzas públicas (Caselli et al., 2018). En general, los resultados de la experiencia en esta materia muestran un impacto positivo en la disminución de la indisciplina fiscal, el incremento de la credibilidad en las autoridades económicas y la disminución de la volatilidad macroeconómica¹ (Guerquil, Mandon, & Tapsoba, 2016; Alberola et al., 2016).

La importancia de la adopción de reglas fiscales se evidenció durante la emergencia causada por la pandemia del COVID19, al permitir el uso de ahorros y de políticas fiscales expansivas para contrarrestar el impacto de la contracción de la actividad productiva forzada por las medidas de distanciamiento social. Superada la fase crítica de la pandemia, se ha planteado la reactivación y reforzamiento de las reglas en países en los cuales estas reglas ya operan y la intención de implementar las en muchas de las economías en las que todavía no cuentan con este tipo de restricciones en la gestión de la política fiscal (Departamento del Hemisferio Occidental - FMI, 2020; Caselli et al., 2020; Grosse-Steffen et al., 2021; Davoodi et al., 2022).

El tema de las reglas fiscales es de alta relevancia en países dependientes de las exportaciones de recursos naturales. En estos casos, hay consenso en considerar que, con el aislamiento de la economía interna respecto a los choques externos en los precios internacionales de dichos recursos, habría mejoras sustanciales en los niveles de bienestar a largo plazo (Ossowski, 2013); ganancias en bienestar que serían aún mayores,

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 18, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en julio de 2023.

¹ Aunque la evidencia empírica favorece la implementación de reglas fiscales en un sentido amplio, la posibilidad de su impacto negativo sobre la inversión pública debe tenerse en cuenta (Ardanaz et al., 2020).

si la política fiscal contase con un componente anticíclico efectivo (Guerguil, Mandon, & Tapsola, 2016)².

En el caso específico de las economías petroleras, la aplicación de reglas fiscales ha sido más bien tardía y lenta (Mirzoev & Zhu, 2019; Hammi et al., 2018). Sin embargo, en un estudio reciente se presentan evidencias de que la implementación de reglas fiscales en estas economías permite reducir el sesgo pro-cíclico del gasto público y mejorar el balance fiscal primario (Estel Apeti et al., 2023). Por tanto, y con base en esta reciente literatura, se esperaría que la aplicación de reglas fiscales en Venezuela debiera contribuir a una mayor estabilidad macroeconómica, a desvincular, al menos parcialmente, la gestión fiscal de la volatilidad de los ingresos fiscales petroleros y mejorar la calidad de las políticas de ajuste ante los choques exógenos.

Con el objeto de examinar estas consideraciones, aquí se utiliza un modelo de equilibrio general dinámico y estocástico (DSGEM, por sus siglas en inglés) para simular el comportamiento de la economía venezolana ante perturbaciones en el precio internacional del petróleo, en un contexto caracterizado por diferentes regímenes fiscales³. El análisis se hace suponiendo que el gobierno es intertemporalmente responsable⁴, para dos escenarios: uno con restricciones de reglas fiscales (ERF) y otro no restringido por regla fiscal alguna (ESRF).

El modelo se estima considerando las relaciones estructurales que caracterizan a una economía petrolera como la venezolana, prestando especial atención a la elevada dependencia de la gestión fiscal de los ingresos provenientes del sector petrolero y al nivel de endeudamiento externo del gobierno central. Se asume que estas dos características prevalecerán aún después de un proceso de reestructuración y reformas exitosas, las cuales son un requisito previo a la implementación de una regla fiscal, en los términos que ya fueron considerados en Zambrano-Sequín et al., 2021. Como el interés del trabajo se centra en la gestión de la política fiscal, no se considera en el modelo la interacción de la gestión fiscal con la política monetaria y cambiaria, así como tampoco con el comportamiento del sistema financiero.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en la sección 1 se destacan los aspectos que justifican la atención en el tema de las reglas versus la discrecionalidad fiscal en una economía petrolera; en la sección 2 se describe el modelo dinámico de equilibrio general que aquí se utiliza para evaluar la eficacia de una regla fiscal diseñada como parte de una política fiscal de estabilización macroeconómica; en la sección 3 se evalúa el impacto de un choque exógeno

² En América Latina, destaca el caso de Chile, que incluye en sus reglas fiscales el manejo contra cíclico de los ingresos provenientes de las exportaciones de cobre (Palma & Sánchez Diez, 2007). La importancia de esta experiencia es particularmente, relevante porque su funcionamiento, por más de dos décadas, ha servido para examinar sus resultados, detectar deficiencias (Comité Asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile, 2010; Fuentes et al., 2020), ajustar su normativa y, consiguientemente, aleccionar debidamente sobre esta materia.

³ Las materias consideradas aquí son parte de un proyecto de investigación desarrollado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, y constituyen una extensión de lo tratado en dos trabajos previos publicados por los autores (Zambrano-Sequín et al., 2021) y (Zambrano-Sequín et al., 2020).

⁴ Se considera que un gobierno es intertemporalmente responsable si no hace default en el servicio de la deuda pública.

en la varianza de los términos de intercambio sobre las variables macroeconómicas básicas, comparando distintos regímenes fiscales; en la sección 4 se comentan las conclusiones que se desprenden de las simulaciones; finalmente, en la sección 5 se identifican algunas extensiones a este trabajo que se consideran particularmente útiles por sus implicaciones para la política económica.

La relevancia de las reglas fiscales para la economía venezolana

A pesar de ser un país extraordinariamente dotado de recursos naturales, Venezuela presenta hoy un dramático deterioro económico y social, al punto de estar entre las economías más inestables del mundo. Continuas y elevadas caídas en su tasa de crecimiento desde 2014, altos niveles de inflación e hiperinflación desde mediados de 2017 hasta diciembre de 2021, desbalances fiscales de más de 15% del PIB y un nivel de deuda/exportaciones que se estimó en más de 1.500% al cierre de 2022, constituyen resultados paradójicos, luego del gran flujo de renta petrolera, especialmente entre 2004 y 2014 (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-UCAB, 2022). De hecho, la mejora que la posición activa neta del sector público y los indicadores económicos y sociales mostraron en esa década, se desvaneció tan pronto como los precios del crudo se desplomaron; y es que la flexibilización de las restricciones financieras internacionales durante el boom petrolero más bien condujo al uso de los ingresos extraordinarios como colateral para incrementar los niveles de deuda externa a niveles que, a la postre, resultarían insostenibles.

Una visión retrospectiva de la economía venezolana muestra que gran parte de sus desequilibrios, al menos en lo que en materia de inflación e intensidad de los ciclos se refiere, ha tenido su origen en una alta volatilidad de los ingresos fiscales petroleros; volatilidad que se transmite al gasto público y, por esa vía, al resto de la economía. A esto se añade un conjunto de factores de carácter institucional que favorecen la adopción de políticas fiscales discrecionales procíclicas, en ausencia de mecanismos estabilizadores y con dominancia trascendente sobre la política monetaria y cambiaria (Zambrano- Sequín, 2020).

Con base en estas consideraciones, se ha propuesto para Venezuela un régimen de reglas fiscales, ante la eventualidad de que el país inicie un proceso de reformas económicas orientadas al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Esta iniciativa, naturalmente, requerirá de la implementación de cambios en el marco institucional y legal, especialmente, en el ámbito fiscal. Tal y como se destaca en la literatura sobre el tema, para que las reglas fiscales sean efectivas deben estar incorporadas a un programa integral de estabilización y reformas estructurales en los fundamentos del sistema económico (Ter-Minassian, 2010).

Con el objeto de evaluar la incidencia de una regla fiscal centrada en el mantenimiento del denominado “equilibrio fiscal estructural”, en la siguiente sección se formula un modelo de equilibrio general dinámico capaz de simular los mecanismos básicos de transmisión de choques exógenos que afectan la gestión de la política fiscal en una economía petrolera como la venezolana.

Un modelo de equilibrio general dinámico de una economía petrolera

El modelo que aquí se desarrolla, altamente estilizado y agregado, se inscribe en el enfoque nuevo keynesiano, que permite incorporar imperfecciones y otras fallas de mercado que inducen a un comportamiento inercial en las variables macroeconómicas relevantes y afectan la brecha entre el producto real y el potencial (Schmitt-Grohé & Uribe, 2003; Dervis et al., 1989; Jimenez & Zapata, 2009).

En este modelo, la dinámica macroeconómica está determinada por la interacción de cuatro tipos de agentes: hogares, empresas productoras, el gobierno y el sector externo. Se modela una pequeña economía abierta, donde se exporta un recurso natural no renovable (petróleo) y se produce una canasta de bienes y servicios destinados al mercado interno que, a su vez, compite con productos que pueden ser importados desde el exterior⁵.

Como en todo modelo de equilibrio general, además de los tipos de agentes, éste contiene estructuras que vienen definidas por las preferencias, la tecnología y el entorno institucional. Se trata de un modelo de frecuencia anual y ha sido formulado y resuelto utilizando Dynare⁶ y el programa GNU Octave⁷. Se concentra, fundamentalmente, en las interacciones entre la actividad económica y la política fiscal de una economía dependiente de la explotación petrolera. Por esta razón, para simplificar el análisis, no se considera el sector monetario, ni las transacciones financieras nacionales e internacionales. De esta manera, se dejan de lado las interacciones económicas causadas por las fluctuaciones del tipo de cambio y de la inflación.

Todas las variables en el modelo se miden en términos reales, utilizando como numerario el precio de la canasta de bienes producida por el sector no petrolero (sector 2). Los parámetros y los valores iniciales de las variables exógenas y endógenas han sido calibrados con base en la data disponible para Venezuela y en la literatura reciente sobre el tema aquí considerado, especialmente la referida a países latinoamericanos.

El consumo privado y la oferta de factores productivos

Los consumidores en este modelo son los agentes que toman las decisiones de consumo, ahorro, oferta laboral y de inversión, dados los precios de los bienes y de los factores productivos disponibles en esta economía.

Los hogares maximizan el bienestar mediante el consumo y minimizan la desutilidad del trabajo, además una fracción de estos hogares invier-

⁵ El modelo que aquí se desarrolla sigue de cerca el formulado para la economía chilena por: Rodrigo et al., 2021 y Rodríguez et al., 2007.

⁶ Dynare es un preprocesador que utiliza rutinas de otros programas (MATLAB, GNU y Octave) para resolver, simular y estimar modelos no lineales que pueden ser tanto determinísticos como estocásticos.

⁷ Octave es un programa que permite realizar cálculos numéricos; es considerado la versión libre del muy conocido software MATLAB.

ten sus excedentes de ingresos en depósitos en el sistema financiero doméstico.

Consideramos dos tipos de consumidores: ricardianos, que toman decisiones intertemporales de consumo y ahorro de manera prospectiva, maximizando su utilidad sujeta a su restricción presupuestaria intertemporal, tienen acceso al crédito interno y al externo; y consumidores no ricardianos, afectados por restricciones de liquidez que impiden su acceso al crédito y que, por tanto, consumen todo su ingreso disponible período a período. Estos consumidores conforman un continuo indexado por $h \in [0,1]$, donde la proporción de ricardianos es Ω y la de no ricardianos es $(1 - \Omega)$. En este modelo, la fracción de agentes no ricardianos determina la relación entre el ingreso y el consumo corriente; como consecuencia, el nivel de consumo agregado en esta economía es sensible a las perturbaciones del gasto público en el período corriente.

La función de bienestar del agente representativo, ricardiano o no ricardiano, es aditiva y separable en el tiempo. En el caso de los consumidores ricardianos, estos maximizan sus funciones de utilidad esperada eligiendo su nivel de consumo, la oferta laboral y el nivel de ahorro e inversión de acuerdo a sus preferencias y sus restricciones presupuestarias, todo ello en un horizonte temporal infinito. La función a maximizar del consumidor representativo viene dada por la ecuación (1), en donde β representa el factor de descuento intertemporal, γ es la proporción del consumo sobre el gasto total, C es el nivel del consumo y L la oferta de trabajo. El subíndice i se usa para distinguir a los agentes ricardianos y no ricardianos, como se verá en la subsiguiente descripción del modelo.

$$\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [\gamma \log C_{i,t} + (1 - \gamma) \log(1 - L_{i,t})] \quad (1)$$

La restricción presupuestaria de los agentes ricardianos se representa en la ecuación (2).

$$(1 - \tau_l)w_t L_{R,t} + (1 - \tau_k)r_t K p_t + (1 - \tau_i)P_{1,t} Y_{1,t} = (1 + \tau_c)C_{R,t} + I p_t \quad (2)$$

En el lado izquierdo de (2) se muestran los ingresos de los agentes ricardianos, constituidos por las remuneraciones del factor trabajo (wL_R) y del capital (rKp), así como también por la percepción de una porción de la renta generada en el sector petrolero ($P_1 Y_1$); en donde w y r representan las tasas de remuneración del trabajo de los ricardianos (L_R) y del capital (Kp), y P_1 y Y_1 el precio real y el volumen de la producción y exportación de petróleo. Sobre los ingresos, además, se pagan impuestos con tasas τ_l , τ_k , y τ_1 que gravan los provenientes del trabajo, del capital y de la renta petrolera, respectivamente.

Los gastos de los agentes ricardianos, en el lado derecho de (2), se distribuyen en consumo (C_R), sobre el que pagan una tasa impositiva igual a τ_c , y en inversión. Esta última, se financia con el remanente de los ingresos, netos del gasto en consumo, y constituye, al mismo tiempo, la inversión del sector privado de la economía ($I p$). Esto explica que el capital del sector privado es el que se genera en el sector de los agentes ricardianos (Kp). Dicho capital se acumula a

lo largo del tiempo como se describe en (3); en donde δ_{Kp} representa la tasa de depreciación.

$$Kp_t = Ip_t + (1 - \delta_{Kp})Kp_{t-1} \quad (3)$$

Es de notar que, al formular la función de acumulación del capital de esta manera, se está introduciendo un elemento de persistencia en el modelo que determina la dinámica del ajuste frente a eventuales perturbaciones de las variables exógenas y parámetros.

Los consumidores no ricardianos maximizan una función de utilidad esperada similar a la de los ricardianos, pero bajo una restricción presupuestaria distinta (4); no perciben renta petrolera y no tienen acceso al crédito, pero reciben transferencias del gobierno (T), además de los ingresos laborales. Estos agentes también pagan impuestos por las rentas laborales recibidas y por el consumo realizado, a las mismas tasas que pagan los agentes ricardianos por dichos conceptos; y gastan sus ingresos netos en bienes de consumo (C_{NR}).

$$(1 - \tau_l)w_t L_{NR,t} + T_t = (1 + \tau_c)C_{NR,t} \quad (4)$$

A partir de las condiciones de primer orden del problema de optimización del bienestar, se derivan las ecuaciones fundamentales (5) a (7) que determinan la demanda de bienes de consumo y la oferta laboral de los consumidores ricardianos, de los no ricardianos, y el consumo agregado de la economía (Cp). Se asume una proporción Ω del consumo de los ricardianos en el consumo total y la restante de $(1 - \Omega)$ para el consumo de los no ricardianos. Estas mismas proporciones aplican para la oferta laboral de agentes ricardianos y no ricardianos.

Las ecuaciones (5) y (6) reflejan la condición de que, en el equilibrio, la tasa marginal de sustitución consumo-ocio debe igualar el costo de oportunidad del ocio, lo que determina la demanda de consumo y la oferta laboral de los agentes ricardianos y no ricardianos.

El nivel de ahorro-inversión queda definido por la ecuación (9), en la que se establece que, en equilibrio, la tasa marginal del consumo debe equipararse a la tasa marginal de la inversión, lo que determina la decisión óptima ahorro-inversión.

$$(1 + \tau_c)C_{R,t} = \left(\frac{\gamma}{1 - \gamma} \right) (1 - L_{R,t})(1 - \tau_l)w_t \quad (5)$$

$$(1 + \tau_c)C_{NR,t} = \left(\frac{\gamma}{1 - \gamma} \right) (1 - L_{NR,t})(1 - \tau_l)w_t \quad (6)$$

$$Cp_t = \Omega C_{R,t} + (1 - \Omega)C_{NR,t} \quad (7)$$

$$L_t = \Omega L_{R,t} + (1 - \Omega)L_{NR,t} \quad (8)$$

$$\beta[(1 - \tau_{Kp})r_t + (1 - \delta_{Kp})] = \frac{C_{Rt}^\gamma}{C_{Rt-1}^\gamma} \quad (9)$$

La producción

En esta economía hay dos sectores de producción: el petrolero y el no petrolero. En ambos sectores se producen, en un contexto competitivo, bienes y servicios transables.

Sector Petrolero

Se asume que la producción en el sector petrolero está totalmente destinada a la exportación, que este sector solo usa como insumo el recurso natural, y que no tiene costo para las empresas que extraen y exportan los hidrocarburos y sus derivados⁸. Igualmente, se asume que el precio de exportación del petróleo está determinado en el mercado internacional, dado que la empresa exportadora en este sector no tiene poder de mercado. Consecuentemente, el precio del petróleo es una variable exógena en el modelo.

Bajos estos supuestos, un aumento en la producción petrolera conduce a un aumento directo en el PIB interno (Y), y toda variación positiva (negativa) en los ingresos petroleros externos equivale a una ganancia (pérdida) inesperada, en el entendido de que la industria no utiliza otros insumos además del recurso natural.

Así, formalmente, los beneficios brutos de las empresas en este sector (π_p) están determinados solo por los ingresos generados por sus exportaciones netas ($P_p Y_p$). El valor de estos ingresos, en términos reales, se mide por el de la canasta de bienes y servicios producidos en el sector no petrolero P_2 , cuyo valor se asume igual a la unidad. El precio del petróleo (P_p) se asume que sigue un proceso estocástico autorregresivo (10), en donde P_p^* representa el precio petrolero de largo plazo.

$$\log P_{1,t} = (1 - \rho_{P1}) \log P_1^* + \rho_{P1} \log P_{1,t-1} + e_{p1} \quad (10)$$

Suponer que los costos de la producción petrolera son negligibles implica considerar como exógeno al nivel de la producción petrolera (Y_p). En consecuencia, los beneficios en este sector (π_p) se igualan al valor de sus exportaciones netas ($P_p Y_p$), como se muestra en la ecuación (11). Sobre estos ingresos se calcula el pago de la regalía fiscal ($Regf$), a la tasa τ_p , que se recolecta en cada período, como se muestra en la ecuación (12).

$$\pi_{1,t} = P_{1,t} Y_{1,t} \quad (11)$$

$$Regf_t = \tau_1 P_{1,t} Y_{1,t} \quad (12)$$

En este modelo, los beneficios netos del pago de la regalía de las empresas petroleras (13) son parte del ingreso de los consumidores ricardianos, como ya se ha descrito (ver ecuación (2)).

$$\pi_{1t} - Regf_t = (1 - \tau_1) P_{1,t} Y_{1,t} \quad (13)$$

⁸ Si bien estos supuestos simplificadores pudieran parecer no realistas, captan en esencia el hecho de que esta industria es muy intensiva en capital y su incidencia directa sobre la demanda agreda interna es relativamente pequeña.

Sector No Petrolero.

En el sector no petrolero, que produce bienes y servicios para el mercado doméstico (Y_2), las empresas utilizan como insumos: capital privado (K_p), factor trabajo (L) y capital público K_g (14). Se asume que esta función de producción cumple con las condiciones de Inada⁹.

$$Y_{2,t} = F(Kp_t, L_t, Kg_t) \quad (14)$$

Las empresas del sector no petrolero se desenvuelven en un mercado competitivo, por lo que son tomadoras de precios, tanto de los bienes y servicios producidos, como de los factores de producción. Se asume que ellas operan con rendimientos a escala constantes con respecto a los insumos privados y con rendimientos a escala decrecientes con respecto al capital público.

La función de producción de la empresa representativa es linealmente homogénea respecto a los insumos privados (15)¹⁰. A es un parámetro asociado a la productividad global de los factores productivos y los exponentes de los factores cumplen las condiciones (16).

$$Y_{2,t} = A_t Kp_t^{\alpha_1} Kg_t^{\alpha_2} L_t^{\alpha_3} \quad (15)$$

$$\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3 = 1 \quad (16)$$

La acumulación del capital privado se ha descrito en la ecuación (3). En cuanto al capital público (Kg), se asume que se deprecia en un solo período, lo que implica que se comporta como una variable de flujo, y que se consume sin costo por parte de las empresas. Bajo estos supuestos, Kg se transforma en una fuente de beneficios extraordinarios para las empresas del sector no petrolero; beneficios que son apropiados por los consumidores vía los precios de los factores productivos. Dados estos supuestos, los precios exceden el valor del producto marginal de los factores.

Debido al contexto competitivo en que las empresas del sector no petrolero operan, y las externalidades positivas generadas por el capital público, los beneficios extraordinarios en este sector (π_2) pueden ser positivos en el estado estacionario (equilibrio de largo plazo).

⁹ Las condiciones de Inada implican:

$$\begin{aligned} F_K > 0, F_L > 0, F_{KK} < 0, F_{LL} < 0, F_{KL} > 0 \\ \lim_{K \rightarrow 0} F_K = \infty, \lim_{K \rightarrow \infty} F_K = 0 \\ \lim_{L \rightarrow 0} F_L = \infty, \lim_{L \rightarrow \infty} F_L = 0 \end{aligned}$$

¹⁰ A los efectos de estimar el modelo utilizando Dynare, la función de producción del sector no petrolero se formula de la siguiente manera:

$$Y_{2,t} = A_t Kp_{t-1}^{\alpha_1} Kg_{t-1}^{\alpha_2} L_t^{\alpha_3}$$

El problema de maximización de beneficios de la empresa representativa en este sector se representa en (17).

$$\pi_{2,t} = Y_{2,t} - w_t L_t - r_t K p_t \quad (17)$$

$$\text{s.a. } Y_{2,t} = A_t K p_t^{\alpha_1} K g_t^{\alpha_2} L_t^{\alpha_3}$$

Aunque las empresas maximizan el valor presente de los beneficios, por la estructura del modelo, el problema de maximización de estos beneficios es intertemporal.

De las condiciones de primer orden que determinan la optimización de los beneficios de las empresas se derivan las ecuaciones (18) y (19).

$$F_{Kp,t}(K p_t, L_t, K g_t) = r_t \Rightarrow r_t = \alpha_1 \frac{Y_{2,t}}{K p_t} \quad (18)$$

$$F_{L_t}(K p_t, L_t, K g_t) = w_t \Rightarrow w_t = \alpha_3 \frac{Y_{2,t}}{L_t} \quad (19)$$

Según estas ecuaciones, los precios de los factores productivos están correlacionados con los valores de los productos marginales de estos factores, pero no son necesariamente iguales debido a las externalidades positivas, sin costos, del capital público para el sector privado.

En este modelo se asume que las empresas maximizan el valor presente de los beneficios, siendo la tasa de interés real la medida de la tasa de actualización.

El gobierno

En el modelo se asume que el gobierno central es el principal responsable en la determinación de la política fiscal del país¹¹, especialmente en lo que se refiere al gasto público y al endeudamiento externo.

Los ingresos del gobierno (If) están constituidos por un flujo de ingresos ordinarios, que incluyen un menú de impuestos internos ($Impint$) y la regalía petrolera ($Regf$); así como también por los recursos provenientes de la emisión de deuda externa (B).

$$If_t = Impint_t + Regf_t + \Delta B_t \quad (20)$$

La tributación interna ($Impint$) proviene de los gravámenes sobre los ingresos laborales ($\tau_p L$), los ingresos del capital privado [$\tau_{Kp}(r - \delta_{Kp})K_p$] y sobre el consumo final privado ($\tau_c C_p$):

¹¹ En Venezuela, sobre todo con los cambios en el régimen político a partir de 1999, la actividad cuasifiscal de las empresas públicas ha sido de considerable importancia, especialmente en el caso de la empresa petrolera estatal (PDVSA), los fondos soberanos (FONDEN) y la banca estatal. Sin embargo, desde 2016 la actividad paraafiscal se ha reducido considerablemente como consecuencia de la rápida reducción de la actividad petrolera y las sanciones internacionales impuestas al Ejecutivo Nacional.

$$Impint_t = \tau_l w_t L_t + \tau_{Kp}(r_t - \delta_{Kp})K_{p,t} + \tau_c C p_t \quad (21)$$

La $Regf$ se describió anteriormente en la ecuación (12).

Por su parte, el endeudamiento público se representa en la ecuación (22), en donde B_t es el saldo de la deuda pública al comienzo del período y B_{t+1} es su valor al final del período.

$$\Delta B_t = B_{t+1} - B_t \quad (22)$$

El gasto fiscal total (Gf) se representa en la ecuación (23), que suma los componentes del gasto fiscal primario y los intereses de la deuda externa, siendo r_b la tasa de retorno de la deuda pública (B). El consumo público corriente de bienes y servicios (Cg), la inversión pública (Ig) y las transferencias (T) a los agentes no ricardianos constituyen los componentes del gasto fiscal primario.

$$Gf_t = Cg_t + Ig_t + T_t + r_{b,t}B_t \quad (23)$$

Como se verá más adelante, la especificación de las variables Cg , Ig y la tasa de retorno de la deuda externa (r_b) variará en los escenarios con y sin reglas fiscales; no así la de la ecuación de las transferencias del gobierno al sector de consumidores no ricardianos (T), la cual será común en ambos escenarios. Estas transferencias se consideran determinadas por una proporción v de los ingresos fiscales ordinarios, tal y como se muestra en la ecuación (24):

$$T_t = v(Impint_t + Regf_t) \quad (24)$$

La ecuación de acumulación de capital público (Kg), que sigue un proceso similar al del sector privado (25), se asume que no se modifica con el régimen fiscal. Se supone, además, que el capital público es utilizado enteramente en la producción del sector no petrolero y que no tiene precio de mercado.

$$Kg_t = Kg_{t-1}(1 - \delta_{Kg}) + Ig_t \quad (25)$$

Tres condiciones se asumen en los dos escenarios a simular:

1. El gobierno es responsable, en el sentido de que no incumple con el pago del servicio generado por su endeudamiento.
2. El gasto en consumo del gobierno no es valorado por el sector privado, por lo que solo se toma en cuenta su incidencia directa sobre la demanda agregada de la economía.
3. El endeudamiento público es exclusivamente externo, y se utiliza para financiar tanto el gasto público como el privado. Por esta razón, en el estado estacionario, la suma de los balances financieros del gobierno y del sector privado debe anularse para garantizar el equilibrio macroeconómico contable.

Gobierno responsable no restringido por una regla fiscal (ESRF).

En este escenario el consumo corriente del gobierno (Cg) sigue una tendencia que recoge un componente inercial (Cg_{t-1}) y la influencia de la fase del ciclo en que se encuentre la economía: esta última medida a través de la brecha del producto corriente respecto al producto potencial ($\frac{Y_t}{Y^*}$) y de la brecha del valor rezagado un período del producto corriente respecto al producto potencial ($\frac{Y_{t-1}}{Y^*}$). Los parámetros de esta ecuación (26) se estiman mediante un modelo econométrico.

$$Cg_t = Cg_t(Cg_{t-1}, Y_t, Y_{t-1}, Y^*) \quad (26)$$

En este escenario, la inversión del gobierno (Ig) se constituye en la variable de ajuste para garantizar el equilibrio fiscal, tal y como se muestra en (27). Este carácter residual de la Ig es un rasgo común en la práctica fiscal de los países en desarrollo y, ciertamente, de Venezuela.

$$Ig_t = If_t - Cg_t - T_t - r_{b,t}B_t \quad (27)$$

Definida de esta manera Ig , los efectos de los choques exógenos afectan, fundamentalmente, al stock del capital público (Kg) y por esta vía el nivel del producto interno y todos sus componentes básicos.

En este escenario la tasa de retorno de la deuda externa (r_p) se supone determinada por la tasa real de interés internacional (r) y la prima de riesgo de la deuda pública externa ϕ que depende de la ratio deuda externa/producto. La estimación de r_p se describe en (28), esperándose que el valor del parámetro p_r se ubique entre 0 y 1 y donde ε_r es el término de error, con media cero y varianza finita.

$$r_{b,t} = \rho_r r_{b,t-1} + (1 - \rho_r) r_{e,t} + (1 - \rho_r) \phi \frac{B_t}{Y_t} + \varepsilon_{r_t} \quad (28)$$

Gobierno responsable restringido por una regla fiscal (ERF).

La escogencia de un determinado tipo de reglas supone considerar los objetivos para los cuales ellas son las más apropiadas (Moreno et al., 2021); porque no es posible alcanzar de manera simultánea los objetivos de estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal y sostenibilidad de la deuda pública (Ganiko & Montoro, 2017). El examen de la experiencia ha permitido mostrar que en el caso de reglas que imponen límites al gasto del gobierno a partir de indicadores estructurales, se gana en estabilidad macroeconómica y disciplina fiscal, pero no en la reducción de la volatilidad de la relación deuda pública/PIB. Por esta razón, el establecimiento de una meta para la deuda pública se constituye en un componente necesario de la regla a considerar.

Al tomar en cuenta las restricciones mencionadas, el diseño de las reglas que se proponen para el caso venezolano se orienta al logro de dos objetivos: alcanzar una mayor estabilidad macroeconómica, al limitar el impacto del ciclo económico y de los choques externos en los ingresos fiscales petroleros; y restringir la discrecionalidad en el manejo del gasto fiscal y el endeudamiento público, garantizando una mayor estabilidad en la inversión pública. Para ello, se alinea el gasto corriente del gobierno con los ingresos fi-

scales de carácter estructural, y se establece un nivel de deuda externa meta tolerable. En general, con el cumplimiento de estas reglas se buscaría una reducción en los períodos de ajuste y una menor volatilidad macroeconómica ante choques externos, especialmente en los términos de intercambio y las tasas de interés.

Formalmente, la determinación del consumo corriente del gobierno (Cg) se especifica en la ecuación (29), que muestra que su nivel depende del componente estructural de los ingresos fiscales (Ife) y de una proporción de la brecha de endeudamiento entre la meta de deuda pública y su valor corriente.

$$Cg_t = Ife_t + \psi(B_{meta} - B_t) \quad (29)$$

El Ife se define en la ecuación (30), en donde los $Impint$ dependen de la brecha entre el producto potencial y el producto corriente ($\frac{Y^*}{Y}$), y la $Regf$ depende de la brecha entre el precio de largo plazo de los hidrocarburos y su precio corriente ($\frac{P_1}{P_1}$). Se hace notar que se está asumiendo un coeficiente de elasticidad unitario de los ingresos fiscales estructurales¹².

$$Ife_t = Impint_t \frac{Y^*}{Y_t} + Regf_t \frac{P_1^*}{P_{1,t}} \quad (30)$$

En este escenario se establece una regla referida a un límite prudencial¹³ para la deuda pública (B_{meta}), con la intención de garantizar, más que su estabilidad, su sostenibilidad a largo plazo. La brecha entre este valor objetivo y el que resulta de la estimación del modelo incide positivamente (negativamente) sobre Cg , si el saldo de la deuda meta es mayor (menor) que su saldo corriente.

A diferencia del ESRF, en este escenario, en vez de Cg , es el gasto en inversión pública (Ig) el que sigue una tendencia determinada por un componente inercial y el estado del ciclo económico, tal y como se describe en la ecuación (31). Esto se hace para garantizar no solo la continuidad de los programas de inversión pública, que en su gran mayoría exceden en su ejecución el período presupuestario (componente inercial), sino disminuir la volatilidad en el ciclo económico. Para la estimación de los parámetros de dicha ecuación se utiliza un modelo econométrico. Por otra parte, se requiere una adecuada calibración del impacto del ciclo en la inversión, de tal manera que se pueda garantizar el equilibrio fiscal en el estado estacionario.

$$Ig_t = Ig_t(Ig_{t-1}, Y_t, Y_{t-1}, Y^*) \quad (31)$$

La fijación de un techo para el endeudamiento público incide directamente sobre la tasa de retorno que debe pagar el gobierno: esto se refleja en la prima de riesgo, tal y como se muestra en la ecuación (32).

$$r_{b,t} = \rho_r r_{b,t-1} + (1 - \rho_r) r_{e,t} + (1 - \rho_r) \phi \frac{B_t - B_{meta}}{Y_t} + \varepsilon_{r_t} \quad (32)$$

¹² Este es un supuesto que se considera bastante razonable mientras no se estén simulando cambios radicales en los regímenes fiscales.

¹³ El límite que se usará en la estimación es el que se considera adecuado para economías emergentes; no mayor de 70% del PIB (fuente).

Como se verá más adelante, al evaluar las implicaciones de un choque exógeno en la varianza del precio petrolero, este régimen fiscal restringido induce a una menor volatilidad macroeconómica.

El sector externo

La economía que se está modelando es abierta al comercio internacional y al crédito externo. En el ámbito comercial, por un lado, se está asumiendo que la totalidad de la producción petrolera (Y_1) se exporta a un mercado que se caracteriza por una demanda completamente elástica respecto al precio de los hidrocarburos y, por otro lado, se importan bienes y servicios que compiten con los producidos en el sector no petrolero (sector 2). Los bienes y servicios producidos por este último sector pueden ser usados tanto para el consumo final, la inversión o el consumo intermedio. Debe destacarse que, en el contexto de este modelo, solo el gobierno puede contratar créditos externos; este endeudamiento permite cubrir, incluso, los déficits de la cuenta comercial del sector privado.

Con base en estas consideraciones, el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos ($CCte$) se describe en la ecuación (33).

$$CCte_t = P1_t Y1_t - r_{b,t} B_t \quad (33)$$

Bajo condiciones de equilibrio macroeconómico, el saldo de la cuenta corriente puede también ser expresado como en la ecuación (34), por la diferencia entre la oferta y la demanda agregada netas del pago de los intereses de la deuda externa.

$$CCte_t = Y_t - (C_{p,t} + I_{p,t} + C_{g,t} + I_{g,t} - P1_t Y1_t) - r_{b,t} B_t \quad (34)$$

En la cuenta de capital de la balanza de pagos solo se consideran los movimientos relacionados con el endeudamiento público. Además, se asume que no hay cambios en el saldo de las reservas internacionales en poder del banco central. Así, el saldo de la cuenta de capitales de la balanza de pagos ($CCap$) viene dado por la ecuación (35), en donde B_{t+1} representa el saldo de la deuda pública al final del período.

$$CCap_t = -(B_{t+1} - B_t) \quad (35)$$

Al suponer que no hay otros flujos de capitales, y son constantes las reservas internacionales del banco central, el equilibrio del sector externo queda determinado por la expresión (36):

$$-(B_{t+1} - B_t) = Y_t - (C_{p,t} + I_{p,t} + C_{g,t} + I_{g,t} - P1_t Y1_t) - r_{b,t} B_t \quad (36)$$

El equilibrio de estado estacionario

El estado estacionario en una economía abierta que está en equilibrio se define como aquel en el que no varían las funciones ni las variables de estado. Es una solución determinista del modelo, en la que se omiten

todas las posibles perturbaciones que podrían generarse tanto en las variables exógenas como en la estructura paramétrica que forman parte del modelo. En este caso, la solución de equilibrio de estado estacionario del sistema no lineal ha sido derivada utilizando el preprocesador Dynare y el programa Octave¹⁴.

En el contexto de un modelo donde se simula una perturbación de tipo estocástico¹⁵, partiendo de una situación inicial no necesariamente de equilibrio de largo plazo, y si las condiciones de estabilidad y unicidad del equilibrio se cumplen, el sistema económico debe converger, al menos asintóticamente, a su estado estacionario.

El equilibrio de estado estacionario, en este modelo, está compuesto por tres grandes bloques: un vector de precios, un vector de cantidades y una restricción de factibilidad macroeconómica que viene dada por (37):

$$Y = Cp + Ip + Cg + Ig + P1Y1 \quad (37)$$

El cumplimiento de la restricción de factibilidad en el estado estacionario implica que los agentes privados estarían optimizando sus objetivos, dadas sus restricciones, el gobierno cumple con sus restricciones presupuestarias, los mercados se vacían y las cuentas externas permanecen equilibradas.

Una vez alcanzado el estado estacionario, la economía estaría operando a su nivel potencial (Y_{pol}), la inversión permite mantener constante el stock de capital y la deuda pública alcanza su nivel óptimo de largo plazo.

Dado el modelo específico que se está trabajando aquí, el sistema de ecuaciones reducidas utilizado para derivar el valor de las variables en estado estacionario se presenta en el Anexo I.

Choque en la variabilidad de los términos de intercambio

El objetivo en esta sección es analizar la respuesta de la economía ante una perturbación transitoria que afecta la varianza del precio petrolero. Un choque de esta naturaleza desvía los valores de las variables endógenas de sus niveles de equilibrio a largo plazo. Estas desviaciones, si el sistema cumple con las condiciones de unicidad y estabilidad, tenderán a corregirse en el tiempo, restableciéndose de nuevo el equilibrio de estado estacionario. El proceso de ajuste hacia el equilibrio lo describen las funciones de impulso-respuesta¹⁶, funciones que a su vez permiten determinar el tiempo que tarda el sistema en absorber la perturbación.

Los impactos del choque en el precio petrolero se evalúan en los dos escenarios descritos en las

¹⁴ Octave es un programa que permite realizar cálculos numéricos. Es considerado la versión libre del muy conocido software MATLAB.

¹⁵ Por ejemplo, un choque en la varianza del término de error de la ecuación del precio petrolero.

¹⁶ Las funciones de impulso-respuesta describen las reacciones de las variables endógenas ante una perturbación en la desviación estándar en una de las variables del sistema. En el caso del modelo que aquí se utiliza, las variables que determinan la dinámica del sistema, también llamadas variables estado, son el stock de capital privado y el precio petrolero.

secciones 2.3.1 (ESRF) y 2.3.2 (ERF). Específicamente, se asume que se produce una variación en la varianza del precio petrolero, que ocurre en el período 1 de la simulación. Dada la persistencia que hemos supuesto para la evolución que sigue el precio petrolero (ver ecuación (10)), el proceso de ajuste será necesariamente lento debido al elevado coeficiente de inercia que se asume para (p_p) .

El modelo que se ha estimado cumple con las condiciones de estabilidad y unicidad, según el criterio de Blanchard-Kahn, ya que el número de variables no predeterminadas iguala al número de valores propios (eigenvalues) mayores que uno. Es de notar que esta última es una condición necesaria para la unicidad de un equilibrio estable local, pero no es una condición de estabilidad global.

En el Anexo II se muestran los gráficos de las funciones de impulso-respuesta de las variables macroeconómicas relevantes ante un choque de 30% en la desviación estándar de los precios del petróleo, en los dos escenarios para el régimen fiscal que aquí hemos simulado¹⁷. A los efectos de derivar las soluciones de equilibrio y las funciones impulso-respuestas, los parámetros del modelo han sido calibrados, así como los valores de largo plazo de las variables consideradas exógenas (ver Anexo III).

Al comparar el comportamiento de las funciones de impulso respuesta, es evidente que la volatilidad de las variables macroeconómicas fundamentales es mayor bajo el régimen fiscal sin restricciones (ESRF) en comparación al caso donde rigela regla fiscal (ERF). Estos resultados derivan, esencialmente, de evolución que en uno u otro caso tiene el gasto fiscal primario (G_{fp}), en correspondencia con lo planteado en la sección 2.3.

El choque que altera el comportamiento de los precios petroleros (P_p) afecta a (P, Y_p) , dando lugar en ambos escenarios a una caída en el producto total (Y) y los ingresos fiscales (I_f), especialmente por la reducción de la regalía petrolera (Reg_f). La disminución de Reg_f también afecta directamente a los ingresos de los agentes ricardianos y, por la caída en las transferencias del gobierno (T), a los ingresos de los consumidores no ricardianos. La consecuencia de la reducción en el ingreso de las familias, naturalmente, se traduce en una contracción del consumo privado corriente (C_p).

La caída del ingreso y el consumo, terminan estimulando la oferta laboral, que ante una reducción en el nivel de actividad se traduce en una disminución de los salarios (w), especialmente en el caso de las familias no ricardianas. Es de notar que la mayor disminución de los salarios se produce en el caso donde no opera la regla fiscal (ESRF).

Si bien hay una caída en el producto total (Y), la producción en el sector no petrolero se incrementa, aunque no contrarresta el efecto contractivo global del choque petrolero. Sin embargo,

¹⁷ El mecanismo implícito en estos modelos es el siguiente: la perturbación en el precio petrolero afecta las decisiones de consumo e inversión de los agentes, tanto públicos como privados, debido a su comportamiento optimizador en un entorno dinámico. La perturbación altera, también, la productividad marginal de los factores y, por tanto, las decisiones trabajo-ocio. Por su parte, la acumulación de capital y el comportamiento temporal del precio petrolero introducen elementos de persistencia, incluso en el caso en el que las perturbaciones estén no correlacionadas serialmente. De este modo se obtiene un conjunto de efectos que son, en términos generales, similares a los observados durante los ciclos económicos.

la expansión del nivel de actividad en el sector 2, hace posible un incremento en el nivel de empleo de los no ricardianos (L_{NR}) y del stock de capital Kp , requerido para poder expandir la producción no petrolera (Y_2), esto ocurre en el caso ESRF. En contraste, en el caso ERF, es el empleo de los no ricardianos (L_{NR}) el que se expande. Esta divergencia está asociada con la diferente dinámica que el choque en el precio petrolero tiene sobre las variables fiscales, que reaccionan de manera muy distinta debido, justamente, a que se están comparando distintos regímenes fiscales.

En este sentido hay que tener en cuenta que la regla fiscal induce a un comportamiento contra cíclico de la inversión del gobierno (Ig), que hace posible un aumento de su acervo de capital (Kg). En contraste, en el escenario sin regla fiscal (ESRF), la inversión pública, dado su carácter de variable residual y de ajuste debe reducirse para permitir el equilibrio en la cuenta fiscal.

En general se aprecia que un régimen fiscal restringido por una regla (ERF), como la aquí simulada para el caso de una economía petrolera, permite reducir la volatilidad de variables macroeconómicas claves al reducir la varianza de los agregados fiscales fundamentales. En las simulaciones realizadas, es evidente el comportamiento más estable de las variables fiscales, tales como los ingresos por impuestos internos ($Impint$), el gasto corriente del gobierno (Cg), la inversión pública (Ig) y el stock del capital público (Kg). Esta mayor estabilidad de los agregados fiscales, como era de esperar, influye en la reducción de la varianza que muestran los agregados relacionados con la demanda agregada del sector privado: el consumo (Cp) y la inversión privada (Ip), así como en el caso del stock de capital (Kp).

Así mismo, las funciones de impulso-respuesta muestran una tendencia a que la convergencia al equilibrio de estado estacionario sea más rápida cuando el gobierno está restringido por la regla fiscal (ver Anexo II).

Conclusiones

Utilizando un modelo de equilibrio general (DSGEM), muy simplificado y estilizado, se ha tratado de capturar los mecanismos básicos de transmisión de un choque exógeno en la varianza de los términos de intercambio y sus efectos sobre las variables macroeconómicas fundamentales en el caso de una economía petrolera, pequeña y abierta, como la venezolana.

Partiendo de la formulación teórica del modelo, se derivó una versión susceptible de estimación empírica, para lo cual se utilizaron parámetros y relaciones estructurales que “razonablemente” podrían describir a la economía venezolana en el caso de que se implemente un programa de reformas económicas.

A partir de un conjunto de valores iniciales, se pudo determinar la solución de estado estacionario, o valores de largo plazo, de las variables endógenas del sistema simulado.

Teniendo en cuenta los valores de largo plazo de los agregados macroeconómicos fundamentales,

se procedió a derivar las implicaciones de un choque estocástico en la varianza de los precios petroleros, en el contexto de dos escenarios que difieren en el régimen fiscal dominante. En uno de los escenarios se simuló un gobierno responsable fiscalmente, vale decir que no incumple con sus obligaciones como deudor, y que utiliza el gasto en inversión como variable de ajuste en la gestión presupuestaria. En el escenario alternativo se simula un gobierno también responsable fiscalmente, pero restringido por un conjunto de reglas que fijan un límite en el gasto con base en los ingresos fiscales de tipo estructural y protegen el nivel de la inversión pública, y se establece una meta de endeudamiento público.

A partir de la economía comparada entre los dos escenarios para el régimen fiscal, y en función de la manera en que el sistema económico evoluciona en el proceso de corrección de los desequilibrios generados por un choque en la varianza del precio petrolero, se pudo inferir que, bajo la regla fiscal evaluada, el sistema económico se ajusta de manera más estable y con mayor rapidez ante un choque exógeno que en el escenario de un gobierno no restringido por la regla fiscal.

Estos resultados permitirían sustentar la tesis según la cual, en una economía petrolera pequeña y abierta como la venezolana, la adopción de una regla fiscal, definida en los términos aquí considerados, representa una solución de política económica superior a la discrecionalidad fiscal, aún en el caso de un gobierno responsable pero no restringido. Esta conclusión sería válida siempre y cuando se asuma que el objetivo de la política fiscal sea la estabilización macroeconómica y la aceleración de los procesos de ajuste frente a choques exógenos en las variables exógenas al sistema económico.

Extensiones

Varias extensiones de este trabajo pueden ser útiles de considerar. En primer lugar, es particularmente relevante, en el caso de una economía petrolera, complementar la regla fiscal de balance estructural con la institucionalización de un fondo de estabilización fiscal. Si no existe un fondo de estabilización, resulta en extremo difícil para el banco central implementar una política que persiga un objetivo de tipo de cambio real para promover la estabilidad macroeconómica. Desde luego la existencia de un fondo de estabilización reduce la vulnerabilidad, y la volatilidad, frente a un choque externo originado en los ingresos petroleros, facilitando de esta manera la implementación de una política antiinflacionaria.

Nos hemos concentrado en el capital físico público, pero se podría extender el análisis a otros tipos de bienes de capital como los asociados al desarrollo del capital humano (educación, salud etc.), que tienen importantes efectos sobre la productividad de los factores utilizados en el sector privado.

Se han examinado reglas fiscales relativamente simples, pero se podrían considerar también reglas adicionales asociadas a la composición y estructura del gasto público, en los términos que sugieren las reformas de segunda y tercera generación (reformas post-COVID).

Así mismo, se podrían incluir en el modelo un conjunto adicional de rigideces nominales asociadas a los salarios y los precios, así como elementos de competencia imperfecta en la formación de estos precios.

Otras extensiones podrían incorporar las relaciones dinámicas entre la capacidad de endeudamiento del sector público y el tipo y magnitud de los choques externos.

Referencias

- Alberola, E., Kataryniuk, I., Melguizo, Á., & Orozco, R. (2016). Fiscal policy and the cycle in Latin America: the role of financing conditions and fiscal rules. Bank for International Settlements, BIS Working Papers (No 543). <https://www.bis.org/publ/work543.pdf>
- Apeti, A. E., Salins, V., & Basdevant, O. (2023). Do fiscal rules foster fiscal discipline in resource-rich countries? IMF Working Papers, 2023(088), 1. <https://doi.org/10.5089/9798400240584>.
- Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A., & Puig, J. (n.d.). Growth-Friendly Fiscal Rules? Safeguarding Public Investment from Budget Cuts through Fiscal Rule Design, 111(C).
- Baunsgaard, T., Villafuerte, M., Poplawski-Ribeiro, M., & Richmond, C. (2012). Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries. IMF Staff Discussion Notes, SDN/12/04. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1204.pdf>
- Calligaro, F., Centrángolo, O., & Morán, D. (2022). El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe: respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/taxonomy/term/8056>
- Caselli, F., Stoehlker, D., & Wingender, P. (2020). Individual treatment effects of budget balance rules. IMF Working Papers, 20(274). <https://doi.org/10.5089/9781513563855.001>
- Comité Asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. (2010). Propuestas para perfeccionar la regla fiscal. Informe Final. https://www.dipres.gob.cl/598/articles-76544_doc_pdf.pdf
- David, A., Hadzi- Vaskov, M., Honjo, K., Perelli, R., & Raissi, M. (2022). La Política Fiscal en Tiempos de Pandemia: ¿Cómo les ha ido a América Latina y al Caribe? en Perspectivas Económicas: Las Américas. International Monetary Fund.
- Davoodi, H., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Masia, D., Han, X., Laberborg, A., Lam, W., & Medas, P. (s.f.). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. IMF Working Papers, No. 2022/011. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>
- Dervis, K., Robinson, S., & De Melo, J. (1982). General equilibrium models for development policy. World Bank Research Publication. https://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_workshops/eclac_training_mdgs/dervis_demelo_robinson_1982gemsfordevpolicy.pdf
- Dora, J., & Zapata, B. (2009). Modelo de equilibrio general dinámico para una pequeña economía

- abierta. Ensayos de Economía, No. 35. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/8925>
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (abril de 2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability. IMF Staff Discussion Notes, (SDN/18/04).
- Fuentes, J. R., Schmidt-Hebbel, K., & Soto, R. (2021). Fiscal Rule and Public Investment in Chile. <https://doi.org/10.18235/0003105>
- Guerguil, M., Mandon, P., & Tapsoba, R. (2016). Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy. IMF Working Papers, WP/16/8. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Flexible-Fiscal-Rules-and-Countercyclical-Fiscal-Policy-43641>
- Hanni, M., Jimenez, J., & Ruelas, I. (2018). Ciclo de Precios y Regímenes Fiscales Vinculados Con Los Recursos Naturales No Renovables En América Latina y El Caribe, (Macroeconomía del Desarrollo). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/673015c1-dc6b-464e-9182-6bbdd-0fc7f6a/content>
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. (2022). Informe de Coyuntura Venezuela. Octubre, 2022. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26630.04168>
- Mirzoev, T., & Zhu, L. (2019). Rethinking fiscal policy in oil-exporting countries. IMF Working Papers, 19(108), 1. <https://doi.org/10.5089/9781498314749.001>
- Moreno, María A, Sosa, S., & Zambrano Sequín, L. (Eds.). (2021). Reglas Fiscales Para Venezuela: en la búsqueda de disciplina, estabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas. (1era ed.). Abediciones. Caracas.
- Ossowski, R. (2013). Fiscal rules and resource funds in nonrenewable Resource Exporting Countries: International experience. Inter-American Development Bank, Discussion Paper (No. IDB-DP-290). <https://doi.org/10.18235/0006957>
- Rodriguez, J. C., Tokman, C. R., & Vega, A. C. (2007). Structural balance policy in Chile. OECD Journal on Budgeting, 7(2), 59–92. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art9-en>
- Schmitt-Grohe, S., & Uribe, M. (2001). Closing small open economy models. Journal of International Economics, 61(1). <https://doi.org/10.2139/ssrn.290139>
- Ter-Minassian, T. (2010). Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance-based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper. I Inter-American Development Bank Discussion Papers, (No. IDB-DP-157).
- Zambrano Sequín, L. (2021). El petróleo y la política fiscal en Venezuela. Revista Temas de Coyuntura, (No. 80-81). <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temasdecoyuntura/article/view/5259>

Anexo I: Modelo del Estado Estacionario

Ecuaciones reducidas para los dos escenarios fiscales

Sector privado		
Consumo y oferta laboral	$(1 + \tau_c)Cp_R = \left(\frac{\gamma}{1 - \gamma}\right)(1 - L_R)(1 - \tau_l)w$	(I-1)
	$(1 + \tau_c)Cp_{NR} = \left(\frac{\gamma}{1 - \gamma}\right)(1 - L_{NR})(1 - \tau_l)w$	(I-2)
	$Cp_{NR} = ((1 - \tau_l)w * L_{NR} + T)/(1 + \tau_c)$	(I-3)
	$Cp = \Omega C_R + (1 - \Omega)C_{NR}$	(I-4)
	$\beta[(1 - \tau_{kp})r + (1 - \delta_{kp})] = 1$	(I-5)
	$L = \Omega L_R + (1 - \Omega)L_{NR}$	(I-6)
	$Kp = Ip/\text{deltakp}$	(I-7)
	$Ip = (1 - \tau_l)wL_R + (1 - \tau_k)rKp + (1 - \tau_1)P_1Y_1 - (1 + \tau_c)C_R$	(I-8)
Firmas	$y_2 = AKp^{\alpha_1}Kg^{\alpha_2}L^{\alpha_3}$	(I-9)
	$y = p_1y_1 + y_2$	(I-10)
	$w = \alpha_3AKp^{\alpha_1}Kg^{\alpha_2}L^{\alpha_3-1}$	(I-11)
	$r = \alpha_1AKp^{\alpha_1-1}Kg^{\alpha_2}L^{\alpha_3}$	(I-12)
	$A = 1$	(I-13)
Gobierno		
	$If = \text{Impint} + \text{Regf}$	(I-14)
	$\text{Impint} = \text{Impc} + \text{Impl} + \text{Impk}$	(I-15)
	$\text{Impc} = \tau_c\Omega C_R + \tau_c(1 - \Omega)C_R$	(I-16)
	$\text{Impl} = \tau_l\Omega wL_R + \tau_l(1 - \Omega)wL_{NR}$	(I-17)
	$\text{Impk} = \tau_k rKp$	(I-18)
	$\text{Regf} = \tau_1 P_1 Y_1$	(I-19)
	$Gf = Gfp + r_b B$	(I-20)
	$Gfp = Cg + Ig + T$	(I-21)
	$T = v(\text{Impint} + \text{Regf})$	(I-22)
	$Kg = Ig/\text{deltakg}$	(I-23)
Sector externo		
	$0 = y - (Cp + Ip + Cg + Ig + X) - r_b B$	(I-24)
	$P1 = P1^*$	(I-25)

Ecuaciones del gobierno no comunes en los ESRF y ERF

ESRF	Consumo	$Cg = \frac{\theta_0}{1 - \theta_1} Y$	(I-26_SRF)
	Tasa de retorno de la deuda pública	$rb = r_e + \rho_{rb} \phi B$	(I-27_SRF)
	Condición de equilibrio	$Ig = If - Cg - T - r_b B$	(I-28_SRF)
ERF	Inversión	$Ig = \frac{\varphi_0}{1 - \varphi_1} Y$	(I-26_RF)
	Tasa de retorno de la deuda pública	$rb = r_e + \rho_{rb} \phi (B - B_{meta})$	(I-27_RF)
	Regla del gasto corriente	$Cg = Imp_{int} \frac{Y^*}{Y} + Regf \frac{P1^*}{P1} - T - Ig + \vartheta (B_{meta} - B)$	(I-28_RF)

Las variables que en este modelo se consideran exógenas, incluyendo las referidas a decisiones discrecionales de política económica, son:

$$Y^*, Y, P1^*, r_e, \tau_p, \tau_k, \tau_l, \tau_c, v, B_{meta}$$

La estructura paramétrica viene dada por:

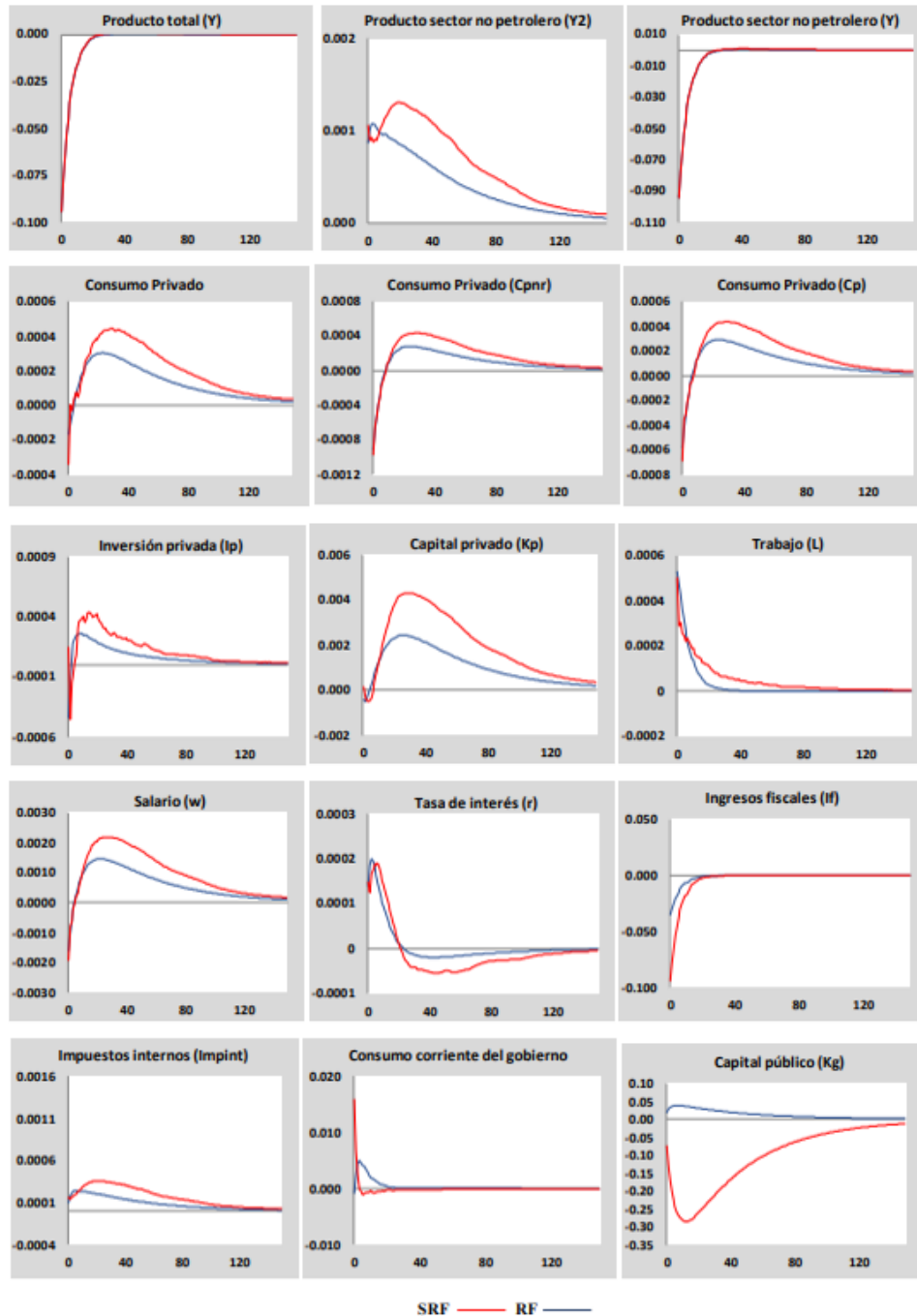
$$\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3, \beta, \delta_{Kp}, \delta_{Kg}, \Omega, \gamma, \phi$$

Las variables endógenas cuyos valores de largo plazo van a ser determinadas mediante la resolución del modelo son:

$$Y, Y2, Cp, Cp_R, Cp_{NR}, Ip, Kp, L, L_R, L_{NR}, P1, w, r, A, If, Imp_{int}, Imp_c, Imp_l, Imp_k, Regf, Gf, Gfp, Cg, Ig, T, rb, Kg, B$$

La derivación de los valores de estado estacionario de las variables endógenas permite conocer los desvíos que producen las perturbaciones o choques en las variables de estado, para lo cual se derivan las funciones impulso-respuesta que describen el comportamiento dinámico del sistema económico simulado.

Anexo II: Impulso-Respuesta a un choque negativo de Precios del Petróleo



Anexo III: Valores de variables exógenas y parámetros

Modelo	Variables Exógenas		Parámetros	
RF - SRF	Y _{pot}	1	α_1	0.4
RF - SRF	Y1	0.28	α_2	0.095
RF - SRF	P1LP	1	α_3	0.505
RF - SRF	Re	0.03	β	0.97
RF - SRF	τ_c	0.16	γ	0.29
RF - SRF	τ_k	0.34	δ_{kp}	0.06
RF - SRF	τ_l	0.2	δ_{kg}	0.02
RF - SRF	τ_1	0.5	Ω	0.45
RF - SRF	ν	0.05	ϕ	0.001
RF - SRF	ea	0	ρ_{p1}	0.9
RF - SRF	eP1	0	ρ_A	0.95
RF - SRF	erb	0	ρ_{rb}	0.5
RF - SRF			θ_0, φ_0	0.05
RF - SRF			θ_1, φ_1	0.6
RF - SRF			θ_2, φ_2	0.23
RF - SRF			θ_3, φ_3	0.23
RF	Bmeta	0.7		

Política Monetaria y Cambiaria

La dolarización y el sistema financiero*

Luis Zambrano Sequín

- La dolarización de las transacciones corrientes y del sistema financiero en Venezuela se ha convertido en un tema de interés público, y no es para menos. Un elevado nivel de dolarización dificulta la gestión de las políticas económicas, ya que tanto los agregados monetarios como el tipo de cambio se tornan aún más inestables, además de que se alteran significativamente los mecanismos de transmisión de esas políticas.
- Adicionalmente se generan importantes pérdidas de señoreaje, producto de la reducción de la demanda de dinero local (bolívars)¹, y se reduce sensiblemente la capacidad del BCV de actuar como prestamista de última instancia de las instituciones que integran el sistema financiero nacional. Por otra parte, se incrementa la vulnerabilidad del sistema financiero ante las variaciones del tipo de cambio y respecto a la reversión súbita en los movimientos de capital
- Estos factores se expresan finalmente en una reducción en la capacidad institucional para estabilizar, tanto el nivel de actividad económica como de los precios, ante los frecuentes choques externos e internos
- Hay que distinguir la dolarización real y la financiera. En el primer caso se trata de un tema de sustitución de monedas, donde el énfasis se centra en el uso de la moneda como medio de pago y unidad de cuenta. En el segundo se trata del proceso de sustitución de activos financieros y monetarios domésticos por foráneos, donde el énfasis se hace en el dinero como reserva de valor.
- La naturaleza de las economías que funcionan con múltiples monedas (en general llamadas “economías bimonetarias”) es bastante peculiar y compleja. Varios países de América Latina se han destacado por ser de las economías más dolarizadas del mundo, como ya lo es hoy Venezuela. En estas notas nos aproximamos a diversos aspectos de esta temática y, en especial, el tema de la dolarización del sistema financiero.

Dolarización

- La dolarización de una economía con alta inflación es un proceso irreversible, es una respuesta racional de los agentes económicos y los mercados frente a una política económica irresponsable e ineficiente que termina penalizando a los tenedores de moneda local. Además, es un proceso que se retroalimenta (Levy Yeyati, 2021).

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 5, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en abril de 2021.

¹En el caso venezolano, para mediados de 2020, la base monetaria se estimó en 3% del PIB, una cifra muy baja si se le compara con el 25% que llegó a alcanzar en 2014. Este es un indicador que refleja la caída significativa de los ingresos fiscales por señoreaje. La relación base monetaria/PIB se supone ha continuado cayendo aceleradamente en 2021, para esta fecha podría estar por debajo del 1% del PIB nominal.

- La dolarización es el resultado de un conjunto de factores: inestabilidad económica generada por políticas económicas irresponsables, un tipo de cambio real muy volátil, un mercado interno ilíquido, y baja credibilidad de los agentes económicos en las instituciones y las políticas que de ellas emanan.
- En general, el proceso de dolarización se produce en tres fases diferenciadas. En una primera fase las divisas de alta calidad (de aquí en adelante el dólar norteamericano) sustituyen a la moneda nacional como reserva de valor; este proceso comenzó en Venezuela tempranamente en los albores de la década de los años ochenta del siglo pasado² y se profundizó a mediados de los noventa como consecuencia de la inestabilidad económica y la incertidumbre sobre la evolución de la política económica, especialmente las expectativas de devaluación recurrente del bolívar³.
- En una segunda fase se produce la sustitución de la moneda local como medio de pago o sustitución monetaria propiamente dicha. En el caso de Venezuela esta fase se asocia con la aceleración del proceso inflacionario y su conversión en hiperinflación, período que comenzó en 2013 como consecuencia del financiamiento monetario del creciente déficit financiero del sector público que acompañó a la caída del precio petrolero, la reducción del acceso al mercado financiero internacional y el debilitamiento institucional del banco central.
- La tercera fase es cuando los agentes económicos, y todas las transacciones en las que están involucrados, se piensan, y en buena medida se realizan, en términos de dólares. En esta fase los precios en moneda local se los relaciona cotidianamente con la evolución de la tasa de cambio y progresivamente son los precios en dólares los que se empiezan a utilizar como marcadores de la tasa de inflación. Venezuela transita hoy, primer trimestre de 2021, ese período.
- Venezuela representa el caso de dolarización más reciente y destaca por la velocidad a la cual se ha producido este proceso⁴. La economía venezolana es un caso de dolarización semioficial, donde el dólar es de curso legal pero todavía el pago de buena parte de los salarios, sobre todo en el sector público, de los impuestos, y variados gastos cotidianos se siguen transando en bolívares, además sigue existiendo un banco central activo. Esta dolarización semioficial, hay que precisarlo, no es la consecuencia de un objetivo de la política económica del actual régimen, todo lo contrario, es el resultado de la ineficacia de sus políticas y la irresponsabilidad fiscal.
- Este estatus es muy probable que se mantenga por bastante tiempo, ya que el régimen actual difícilmente decretará una dolarización oficial; es decir, una situación donde el dólar adquiere

²El 18 de febrero de 1983, el denominado “viernes negro”, el gobierno del Presidente Luis Herrera anunció una devaluación del bolívar de 30% y el fin de la libre convertibilidad de la moneda local

³La crisis bancaria venezolana comenzó en 1994 y se extendió hasta 1996, afectando la solvencia de un tercio del sistema financiero nacional.

⁴Para enero de 2021 la relación depósitos en moneda extranjera sobre captaciones totales, un indicador convencional para calificar el grado de dolarización, ya había alcanzado 67,1 % (Sudeban, 2021).

un estatus legal exclusivo o predominante y la moneda local es relegada a transacciones fraccionadas de poco valor. La razón fundamental por la que el gobierno actual no transitaría a una dolarización oficial, más que ideológica, es pragmática, radica en su resistencia a abandonar el uso del impuesto inflacionario como principal instrumento de financiamiento del gasto público⁵.

- Hay que destacar que muy pocos países que han pasado por crisis inflacionarias y pérdida de la calidad de su moneda local han optado por dolarizarse oficialmente⁶. Si bien varias naciones latinoamericanas han sido consideradas entre las economías más dolarizadas del mundo, la gran mayoría de ellas han logrado recuperar el uso de su moneda local; los casos de Bolivia, Perú y el Paraguay son ejemplos que ilustran esta evolución.

- La razón fundamental por la que países muy dolarizados no han dado el paso hacia una dolarización oficial reside en la resistencia a perder la capacidad de utilizar la política monetaria y cambiaria como herramientas para lidiar con los choques y sus efectos sobre la estabilidad y el crecimiento. Habría que agregar, además, el evitar perder la capacidad de generar ingresos fiscales por señoreaje y reducir la fragilidad del sistema financiero manteniendo la capacidad del banco central como prestamista de última instancia.

- La razón fundamental por la que países muy dolarizados no han dado el paso hacia una dolarización oficial reside en la resistencia a perder la capacidad de utilizar la política monetaria y cambiaria como herramientas para lidiar con los choques y sus efectos sobre la estabilidad y el crecimiento. Habría que agregar, además, el evitar perder la capacidad de generar ingresos fiscales por señoreaje y reducir la fragilidad del sistema financiero manteniendo la capacidad del banco central como prestamista de última instancia.

- Un país en extremo dolarizado, oficialmente o no, en la práctica es parte de una “zona monetaria”, por lo general subóptima, que importa la política monetaria del Banco de la Reserva Federal de EE.UU. (FED). Por ello las tasas de interés y los precios de los bienes transables tienden a alinearse con los de este último país, excepto por las distorsiones asociadas a los impuestos, los costos de transporte, transaccionales y la prima asociada al riesgo del país en cuestión. A menos que el gobierno de EE. UU. y el del país dolarizado acuerden un tratado especial, las economías que se dolarizan deben renunciar al señoreaje y a otras prerrogativas que se pierden como consecuencia de carecer de una política monetaria y cambiaria propia⁷.

⁵Cálculos aproximados sobre la relevancia del financiamiento monetario del déficit fiscal del sector público ubican el señoreaje en cifras cercanas al 21% del PIB, explicado fundamentalmente por el impuesto inflacionario. El llamado “señoreaje puro” ha caído significativamente debido a la reducción de la demanda de saldos reales como consecuencia de la hiperinflación y la impresionante contracción del nivel de actividad. Sin lugar a dudas, el impuesto inflacionario ha pasado a ser la principal fuente de financiamiento del Gobierno Central. Sobre el señoreaje su definición, composición y metodología de cálculo ver: Zambrano Sequín, 2013.

⁶En América Latina, los países con dolarización oficial son economías relativamente pequeñas como El Salvador, Ecuador y Panamá. De estos tres países solo en el caso de Ecuador la dolarización oficial resultó de una crisis fiscal e inflacionaria. En Panamá la dolarización derivó de su condición muy especial consecuencia de la operación del Canal de Panamá. En el Salvador la dolarización oficial obedeció más a una decisión de política económica de largo plazo que a una medida destinada a resolver una crisis fiscal e inflacionaria.

⁷Hasta ahora el Banco de la Reserva Federal de los EE.UU. se ha negado a firmar algún acuerdo que implique compartir el

- Con el objetivo de conservar algún grado de independencia monetaria y no renunciar del todo al señoreaje, muchas economías optan por instaurar y/o tolerar un régimen bimonetario o de multi-monedas. Desde luego tolerar, e incluso promover, una economía bimonetaria solo tiene sentido si esta permite algún grado de independencia en la política económica a un costo razonable, especialmente si esta independencia hace posible reducir la posibilidad de severas crisis económicas y bancarias. Si este no fuera el caso, como suele suceder en economías de pequeño tamaño, muy abiertas y altamente dependientes del país emisor, sería preferible dolarizar plenamente, asegurando que la moneda que se utiliza en las transacciones reales sea la misma que se utiliza en las transacciones financieras.
- Sin duda es preferible no tener una política monetaria que tener una mala política monetaria, pero esto no es una justificación per se para promover la dolarización oficial. La experiencia reciente en la mayoría de los países latinoamericanos muestra que se pueden lograr importantes avances en la lucha contra la inflación, desdolarizando simultáneamente la economía, a pesar de los importantes choques externos e internos que los han afectado.
- En todo caso, las condiciones ideales para pasar a una dolarización oficial suponen: un elevado nivel de reservas internacionales, un sistema bancario solvente, finanzas públicas sanas y salarios flexibles. Desde luego, cabe entonces preguntarse ¿Sí se tiene todo eso, para qué dolarizar?
- Es necesario advertir que la dolarización (de facto, semioficial u oficial) no garantiza, en absoluto, que un país implementará buenas políticas económicas. La dolarización, incluso la oficial, no supone, por ejemplo, el equilibrio fiscal, como bien lo ilustra el caso más reciente del Ecuador (Schuldt y Acosta, 2017).

Dolarización del sistema financiero

- La dolarización de los depósitos y el crédito en el sistema financiero termina imponiéndose en las economías con inflación elevada, es un resultado obligado para reducir los efectos sobre la intermediación financiera del proceso inflacionario y de las recurrentes depreciaciones del tipo de cambio.
- En general, la dolarización de los depósitos tiende a ser mayor que la dolarización del crédito. Esto es más característico en situaciones de inestabilidad e incertidumbre macroeconómica, como en la actual coyuntura venezolana, ya que en estas circunstancias los bancos se ven obligados a mantener una elevada proporción de los depósitos en moneda extranjera de manera líquida por razones precautivas.
- En el caso de países con un largo historial inflacionario y baja credibilidad en la política económica, los agentes económicos tienden a dudar de la solvencia del sistema bancario y la seguridad del valor de sus activos financieros en moneda local. Además, cuando se ha tenido históricamente acceso a la banca internacional, como ha sido el caso en Venezuela, es de esperar que la banca local

sea un sustituto muy imperfecto de la externa⁸. Por ello, aunque se despenalice la dolarización de los depósitos y el crédito, no cabe esperar un impacto sobre el balance de los bancos locales mucho más allá de los requerimientos exigidos por necesidades transaccionales y de resguardo cotidiano. La recuperación de los depósitos de ahorro y a plazo, y con más razón del crédito a largo plazo,

- La dolarización de los depósitos y el crédito en el sistema financiero termina imponiéndose en las economías con inflación elevada, es un resultado obligado para reducir los efectos sobre la intermediación financiera del proceso inflacionario y de las recurrentes depreciaciones del tipo de cambio.

- En general, la dolarización de los depósitos tiende a ser mayor que la dolarización del crédito. Esto es más característico en situaciones de inestabilidad e incertidumbre macroeconómica, como en la actual coyuntura venezolana, ya que en estas circunstancias los bancos se ven obligados a mantener una elevada proporción de los depósitos en moneda extranjera de manera líquida por razones precautivas.

- En el caso de países con un largo historial inflacionario y baja credibilidad en la política económica, los agentes económicos tienden a dudar de la solvencia del sistema bancario y la seguridad del valor de sus activos financieros en moneda local. Además, cuando se ha tenido históricamente acceso a la banca internacional, como ha sido el caso en Venezuela, es de esperar que la banca local sea un sustituto muy imperfecto de la externa⁸. Por ello, aunque se despenalice la dolarización de los depósitos y el crédito, no cabe esperar un impacto sobre el balance de los bancos locales mucho más allá de los requerimientos exigidos por necesidades transaccionales y de resguardo cotidiano. La recuperación de los depósitos de ahorro y a plazo, y con más razón del crédito a largo plazo,

dependen de otros factores distintos a la mera dolarización comenzando con la calidad de las políticas económicas, y la reputación y credibilidad de las instituciones y hacedores de esas políticas.

- Lo ideal es medir la dolarización como la relación entre los medios de pago y de acumulación financiera denominados en moneda extranjera que utilizan los agentes económicos residentes en sus transacciones internas (dinero en circulación, dinero virtual, tarjetas de crédito y débito denominados en divisas, y depósitos en moneda extranjera), respecto al agregado monetario más representativo de la liquidez monetaria (en nuestro caso M2). Debido a las limitaciones de información, lo usual es medir la dolarización financiera como la relación entre depósitos en moneda extranjera sobre total de depósitos de la banca que opera localmente. Convencionalmente se considera que una economía dolarizada es aquella donde los depósitos en divisas exceden el 30% de la liquidez monetaria (M2) y moderadamente dolarizada cuando la relación está entre 16% y 30% (Singh y otros, 2005). Con base en este criterio, Venezuela ya sería un caso de “alta dolarización”⁹.

⁸A partir del denominado viernes negro (febrero de 1983) Venezuela experimentó una importante y continua salida de capitales foráneos y de residentes

⁹Al cierre de enero de 2021 los depósitos en moneda extranjera, valorados al tipo de cam-

- Si bien la dolarización tiene beneficios para la banca, como ya lo hemos mencionado, también implica riesgos. En primer lugar, la dolarización puede aumentar la fragilidad de los bancos al incrementar su exposición a mayores riesgos de solvencia y liquidez¹⁰. Con relación a la solvencia, los principales riesgos son consecuencia de los descalces de monedas que aumenta la exposición a la depreciación del tipo de cambio¹¹. Dado que normalmente los bancos están regulados en cuanto a sus posiciones en moneda extranjera, los riesgos de solvencia provienen esencialmente de los portafolios de préstamos (riesgo de crédito) tanto al sector privado como público (Berg y Borensztein, 2000). Los riesgos de liquidez provienen de las reversiones súbitas en los movimientos de capital (“sudden stops”), que caracterizan a las pequeñas economías abiertas con mercados de capitales poco profundos y bajo nivel de desarrollo.
- Las crisis de liquidez y de solvencia están muy relacionadas entre sí en el caso de una banca dolarizada. El riesgo de crédito, vinculado sobre todo a las devaluaciones del tipo de cambio, eleva la exposición a las corridas de depósitos (riesgo de liquidez). Por lo tanto es natural esperar, en un ambiente de inflación elevada, que la dolarización incremente inevitablemente la volatilidad de los depósitos.
- En segundo término, y como ya también se mencionó, no son equivalentes para los depositantes, en términos de riesgo, los dólares depositados en el sistema financiero doméstico y los depositados en el sistema financiero internacional. Como consecuencia, existirá una prima de riesgo sobre los depósitos en dólares en la banca local, lo que obliga a estas instituciones a exigir un mayor respaldo de sus préstamos en divisas, reduciendo con ello la rentabilidad, e incluso el volumen, de los préstamos en divisas e incrementando las tasas de interés efectivas sobre este tipo de créditos.
- Estos riesgos aumentan con el grado de dolarización de la banca y la apertura de la cuenta externa de capitales. En este contexto, la regulación y la supervisión sobre el sistema financiero pasa a ser una actividad de primera importancia con el objetivo central de asegurar que los agentes financieros locales internalicen los riesgos financieros que implica la dolarización, en especial aquellos asociados al descalce de monedas. Además, es imprescindible estimular la capacidad del sistema financiero para lidiar con los choques de liquidez y solvencia ya mencionados, lo que suele exigir, en adición a las medidas prudenciales, un régimen cambiario flexible tal como insistiremos más adelante.
- En el caso específico de Venezuela, dados los problemas que afectan a la banca local y el bajo nivel de desarrollo relativo del sistema financiero, es imprescindible establecer requerimien-

bio oficial, ascendían a BsS 1.498 billones, mientras que la liquidez monetaria alcanzó BsS 658 billones.

¹⁰ La liquidez se refiere a la capacidad que tienen los activos que se poseen para convertirse a corto plazo en dinero, mientras que la solvencia alude a la capacidad que se tiene para atender los compromisos de pago con los acreedores.

¹¹ Por descalce de monedas, o descalce monetario, se entiende una situación donde los activos están denominados en una moneda y los pasivos en otra. Estos desajustes pueden convertirse en un serio problema, a nivel de las empresas y las entidades financieras, cuando el tipo de cambio sufre frecuentes alteraciones. El descalce de monedas ha sido una de las principales causas de las crisis financieras en Latinoamérica

tos prudentiales con relación a los límites a los créditos en moneda extranjera, así como requerimientos específicos de reservas que garanticen liquidez para respaldar los pasivos que crean los bancos en su actividad de intermediación. Un sistema bancario mal regulado, en el contexto de una economía bimonetaria, es un boleto seguro al fomento de crisis auto provocadas.

Dolarización del sistema financiero y la política cambiaria

- La dolarización financiera debe ser acompañada con la flexibilización cambiaria como instrumento de ajuste frente a los choques internos y externos. Si el tipo de cambio es fijo o cuasi fijo, los agentes asumen que hay un seguro contra el riesgo cambiario, estimulándose el riesgo moral e incrementando la dolarización más allá del nivel eficiente¹². No es casual que sea la percepción de un tipo de cambio real apreciado de manera permanente una de las causas de las crisis financieras en las economías bimonetarias.
- Aún con un régimen formal de cambio flexible, si hay temor en las autoridades a dejar flotar efectivamente al tipo de cambio nominal, la moneda local terminará apreciándose, estimulando aún más la dolarización y los problemas asociados al descalce de monedas, con sus perniciosas consecuencias sobre las hojas de balance de los deudores y los bancos¹³.
- Otro aspecto que debe tomarse en cuenta es que, mientras mayor sea la dolarización, las devaluaciones del tipo de cambio tienden a ser no expansivas. Las exportaciones e importaciones, que suelen facturarse en divisas en estas economías, pierden sensibilidad ante los movimientos del tipo de cambio, mientras los salarios reales y los ingresos de quienes transan en moneda nacional son pulverizados por la depreciación cambiaria (Galindo, Panizza y Schiantarelli, 2003; McLeay y Tenreyro, 2020).
- Por otra parte hay que reconocer que mantener una meta de tipo de cambio real frente a choques severos y frecuentes, como seguramente sería el caso de Venezuela si se quiere avanzar en la estabilización y diversificación de la economía, hace a la política monetaria muy volátil para asegurar por sí sola la estabilidad financiera en una economía bimonetaria, requiriéndose por tanto de una política cambiaria activa.
- Desde luego que el BCV debe tratar de minimizar los riesgos de las fluctuaciones del tipo de cambio, pero también debe considerar que cierta volatilidad es necesaria para crear los incentivos, en la banca y los agentes privados, para manejar adecuadamente los riesgos de descalce y evitar la dolarización excesiva en sus transacciones (Ize, Kiguel y Levy Yeyati, 2006).
- Dado que con flexibilización del tipo de cambio este deja de ejercer su rol de ancla de

¹²Si los agentes económicos asumen que el tipo de cambio se apreciará como consecuencia de la intervención del banco central, con el objeto de mantener fijo o cuasi fijo la tasa nominal, estos tendrán incentivos a manejar irresponsablemente los riesgos asociados a operar con divisas

¹³Con la dolarización se espera que se incremente la transmisión de las variaciones del tipo de cambio a los precios (pass-through). Esta es una de las razones que alimentan el “temor a flotar” en las economías bimonetarias.

los precios nominales, es necesario entonces, en una economía altamente dolarizada, concentrar la atención en la política fiscal, ya que la política monetaria queda restringida por la relativa poca relevancia de los agregados monetarios bajo control directo del banco central. Esta situación podría revertirse en la medida que se tenga éxito en la desdolarización de la economía.

Dolarización del sistema financiero y la política monetaria

- En principio, la dolarización financiera no implica que la política monetaria sea del todo inefectiva, sobre todo si se avanza en un programa de estabilización¹⁴. En todo caso, el alcance y potencia de la política monetaria depende no solo de la dominancia fiscal, sino también del grado de dolarización de la economía, el régimen de política cambiaria, la profundidad y desarrollo del sistema financiero, y el nivel de las reservas internacionales en poder del banco central.
- En una economía donde la mayor parte de la intermediación financiera se realiza en divisas, la eficacia del canal de transmisión de la tasa de interés se diluye y con ello el poder de la política monetaria. Sin embargo, la política monetaria puede seguir actuando a través del tipo de cambio y el control directo sobre la base monetaria (Leiderman, Maino y Parnado, 2006)¹⁵.
- Sí el sistema financiero está dolarizado, y es bajo el nivel de reservas internacionales, el banco central reduce su rol como prestamista de última instancia, aunque aún puede ejercer sus funciones como ente regulador (Broda y Levy-Yeyati, 2002).
- En una economía dolarizada el señoreaje lo captura el país emisor de la moneda que se utiliza en las transacciones¹⁶. Si bien el banco central puede continuar con el financiamiento monetario del déficit, la caída en la demanda de la moneda de baja calidad que se emite genera cada vez menos ingresos reales por impuesto inflacionario. Finalmente, los ingresos fiscales por señoreaje tienden a un mínimo y el gobierno debe centrar entonces su atención en la tributación sobre las rentas y las transacciones en divisas.

¹⁴Desde comienzos de este siglo, el banco central del Perú ha estado administrando exitosamente una política monetaria basada en objetivos inflacionarios (inflation targeting), a pesar de ser una de las economías más dolarizadas del mundo (Quispe y Pereyra, 2001; Armas y Grippa, 2008).

¹⁵En el caso de un incremento inducido por el banco central en tasa de interés interna, se tendería apreciar el tipo de cambio y con ello se reduciría la presión sobre los precios. En una economía dolarizada este efecto se produciría por dos vías: una directa que depende del pass-through, que se supone es muy elevado con dolarización; y una indirecta, que es consecuencia del efecto contractivo de la apreciación cambiaria sobre la demanda agregada.

¹⁶El señoreaje neto, en el caso de EE.UU., es la diferencia entre el costo de emisión y el valor de los bienes que se pueden comprar con los dólares emitidos. Un billete de un dólar se estima cuesta unos 4,9 centavos de dólar, si el billete circula eternamente el señoreaje neto sería de 95,1 centavos. En el caso de EE. UU. se estimaba que por señoreaje el gobierno, a finales de los noventa, tenía un ingreso equivalente a aproximadamente 25.000 millones de dólares (un 0,3% del PIB), 70% del cual era generado por la demanda de billetes en el extranjero (Schuler, 1999).

La desdolarización

- Desdolarizar la economía y volver a tener la posibilidad de tener una política monetaria independiente con capacidad contracíclica no es una tarea sencilla; incluso a países con una limitada dolarización y con flotación cambiaria les ha costado desdolarizar sus economías. Retornar a una economía con predominio de la moneda local es, inevitablemente, un proceso gradual y difícil desde el punto de vista político, aún más si prevalece el temor a la flotación, las autoridades económicas son propensas a incurrir en inconsistencia temporal y no hay confianza en la capacidad técnica y la autonomía del banco central.

- La desdolarización no se puede decretar, ni siquiera se puede considerar como una meta de la política económica, es un proceso que tiene éxito solo si los agentes económicos y los mercados recuperan la confianza en la moneda que emite el banco central. Muchos países que han intentado imponer una desdolarización forzosa han terminado experimentando una fuerte contracción en la intermediación financiera, tal y como sucedió en los casos de Bolivia en 1982, Perú en 1985 y México en 1982 (Galindo y Leiderman, 2005). Más que desdolarizar, la agenda de políticas debe centrarse en minimizar los riesgos asociados a la dolarización.

- Varios factores tienden a conservar (histéresis) el carácter bimonetario de la economía¹⁷:

- o Los mercados y los agentes aprenden y se adaptan a utilizar las divisas en las transacciones, generándose factores inerciales que no son fáciles de revertir.

- o Los costos transaccionales asociados al uso de las divisas se reducen significativamente una vez que el sistema financiero se dolariza, disminuyendo las ventajas competitivas de la moneda local.

- o Si el marco regulatorio es deficiente, y no refleja adecuadamente los riesgos de descalce de monedas, se generan incentivos a operar con la moneda foránea al prevalecer un subsidio implícito a los agentes que la utilizan, ya que no se internalizan adecuadamente las externalidades que supone una dolarización en exceso

- o Un mercado financiero en moneda local relativamente pequeño y poco profundo, al no ofrecer suficiente variedad de instrumentos de inversión, promueve la demanda monetaria y de activos financieros externos.

- o Si los agentes económicos perciben que el banco central tiende a apreciar la moneda local incrementarán sus posiciones en divisas y con ello la dolarización.

- o La liberalización en el movimiento de capitales, la importancia creciente del ingreso de remesas desde el exterior y una mayor apertura comercial son factores que estimulan el uso de las

¹⁷ En el caso de la dolarización se habla de histéresis cuando ésta tiende a perdurar a pesar de que se logre estabilizar y reducir la tasa de inflación interna.

divisas en el mercado interno.

- Una desdolarización exitosa no solo exige alcanzar la estabilización macroeconómica, sino también profundas reformas que logren restituir la credibilidad en las instituciones, especialmente en el banco central, la convicción de que la política económica se va a formular y ejecutar de manera responsable y un conjunto de medidas prudenciales que promuevan la sustitución de las divisas por la moneda propia. La estabilización macroeconómica, insistimos, no es una condición suficiente para garantizar la competitividad de la moneda local frente a las divisas en el mercado monetario interno y mover a la economía del equilibrio de alta dolarización.

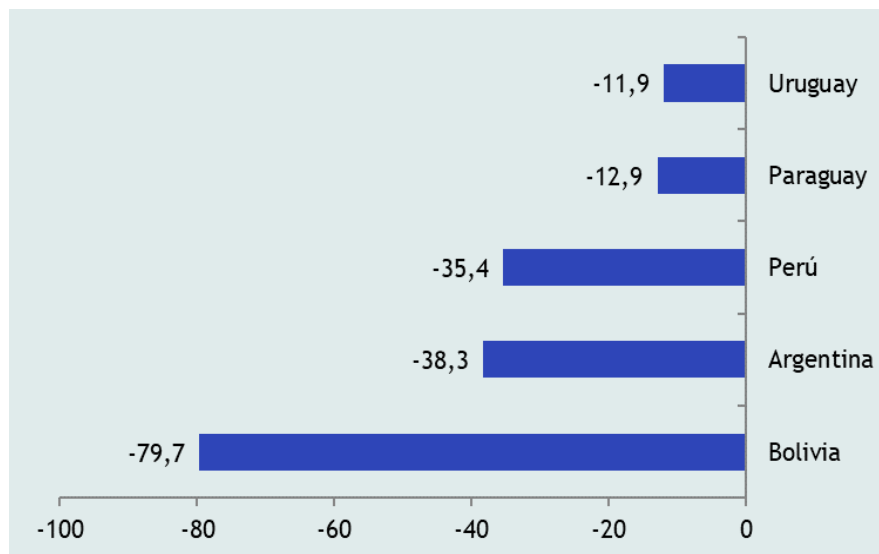
- Desdolarizar es posible. Por ejemplo, Israel y México mostraron una reducción significativa en la dolarización en la primera parte de los noventa. En un período más reciente, Perú, Bolivia y el Paraguay han avanzado sostenidamente en la desdolarización de sus economías¹⁸. Aunque en todos estos casos el progreso ha sido relativamente lento, poniendo en evidencia la resiliencia una vez que en una economía su moneda pierde calidad. El persistente uso de dólar (histéresis), incluso mucho después que la inflación se ha reducido de manera sostenida, ha sido ampliamente documentada en la literatura sobre la sustitución monetaria; esta histéresis se suele fundamentar en argumentos asociados a los costos transaccionales y las externalidades de red, pero también en los factores que determinan la sustitución de los activos financieros internos por los foráneos (Castillo, Montoro y Tuesta, 2008; Semaroczy y Sa, 2002; Feige, Socic, Faulend, y Sonje, 2002).

- La desdolarización en el sector financiero requiere de medidas para promover y facilitar el uso de la moneda local, entre ellas se suelen mencionar: desarrollar los mercados de títulos en moneda local y los mercados líquidos de opciones de moneda, incluyendo instrumentos indexados, el fortalecimiento de la gerencia de la política monetaria, aspecto en el que ya hemos insistido, y la promoción de los pagos de servicios en moneda local.

- Para desdolarizar, lo menos que se recomienda hacer es dictar disposiciones que restringen o penalizan el uso transaccional y financiero de las divisas, obligando a los agentes económicos a utilizar exclusivamente la moneda local. Medidas como el establecimiento de limitaciones a los depósitos en divisas o la fijación de excesivas tasas de encaje legal sobre estos depósitos, por lo general terminan estimulando aún más la dolarización y promoviendo la fuga de capitales.

- En todo caso, gestionar una economía bimonetaria impone importantes cambios en el marco

¹⁸ La participación de los depósitos en moneda extranjera respecto a los depósitos totales cayó en 2010 en el caso del Perú a 56%, mientras que en Bolivia fue de 53% y en Paraguay 38% (Cartas, 2010). En varios países latinoamericanos, a comienzos de los 2000, la dolarización llegó a niveles muy altos; en Bolivia los depósitos en moneda extranjera representaron 91,5% de los depósitos totales, en Perú 74,3%, en Argentina 71,5% y en Uruguay 83%, para citar los casos más emblemáticos (Rennhack y Nizaki, 2006). En todas estas economías la dolarización se ha reducido en las últimas dos décadas. En el caso de Bolivia, en 2020, la dolarización en el sector financiero fue solo 14%.

Depósitos en moneda extranjera / Depósitos totales Período: 2000-2020

Fuente: Seniat, BCV, Onapre y Cálculos propios.

regulatorio sobre el sector financiero. En el caso particular venezolano, la dolarización de las operaciones activas y pasivas de la banca exigirá que el BCV disponga de fondos líquidos en moneda extranjera para poder ejercer su rol de prestamista de última instancia, fondos adicionales a los requeridos para estabilizar el tipo de cambio¹⁹. El control monetario requiere también diseñar y gestionar, por parte del banco central, operaciones de mercado abierto, redescuento, el uso de encajes en moneda extranjera y el establecimiento de provisiones sobre los créditos otorgados en divisas. Todos estos cambios regulatorios e institucionales son necesarios para impedir una dolarización excesiva y riesgosa.

- Naturalmente, es bastante más probable avanzar en la desdolarización en una economía que está experimentando elevadas y sostenidas tasas de crecimiento, que en aquellas que padecen inestabilidad y bajos niveles de actividad. El crecimiento económico supone un incremento de la demanda de dinero que abre por sí solo espacios al uso de la moneda local. Si se recupera la confianza en la autoridad monetaria y se logran reducir los costos transaccionales de operar con la moneda local, la desdolarización se vuelve un resultado probable. Pero hay que advertirlo, no será fácil borrar de la memoria de la sociedad la traumática experiencia de tantos años de una pésima gestión de las políticas económicas en Venezuela.

¹⁹ La capacidad del banco central de servir de prestamista de última instancia de un sistema bancario dolarizado puede promover una mayor dolarización y agudizar los problemas de riesgo moral en la gestión de estas instituciones. Es por ello que se requiere de flexibilidad en el tipo de cambio y de regulaciones prudenciales sobre el manejo de las operaciones activas y pasivas en moneda extranjera por parte del sistema financiero; estas medidas son necesarias para contrarrestar los efectos adversos de la seguridad cambiaria y en los rescates por parte de la autoridad monetaria.

Referencias

- Armas, A., & Agrippa, F. (2008). Metas de inflación en una economía dolarizada: La experiencia del Perú. *Revista de Análisis Del BCB*, Banco Central de Bolivia, 10(1), 4–44. <https://ideas.repec.org/a/blv/journal/v10y2008i1p7-44.html>
- Berg, A., & Borensztein, E. (2000). Plena Dolarización: Ventajas e Inconvenientes . Fondo Monetario Internacional, *Temas de Economía*(24). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues24/esl/issue24s.pdf>
- Broda, C., & Levy Yeyati, E. (2002). Dollarization and the lender of last resort. MIT Press Direct, 101–132. <https://doi.org/10.7551/mitpress/2481.003.0005>
- Cartas, J. M. (2010). Disminuye la dolarización en América Latina. Departamento de Estadísticas Del FMI., *Finanzas & Desarrollo* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2010/03/pdf/data.pdf>
- Castillo, P., Montoro, C., & Tuesta, V. (2008). Política monetaria en una economía con dolarización parcial. *Revista Moneda*, Banco Central de Reserva del Perú(138), 25–28. <https://ideas.repec.org/a/rbp/moneda/moneda-138-04.html>
- Zamaróczy, M., & Sa, S. (2003). Economic Policy in a Highly Dollarized Economy, The Case of Cambodia. IMF Occasional Paper, 219. <https://www.imf.org/external/pubs/nft/op/219/>
- Feige, E. L., Faulend, M., Šonje, V., & Šošić, V. (2003). Unofficial dollarization in Latin America: Currency Substitution, Network Externalities and Irreversibility. *International Finance*, 0205002, 47–71. <https://doi.org/10.1093/0195155351.003.0003>
- Galindo, A. J., & Leiderman, L. (2005). Living with dollarization and the route to dedollarization. Inter-American Development Bank (IDB), SSRN Electronic Journal (Working Paper, No. 526). <https://doi.org/10.2139/ssrn.669582>
- Galindo, A., Panizza, U. y Schiantarelli, F. (2003). Currency depreciations: do they boost or do they bust? Inter-American Development Bank.
- Ize, A., Kiguel, M., & Levy Yeyati, E. (2006). El manejo de riesgo de liquidez sistémico en economías con dolarización financiera. En A. Armas, A. Ize y E. Levy Yeyati, *Dolarización Financiera: La agenda de política* (pp. 253–279). Fondo Monetario Internacional, Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Dolarizacion-Financiera/Dolarizacion-Financiera.pdf>
- Leiderman, L., Maino, R. y Parnado, E. (2006). Metas de inflación en economías dolarizadas. En A. Armas, A. Ize y E. Levy Yeyati, *Dolarización Financiera: la agenda política* (pp. 117-133). Fondo

Monetario Internacional, Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Dolarizacion-Financiera/Dolarizacion-Financiera.pdf>.

Levy Yeyati, E. (2021). Dolarización y desdolarización financiera en el nuevo milenio. Documento de Trabajo, Fondo Latinoamericano de Reservas https://flar.com/wp-content/uploads/2019/05/Dolarizacion-y-desdolarizacion-financiera-en-el-nuevo-milenio_0_0.pdf

McLeay, M., & Tenreyro, S. (2021, octubre). Dominant Currency and the Impact of Monetary policy. Bank of England.

Quispe, Z., & Pereyra, C. (2001). ¿Es conveniente una dolarización total en una economía con dolarización parcial? CEMLA, Monetaria(24). <https://ideas.repec.org/a/cml/moneta/vxxivy-2001i1p63-96.html>

Rennhack, R., & Nozaki, M. (2006). Financial Dollarization in Latin America. IMF Working Papers, Western Hemisphere Department. https://doi.org/10.1057/9780230380257_4

Schuldt, J., & Acosta, A. (2017). De la Dolarización Oficial a la Moneda Propia. Una Propuesta para Ecuador. Centro Interdisciplinario Para El Estudio de Políticas Públicas, (Documento No96). <https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2096.pdf>

Schuler, K. (1999). Basics of Dollarization: Joint Economic Committee Staff Report. United States Congress, 1999.

Singh, A., Belaisch, A., Collyns, C., De Masi, P., Krieger, R., Mendith, G., y Rennhack, R. (2005). Estabilización y reforma en América Latina: perspectiva macroeconómica desde principios de los años noventa. Fondo Monetario Internacional, Occasional Papers, N° 238. <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781589064331/9781589064331.xml>

Superintendencia Nacional de Bancos. (2021). (rep.). Boletín de prensa.

Zambrano Sequín, L. (2013). Gestión fiscal, señoreaje e impuesto inflacionario en Venezuela. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Coloquio “Alberto Adriani.” <https://api-saber.ucab.edu.ve/server/api/core/bitstreams/c4f7e102-579e-4ce7-a69a-a7cc3f0a5e96/content>

Riesgo cambiario en el sistema financiero en una economía bimonetaria*

Luis Zambrano Sequín

El sistema financiero doméstico se está dolarizando progresivamente, un proceso inevitable, consecuencia de la ya muy prolongada hiperinflación y sin perspectiva de que los actuales desequilibrios macroeconómicos puedan revertirse en un futuro cercano. Las lecciones de las crisis financieras en América Latina enseñan que la dolarización comporta riesgos para las instituciones financieras, que deben tomarse en cuenta en el diseño de la política monetaria y cambiaria y del marco que regule sus actividades. En esta nota se abordan las implicaciones de dicho proceso para Venezuela.

El gobierno ha ido levantando progresivamente las restricciones legales que obstaculizaban, al menos formalmente, la sustitución de las funciones básicas del bolívar como la unidad monetaria, cambios que obedecen no a un objetivo de política económica sino a la imposibilidad, e incapacidad, para hacer cumplir los controles y regulaciones que se promulgaron a lo largo de las últimas dos décadas. El ámbito financiero no ha escapado de este proceso, primero se ha permitido la dolarización de los depósitos (los pasivos de los bancos) y, más recientemente, se han dado los primeros pasos que apuntan a una progresiva dolarización del crédito (activos de los bancos), comenzando con la banca pública¹. Este camino, a mayor o menor velocidad, ya lo han experimentado otras economías que han sido afectadas por crisis cambiarias y elevadas y persistentes tasas de inflación e hiperinflación, de hecho existe una abundante literatura que no solo da cuenta de esta evolución sino que también indaga en sus causas y consecuencias (Yeyati, 2021).

La dolarización del sistema financiero doméstico suele producirse en una fase tardía del proceso de desplazamiento de la moneda local, y ese también ha sido el caso en Venezuela. En una fase temprana, el bolívar dejó de ejercer su función como reserva de valor a medida que se fue transitando a tasas de inflación cada vez más elevadas, ocasionadas por el uso recurrente de las manipulaciones cambiarias y el financiamiento monetario del gasto público, en un contexto caracterizado por un deterioro de las instituciones fundamentales y la inestabilidad política creciente. Durante este largo período se produjo una importante salida de capitales y el sistema financiero externo se convirtió en el principal receptor del ahorro a largo plazo y en canalizador de las inversiones financieras en moneda extranjera de los agentes residentes en el país. Esta fase fue seguida, a medida que se fue consolidando el proceso inflacionario que terminó en hiperinflación, por la sustitución del bolívar como medio de pago y como unidad de cuenta. En el período más reciente, y ante la desintermediación financiera interna y la represión del crédito interno

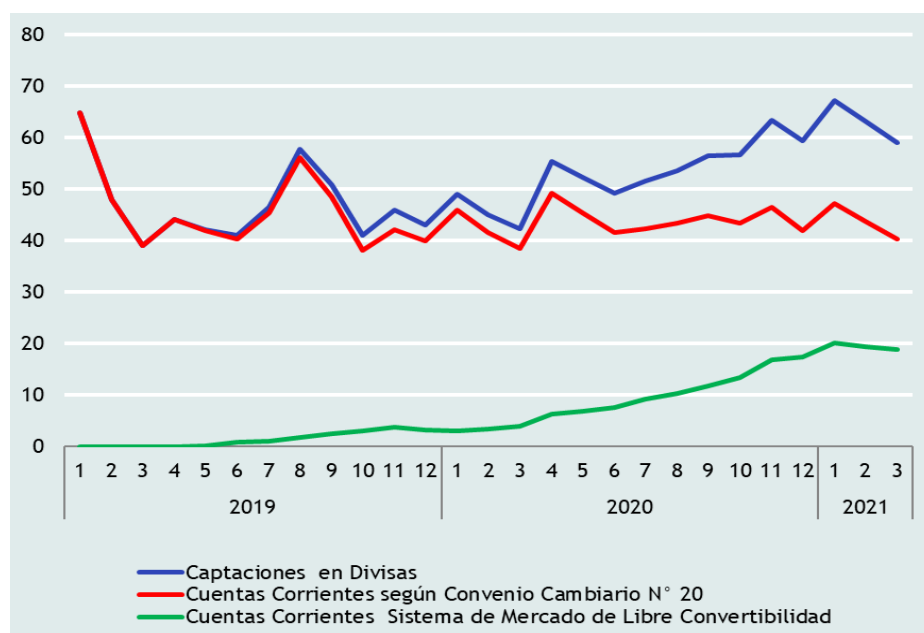
* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 9, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en agosto de 2021.

¹ Nicolás Maduro anunció, a mediados de agosto de 2021, que en la banca pública se comenzarán a otorgar créditos en divisas (Agencia EFE, 2021).

consecuencia de la política monetaria y cambiaria, estamos presenciando, primero, la dolarización parcial de los pasivos del sistema financiero en forma de depósitos recibidos (Gráfico 1), que más temprano que tarde será seguida por la dolarización parcial de los activos de la banca (los créditos otorgados).

Una segunda alternativa es que los bancos tomen deuda en el exterior en dólares, pero financien

Gráfico 1: Dolarización de los depósitos de la banca Captaciones en divisas / Captaciones Totales (%)



Notas:

En el Convenio Cambiario N°20 del 14/06/2012 se autorizó a los bancos a captar moneda extranjera, pero se establecía la obligación de transferir los fondos a cuentas en el BCV y la imposibilidad de realizar operaciones de intermediación financiera con esos recursos. Dadas las dificultades del BCV para tener un banco corresponsal, se emitió una excepción que le permitía a las instituciones financieras mantener esos fondos en sus propios bancos corresponsales.

El 7/09/2018 se emitió el nuevo Convenio Cambiario donde se “restablece” la libre convertibilidad del bolívar, derogando el Convenio Cambiario N° 20 de 2012.

Fuente: (Sudeban, 2021)

con esos recursos créditos locales otorgados también en esa moneda. En ese caso no tomarían riesgo cambiario de manera directa, porque cada dólar de deuda de los bancos con el exterior tendría una contrapartida en un activo bancario en dólares. Pero hay que tener en cuenta que la solvencia, y también la liquidez, de los deudores de la banca podrían sufrir un impacto desfavorable, especialmente aquellos cuyos ingresos se generen en operaciones expresadas y transadas en bolívares. Es decir, aunque los bancos solo estuviesen prestando en divisas los recursos que captasen en esas monedas, seguirían expuestos al riesgo cambiario a través de la vulnerabilidad de sus clientes a la depreciación cambiaria.

En una economía pequeña, abierta y con un mercado financiero poco profundo y no diversificado,

aunque toda la deuda, financiera y no financiera, estuviese denominada en moneda nacional, una depreciación del tipo de cambio podría generar una crisis financiera, por los efectos contractivos y redistributivos que la variación del tipo de cambio pudiese tener sobre los deudores y depositantes de los bancos. La crisis financiera en Venezuela y de México en los noventa del siglo XX, y la crisis asiática en 1997, son ejemplos de crisis cambiarias que se traducen en crisis financieras (Dornbusch et al., 1995) (Kaminsky, 2003). A esto hay que añadir que, en este tipo de economías, e independientemente del régimen cambiario, una parte de la inversión y de los costos operativos de las empresas exige el financiamiento externo en divisas, aunque el resto del financiamiento sea en moneda local. El hecho de que para las empresas locales no sea posible endeudarse externamente en bolívares obliga a las instituciones financieras domésticas a incurrir indirectamente en un riesgo cambiario, que puede llegar a ser muy significativo. Estas son las consecuencias del llamado “pecado original” (Eichengreen & Hausmann, 2005).

Riesgo cambiario y crisis bancaria

Examinemos la situación que prevaleció en Venezuela hasta junio de 2012, momento a partir del cual se les permitió a los bancos captar depósitos en moneda extranjera². Antes de esa fecha, aunque las entidades financieras solo captaban recursos en moneda local y prestaban también en bolívares, los agentes económicos privados y el gobierno podían endeudarse directamente en moneda extranjera. En estas circunstancias, si bien los bancos no están incurriendo directamente en un riesgo cambiario, no están exentas de poder ser afectadas por una importante depreciación cambiaria, como ya hemos comentado.

Naturalmente la dolarización puede extenderse a los bancos locales en el caso que se les permita endeudarse en divisas, aunque sigan captando depósitos y otorgando créditos solo en bolívares. En una situación como esta, es evidente que las instituciones financieras están asumiendo directamente un riesgo cambiario, ya que están expuestas a pérdidas patrimoniales si se produce una depreciación del tipo de cambio: el valor en bolívares de las deudas de los bancos se incrementaría mientras el valor de sus activos (los préstamos otorgados) se mantendría constante. Estas pérdidas podrían generar una crisis bancaria, como de hecho lo hicieron en Chile y la Argentina³.

²A partir del 14 de junio de 2012 se le permitió a los bancos locales captar y recibir depósitos en divisas aunque con la restricción de que no podían hacer operaciones de intermediación con estos fondos. En esta normativa se establecía que los fondos captados por las instituciones financieras tenían que ser depositados por las instituciones financieras en cuentas en el Banco Central de Venezuela (BCV), pero dado que este carecía de un banco corresponsal, se dictó una exoneración que permitió que las instituciones financieras locales pudieran mantener estos fondos en cuentas de bancos corresponsales. Esta exoneración fue reiteradamente renovada hasta que en 2018 se dictaron nuevas medidas cambiarias que “restablecieron” la libre convertibilidad cambiaria en el país y, por consecuencia, se sustituyeron los convenios cambiarios promulgados en 2012.

³La crisis financiera que afectó a la economía chilena a los fines de los setenta y comienzos de los ochenta del siglo pasado, y a la Argentina en los noventa obedecieron a este patrón de comportamiento.

Otro escenario, que cada vez es más probable en el caso venezolano, es que a las instituciones financieras se les permita incurrir en deudas y/o captar depósitos en divisas y con esos recursos otorguen préstamos, también en divisas, a las empresas y personas naturales residentes locales. Asumiendo que las instituciones financieras, por autoregulación o por disposiciones expresas del BCV y/o la Superintendencia de Bancos (SUDEBAN), solo presten hasta el límite impuesto por sus captaciones, en principio no estarían asumiendo en forma directa riesgo cambiario alguno. Sin embargo, si los clientes que toman los préstamos del banco son afectados negativamente por la depreciación cambiaria debido a que sus ingresos son esencialmente en bolívares, ese descalce terminará reflejándose en pérdidas de las instituciones financieras ya que algunos de los deudores, y en determinadas circunstancias muchos, no podrán cumplir con el servicio de sus deudas.

En la medida en que el grado de dolarización se profundiza, en el contexto de una economía bimonetaria, como parece ser la evolución esperada de Venezuela en el mediano plazo, el crédito en moneda extranjera tenderá a exceder al volumen de depósitos, consecuencia del multiplicador bancario que caracteriza a la intermediación financiera, aun cuando parte de los depósitos sea reservado a la manera de un encaje, legal o voluntario.

Dado que este comportamiento se extiende a todos los bancos, en el agregado del sistema el monto de depósitos en divisas termina igualándose a la suma de las reservas líquidas de los bancos (encaje legal y disponibilidades en caja) más el valor de los préstamos otorgados a las empresas, las personas y al gobierno. Por lo tanto, el monto de los depósitos excederá el de las reservas líquidas disponibles, que constituyen la base monetaria del segmento dolarizado de la economía.

Esto es importante tenerlo en cuenta ya que si por alguna razón, por ejemplo, una crisis de confianza, los clientes deciden retirar sus depósitos en divisas, los bancos deben generar la liquidez requerida para atender estas demandas. Desde luego las instituciones financieras harán uso de las reservas líquidas, pero dado que serán insuficientes, deberán liquidar los préstamos que han otorgado y exigir el pago de estas acreencias, especialmente si, como es lo usual en estas circunstancias, los bancos pierden o no tienen acceso al financiamiento externo, ni pueden adquirir divisas en el mercado cambiario local. Paralelamente, los deudores en divisas de los bancos, especialmente aquellos cuyas ventas e ingresos están denominadas en bolívares, tendrían que recurrir al financiamiento externo o el mercado de divisas interno. Si el mercado de capitales está cerrado para los bancos, con más razones lo estará para los deudores no bancarios: por ello, la presión de los bancos y del resto de los agentes harán inevitable una corrida cambiaria. A esta se adicionará la presión sobre los bancos provocada por los retiros de depósitos, ya no solo en dólares sino también de los depósitos en bolívares. Esta es una crónica de una crisis anunciada que se ha observado más de una vez en economías bimonetarias afectadas por profundos choques adversos, de origen interno y externo.

Por todas estas razones, es incorrecto creer que en una economía con un sistema financiero altamente dolarizado el riesgo cambiario desaparece. Aunque los bancos individualmente pueden mostrar balances que en apariencia no están expuestos a un problema de descalce de monedas, siguen siendo vulnerables a las modificaciones de la tasa de cambio.

Como demostró la experiencia argentina con la Caja de Conversión, los bancos que comenzaron a recibir depósitos en dólares se confiaron y, bajo la convicción infundada de que estaban protegidos contra el riesgo cambiario, otorgaron preferentemente créditos en divisas. Cuando era evidente que el tipo de cambio era insostenible, el incumplimiento de quienes habían tomado préstamos en la banca local generó una corrida de depósitos sistémica que impidió que los bancos pudieran cumplir con sus compromisos (Damill & Frenkel, 2007).

La plena comprensión de los riesgos a los que están expuestas las instituciones financieras es una condición fundamental para el diseño de un eficaz régimen regulatorio y la gestión de la política monetaria y cambiaria en una economía bimonetaria. Teniendo en cuenta, además, que en las economías dolarizadas, y especialmente en el caso de Venezuela, el Banco Central opera con importantes restricciones para ejercer su rol como prestamista de última instancia y solo tiene una reducida influencia en el comportamiento de los agregados monetarios. Un diagnóstico equivocado del grado de exposición y los canales a través de los cuales se transmiten estos riesgos han sido factores que explican no pocas de las peores crisis financieras que se han padecido en América Latina, incluyendo el caso de Venezuela.

Referencias

- Dornbusch, R., Goldfajn, I., & Valdés, R. (1995). Currency Crises and Collapses. *Brookings Papers on Economic Activity*, 26(2), 219–294. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/1995b_bpea_dornbusch_goldfajn_valdes_edwards_bruno.pdf
- EFE. (2024). El Gobierno de Venezuela Otorgará Créditos en divisas a Productores. *SWI swissinfo.ch*. <https://www.swissinfo.ch/spa/el-gobierno-de-venezuela-otorgar%C3%A1-cr%C3%A9ditos-en-divisas-a-productores/46864578>
- Kaminsky, G. (2003). Varieties of currency crises. *National Bureau of Economic Research*. <https://doi.org/10.3386/w10193>
- Levy Yeyati, E. (2021). Dolarización y desdolarización financiera en el nuevo milenio. Documento de Trabajo, Fondo Latinoamericano de Reservas https://flar.com/wp-content/uploads/2019/05/Dolarizacion-y-desdolarizacion-financiera-en-el-nuevo-milenio_0_0.pdf

Panizza, U., Hausmann, R., & Eichengreen, B. (2005). The Pain of Original Sin. In Hausmann, R., & Eichengreen, B. *Other People's Money* (pp 13-47). University of Chicago Press. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.7208/9780226194578-003/html>.

Superintendencia de Bancos. (2021, Marzo). Boletín Mensual. <http://www.sudeban.gob.ve/wp-content/uploads/Estadisticas/2021/BM-2021-03.zip>

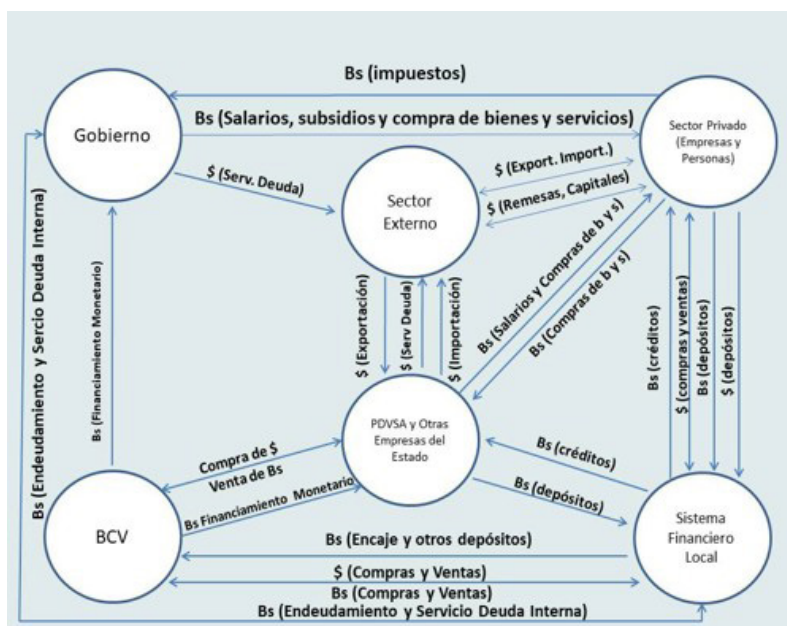
Dolarización y Desdolarización ¿un dilema en Venezuela?*

Luis Zambrano Sequín

La dolarización más que el resultado de una política económica es la consecuencia de una reacción racional de los agentes económicos frente a una economía inflacionaria con baja credibilidad en las instituciones fiscales y monetarias. La tolerancia gubernamental de tal dolarización simplemente es el reconocimiento oficial de un proceso que ya se ha consolidado en los mercados de bienes, servicios, de factores, e incluso financieros.

Aunque la dolarización no es solo un fenómeno bancario, en la literatura es convencional considerar una economía dolarizada como aquella donde la relación entre los depósitos bancarios denominados en divisas respecto al total de depósitos excede el 40%. Desde esa perspectiva, Venezuela se convirtió formalmente en una economía dolarizada a partir del mes de septiembre de 2018, aunque la dolarización financiera se inició desde hace décadas y la transaccional podría decirse que comenzó con fuerza a partir del cuarto trimestre de 2017, cuando la economía entró en un ciclo hiperinflacionario. Hoy Venezuela opera como una “economía bimonetaria” en vías de consolidación, donde el rol de la moneda nacional ha perdido, en buena medida, las funciones típicas del dinero (Gráfico 1).

Gráfico 1: Venezuela: Circulación Monetaria



Fuente: elaboración propia.

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 16, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en junio de 2022.

En la práctica, la dolarización de facto tiende a ser más predominante que la dolarización oficial. Solo un pequeño número de países han adoptado oficialmente una moneda extranjera como dinero único de curso legal; sin embargo, son muchos los países donde circulan diferentes monedas como medio transaccional y financiero. La resistencia a sustituir plenamente la moneda nacional por monedas extranjeras está íntimamente asociada a las implicaciones que sobre la política económica y la gestión fiscal tiene la dolarización oficial. Sobre estas implicaciones trataremos brevemente en estas notas.

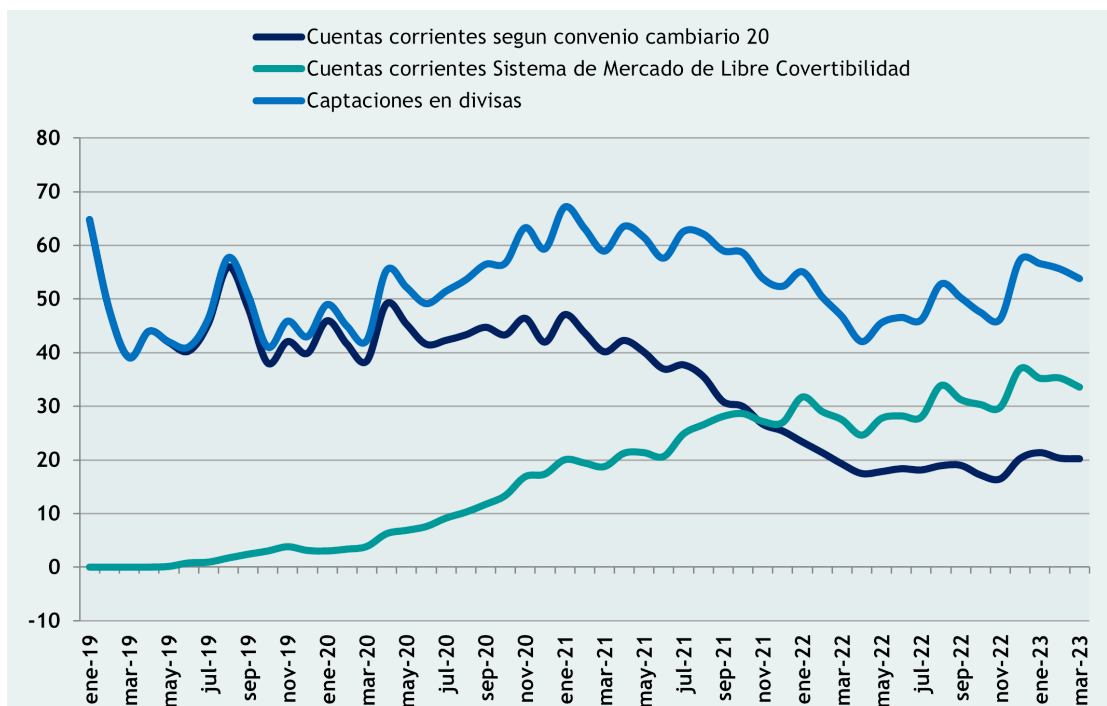
Sobre la dolarización

En general se suele hablar de tres tipos de dolarización parcial: la dolarización en la fijación de los precios de los bienes y servicios, que supone la sustitución de la moneda local como unidad de cuenta; la dolarización transaccional, también conocida como sustitución monetaria o dolarización del sector real, que consiste en el uso de otras divisas en lugar de la moneda nacional como medio de pago; y la dolarización financiera, también conocida como sustitución de activos, que consiste en el reemplazo de la moneda doméstica como reserva de valor. Con relación a esta última función, hay que distinguir la fase de sustitución del sistema financiero interno por el externo, de la etapa en la que el sistema financiero local opera, en forma predominante, con divisas en lugar de la moneda local.

En el caso de Venezuela, la dolarización financiera, usualmente la primera en producirse, comenzó muy tempranamente en la década de los ochentas del siglo pasado, cuando se inició una importante fuga de capitales, que se sostuvo en el tiempo, con destino al sistema financiero externo. Las tasas elevadas de inflación y la sostenida devaluación del tipo de cambio, junto a la prohibición de mantener depósitos denominados en dólares en la banca local, provocaron un crecimiento significativo de los depósitos en la banca externa y una declinación de la intermediación financiera interna. La dolarización del sistema financiero interno es mucho más reciente; fue a partir del cuarto trimestre de 2018 cuando se empezó a tolerar y permitir los depósitos en divisas en la banca local (ver Gráfico 2)¹.

El proceso de dolarización en Venezuela, como ha sucedido en otros países y en diferentes momentos, es la consecuencia de la propensión racional que muestran los agentes económicos locales a preferir mantener su riqueza e ingresos en activos denominados en divisas, en un contexto donde el riesgo de una elevación en la tasa de inflación no esperada es elevado. Más específicamente, si estos agentes observan que la volatilidad de la tasa de inflación es mayor a la de la tasa de variación del tipo de cambio real, la respuesta óptima será incrementar la participación en sus portafolios de dinero, otros activos y valores denominados y cotizados en monedas fuertes extranjeras. Desde luego, en

¹ En el Convenio Cambiario N°20 del 14/06/2012 se autorizó a los bancos a captar moneda extranjera, pero se establecía la obligación de transferir los fondos a cuentas en el BCV y la imposibilidad de realizar operaciones de intermediación financiera con esos recursos. Es con la modificación del Convenio Cambiario N° 20, en septiembre de 2018, que se permite efectivamente a los bancos captar y retener depósitos en divisas.

Gráfico 2: Dolarización del sistema financiero local

Fuente: Superintendencia de Bancos (SUDEBAN) y Cálculos propios.

un contexto de elevada inflación, debilidad institucional y baja credibilidad en la política económica, el nivel y la tasa a la cual una economía se dolariza es mayor; Venezuela es un claro ejemplo de ello.

Adicionalmente, cuando la inflación es más volátil que el tipo de cambio real, las empresas tienen incentivos para fijar sus precios en divisas, que es también una forma de estabilizar la demanda efectiva que deben atender. Por otra parte, si los costos se fijan en divisas, estas empresas tienen estímulos adicionales para no fijar sus precios en moneda local.

Otro tanto sucede con los denominados “costos de menú”; si la volatilidad de los precios en divisas es menor a la de los precios expresados en moneda local, las empresas optimizan fijándolos en dólares.

A estos factores hay que agregar los estímulos a la dolarización que provienen de la gestión de la política económica, en especial desde la política cambiaria cuando el Banco Central limita la flexibilidad del tipo de cambio, reduciendo como consecuencia el riesgo que asumen los agentes internos de mantener activos y pasivos denominados en moneda extranjera.

Efectos macroeconómicos de la dolarización

Diversos trabajos empíricos sobre el tema reportan que la dolarización tiene efectos positivos al reducir a corto plazo la tasa de inflación, especialmente por el efecto sobre las expectativas; sin embargo, no son claras las implicaciones a mediano y largo plazo. Muchos de estos trabajos también reportan

que a la dolarización está asociada una mayor sensibilidad de la inflación a los cambios en los agregados monetarios en la moneda local. Esto es una consecuencia de la mayor volatilidad de la demanda de dinero, ocasionada por la reducción de los costos de transformación de las tenencias de moneda local en divisas, con el objeto de evitar los impactos de la mayor inflación (Álvarez-Plata & García-Herrero, 2008).

Por otra parte, no hay ninguna evidencia que relacione la dolarización con la prosperidad económica, y menos aún que ésta sea un sustituto de otras reformas económicas estructurales. Hay que enfatizar que la dolarización no elimina los riesgos de sufrir crisis externas, ni incrementa la sostenibilidad fiscal, no soluciona los problemas fundamentales del sistema financiero (más bien los puede agravar), ni contribuye a resolver la crisis de la deuda externa. Tampoco tiene incidencia directa en la resolución de los problemas asociados a la inestabilidad política y social.

En el caso específico de los países exportadores de materias primas, incluyendo los petroleros, la dolarización, al eliminar la autonomía y el poder de la política monetaria y cambiaria, incrementa la volatilidad del producto, debido a la incapacidad de compensar los choques externos (variaciones bruscas en los términos de intercambio y en los flujos de capitales).

De hecho, en una economía abierta y dolarizada cuando se produce un choque adverso real éste debe ajustarse experimentando también una pérdida real, ya que se carece de amortiguadores que hagan posible que el choque real se contrarreste con un ajuste nominal. Frente a un choque externo desfavorable la economía debe, entonces, ajustarse mediante una deflación, las cuales suelen estar asociadas a una recesión y un incremento relevante del desempleo. Es por ello que se afirma que en una economía que se dolariza se está intercambiando una mayor estabilidad en la tasa de inflación por una mayor inestabilidad en la tasa de crecimiento del producto y una mayor propensión a las crisis internas (Quispe & Pereyra, 2001). En particular, la mayor sensibilidad de los precios internos a la expansión de los agregados monetarios aumenta la exposición, en las economías dolarizadas, a las crisis bancarias, sin ganancias evidentes de una mayor profundidad financiera (Edwards & Magendzo, 2003).

Un comentario especial lo merecen las implicaciones que puede tener la dolarización sobre el comportamiento de la inflación. Una revisión de la literatura no permite establecer una clara relación directa entre inflación y dolarización; además, tampoco se verifica que existan significativas diferencias en el comportamiento de los niveles de precios entre países cuando estos se clasifican en función del grado de dolarización que tienen (Zamaróczy & Sa, 2003). En el caso de Venezuela, un examen de la relación estadística entre dolarización e inflación arroja evidencia de una relación de causalidad estadística entre el proceso de dolarización y el comportamiento de la tasa inflacionaria². Desde luego que

² Se ha estimado un test de causalidad de Granger entre la tasa de variación del grado de dolarización y la tasa de inflación en moneda local, para el período de octubre 2018 a abril 2022. Los resultados permiten concluir, con un valor p de 8,7%, que hay una precedencia, o causalidad, estadística desde el grado de dolarización a la tasa de inflación. Esto no significa que, necesariamente, la dolarización en Venezuela ha tenido un efecto desinflacionario.

la inflación es una consecuencia de múltiples factores, siendo posible que la dolarización contribuya de alguna manera a reducir la presión sobre los precios nominales, pero los mecanismos y los canales de transmisión que producirían este resultado no son evidentes, ni han sido explicados con claridad.

Dolarización y política económica

Como ya mencionamos, la dolarización dificulta la respuesta a los choques externos, dada la imposibilidad de aplicar políticas monetarias y cambiarias autónomas y porque la política fiscal, en buena medida, se endogeniza, aún en un contexto donde el tipo de cambio es flexible.

Además, hay que tener en cuenta que en las economías bimonetarias los mecanismos de transmisión de la política económica se modifican sustancialmente como consecuencia, entre otros factores, de la facilidad con la que los depositantes pueden alterar la denominación monetaria de sus transacciones y portafolios de activos financieros.

Debido a estas circunstancias, en una economía altamente dolarizada, es mucho más complicado para un banco central estabilizar tanto los precios como el producto. Es por ello que la mayor responsabilidad del ajuste recae en la gestión de la política fiscal que, como dijimos, también ve reducida sus grados de libertad. Ante estas restricciones sobre la política económica, los choques externos tienden a ajustarse a través de los mercados de bienes y factores. La velocidad y eficiencia de estos ajustes van a depender sobremanera del grado de desarrollo del sistema financiero; de aquí la importancia que asume la capacidad y velocidad de reacción de este sector en las economías bimonetarias. Este último aspecto lo trataremos más adelante.

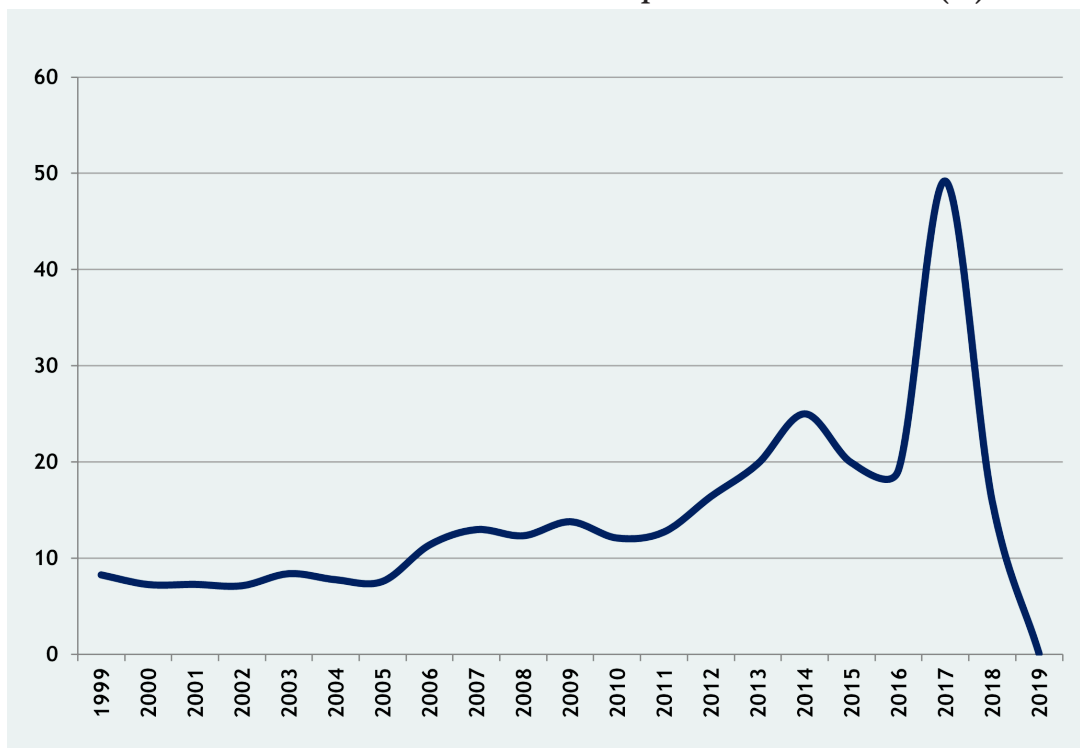
Política fiscal

Uno de los aspectos más notables de la dolarización es la pérdida de la capacidad de generación de señoreaje e impuesto inflacionario como fuentes relevantes del financiamiento del fisco, consecuencia de la abrupta reducción de la demanda de la moneda local. Este es un aspecto de primera importancia en el caso venezolano, dada la reducción en la captación de impuestos ordinarios debido a la prolongada crisis interna, la informalización de la actividad económica y la imposibilidad de acceder al financiamiento externo³. Es de notar que, en Venezuela, especialmente después del segundo trimestre de 2015, el costo marginal de recaudar a través de los impuestos ordinarios terminó excediendo al costo marginal de incrementar los ingresos fiscales a través de la inflación; esto fue

³ Por señoreaje, incluyendo el impuesto inflacionario, estimamos que el Sector Público llegó a percibir, en promedio entre los años 2015-2020, la muy significativa cifra de 26,7% del PIB. Los ingresos por señoreaje alcanzaron el máximo durante 2017 y 2018, en el apogeo de la hiperinflación, y se redujeron en 2019 y 2020 como consecuencia de la caída en la demanda real de dinero local y la dolarización de la economía. En 2021, los ingresos públicos por señoreaje retornaron a los niveles prevalecientes a finales del último boom petrolero (2003-2013), estimándose que alcanzaron cerca de 9% del PIB, cifra que sin embargo sigue siendo considerada muy elevada. Para más detalles en torno al significado y metodología de cálculo del señoreaje se puede consultar: (Zambrano-Sequín, 2013).

así hasta que la sustitución del bolívar por otras monedas e instrumentos de pago (dólar norteamericano, euro, pesos colombianos, reales brasileños, oro etc.) redujeron significativamente la demanda de la moneda local y, con ello, la base de tributación del impuesto inflacionario (ver Gráfico 3).

Gráfico 3: Relación Base Monetaria respecto al PIB nominal (%)



Fuente: BCV, cálculos propios (2022).

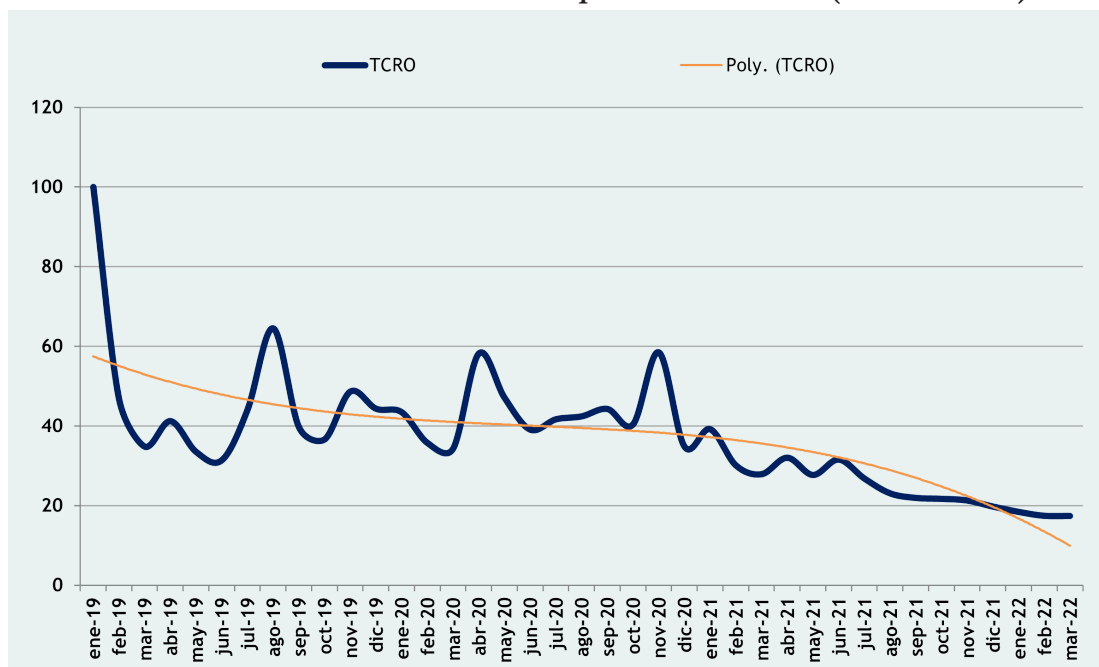
Política cambiaria

A medida que en la economía se incrementa el nivel de dolarización, el Banco Central pierde la capacidad de manipular los agregados monetarios y el tipo de cambio y, por tanto, de influir sobre la economía real. Además, el tipo de cambio, a la par que la economía se ha ido dolarizando, progresivamente va perdiendo su significación cuando los agentes económicos calculan y transan sus operaciones.

Otro aspecto a ser destacado, en las economías bimonetarias, es el notable incremento de la velocidad y persistencia con las que las modificaciones en el tipo de cambio se transmiten a los precios valorados en moneda nacional (pass-through). Como consecuencia del incremento en el pass-through, es típico que el Banco Central muestre un creciente temor a dejar flotar el tipo de cambio, especialmente cuando éste es seleccionado como la principal ancla nominal de los precios internos (Rennhack & Nozaki, 2006; Fernández-Arias, 2005). Como consecuencia, lo más probable es que el tipo de cambio

real termine apreciándose, tal y como se ha observado recientemente en Venezuela (ver Gráfico 4)⁴.

Gráfico 4: Evolución del índice de tipo de cambio real (Base: 01-2019)



Fuentes: BCV, U.S. Bureau of Labor Statistics (2022).

Debe notarse que las implicaciones de una apreciación real del tipo de cambio en una economía dolarizada son diferentes respecto a las de una economía no dolarizada. En la medida que el tipo de cambio pierde relevancia en el cálculo económico, y el bolívar ya no es considerado una reserva de valor, los efectos reales de la apreciación cambiaria tienden a minimizarse. Por ejemplo, si los egresos y los ingresos de los exportadores se realizan en divisas, el tipo de cambio entre el bolívar y la moneda en que se transan las operaciones de estas empresas no tiene mayor significación. Otro tanto sucede con los importadores, si los insumos son pagados en divisas y los precios a los consumidores se fijan y liquidan en moneda extranjera. Esto no quiere decir que las fluctuaciones del tipo de cambio sean del todo intrascendentes ya que, al existir bienes y servicios no transables cuyos precios se fijan en moneda nacional, hay modificaciones en la estructura de precios relativos que inducen eventualmente asignaciones de consumo y de producción que no son eficientes.

Además, en las economías bimonetarias las variaciones en el tipo de cambio nominal alteran las hojas de balance de los agentes económicos, lo que termina afectando de manera muy notable la gestión y los riesgos de las instituciones financieras (Zambrano-Sequín, 2021). También hay que resaltar los efectos de la apreciación cambiaria sobre la hoja de balance del sector público, especialmente en lo que respecta al servicio de la deuda, así como los impactos sobre la es-

⁴ Se ha examinado la causalidad estadística entre la variación del tipo de cambio y la tasa de inflación en Venezuela durante el período enero-2019 – abril-2022, verificando, mediante un test de Granger, que existe precedencia entre estas dos variables.

estructura y nivel real del gasto fiscal primario, dadas las rigideces nominales que lo caracterizan.

Las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario, orientadas a estabilizar la tasa nominal bolívar/dólar, se traducen también en un seguro implícito contra el riesgo cambiario, elemento que repercute negativamente sobre la gestión en el sistema financiero y que estimula aún más, e innecesariamente, la dolarización de la economía. Por otra parte, a medida que la dolarización del sistema financiero se incrementa, mayores serán los incentivos para que el Banco Central mantenga reservas liquidas en divisas con el objeto de defender la tasa de cambio y poder respaldar a los bancos en caso de una crisis bancaria (Broda & Levy-Yeyati, 2002). Por ello, la mayor dolarización no implica necesariamente la reducción permanente del nivel de reservas internacionales, especialmente si predomina el “temor a flotar” y una política antiinflacionaria centrada en el tipo de cambio como ancla nominal de los precios.

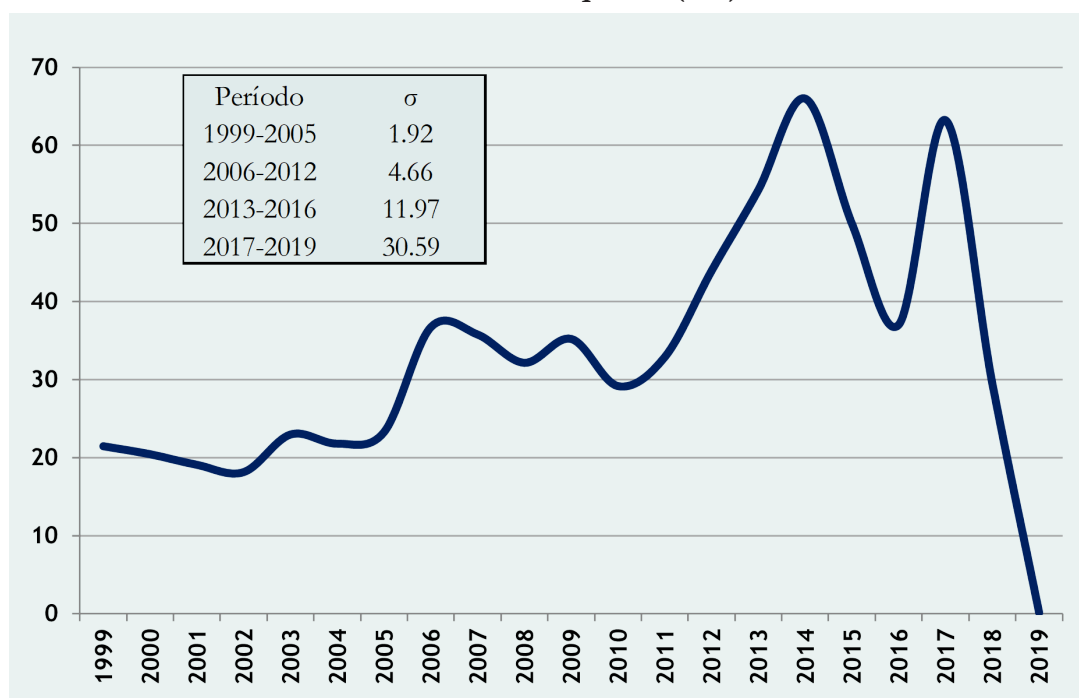
Política monetaria

De las consideraciones previas se desprende que la dolarización, y una política cambiaria como la que hoy predomina en Venezuela, endogeniza a la política monetaria reduciendo ostensiblemente su poder, especialmente en la persecución de objetivos antiinflacionarios y de estabilización frente a los choques externos.

La oferta monetaria en una economía dolarizada está determinada por la conducta que sigan los agentes económicos con relación a sus tenencias de divisas y de moneda local, por lo que el Banco Central pierde el control del comportamiento de una parte sustantiva de los agregados monetarios. A este aspecto, del lado de la oferta, hay que agregarle los cambios estructurales que con la dolarización se producen en la naturaleza de la demanda monetaria, a medida que crece la flexibilidad de los precios en moneda nacional. De considerable importancia es el incremento de la volatilidad de la demanda de dinero local que caracteriza a las economías bimonetarias, consecuencia de la reducción en los costos de intercambiar las tenencias de liquidez en bolívares y en divisas con el objeto de cubrir los riesgos asociados a los efectos de la inflación interna. Este incremento en la varianza de la demanda de dinero no solo complica aún más la gestión de la política monetaria por parte del Banco Central, sino que le imprime un signo procíclico respecto a los choques reales y financieros (ver Gráfico 5).

Dolarización y sector financiero

La evidencia empírica, recogida en la literatura económica reciente, permite concluir que si bien en las economías dolarizadas se reducen los efectos adversos de la elevada inflación sobre la intermediación financiera, también se incrementa la fragilidad del sistema bancario (Galindo & Leiderman, 2005; Levy-Yeyati & Rey, 2004). La mayor vulnerabilidad de los bancos está asociada al mayor riesgo de descalce de monedas a la que inevitablemente están expuestas estas instituciones en una economía bimonetaria (Zambrano-Sequín, 2021).

Gráfico 5: Relación Liquidez (M2) – PIB

Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV).

La fragilidad de los bancos es aún mayor si se considera el hecho de que, con la mayor dolarización de la economía, el Banco Central pierde su capacidad de servir como prestamista de última instancia. Esto es de suma importancia en el caso de Venezuela, dada la fragilidad de las instituciones financieras y la falta de acceso a los mercados de capitales foráneos. La ausencia de un prestamista de última instancia obliga a los bancos a mantener elevados niveles de liquidez y, por ello, inmovilizar una parte significativa de sus disponibilidades en divisas con el objeto de reducir la exposición a los choques que pueden afectar la solvencia y liquidez, tanto de los clientes como del resto del sistema financiero, y especialmente frente a las reversiones súbitas en los movimientos de capitales.

La mayor fragilidad del sector financiero, asociada a la dolarización, acentúa el “temor a flotar” por parte de Banco Central. De esta manera, la dolarización financiera contribuye a erosionar la capacidad contracíclica no solo de la política cambiaria, sino también de la política monetaria y fiscal.

Resiliencia de la dolarización

Si hay un aspecto que se destaca en la literatura sobre el desenvolvimiento de las economías bimonetarias es la resiliencia, o persistencia, que estas muestran respecto a la posibilidad de revertir la dolarización (Castillo & Winkered, 2006; Fabris et al., 2004). Si bien la dolarización, en la mayoría de los casos, es una consecuencia de los procesos de elevada inflación, la desinflación no suele ser seguida por una desdolarización de la economía. Esto se ha observado, por ejemplo, en los casos de Bolivia, Perú, Rumanía,

Ucrania y otros países que se han mantenido como economías altamente dolarizadas mucho después de haber logrado estabilizarse y reducir notablemente la tasa de inflación. Esta circunstancia ha dado lugar a lo que en la literatura sobre el tema se denomina “Paradoja de la Histéresis” (Duffy et al., 2006).

Entre los factores determinantes que explican esta paradoja se destacan los siguientes:

A medida que una economía se dolariza se van generando importantes costos de ajuste y externalidades de red. Con la dolarización se reducen los costos de usar las divisas como instrumento transaccional, al punto de que se anulan los incentivos para reutilizar la moneda nacional (Guidotti & Rodríguez, 1992; Sturzenegger, 1997; Uribe, 1997).

- Es bastante difícil para las autoridades locales recuperar la confianza del público en los activos monetarios y financieros emitidos localmente. Los traumas generados por las erróneas políticas aplicadas en el pasado, en buena medida responsables de las crisis cambiarias e inflacionarias, siguen teniendo, por mucho tiempo, un importante peso en la conformación de las expectativas de los agentes económicos y sociales. De manera que, si estos agentes esperan que los resultados de las medidas económicas más recientes pueden ser revertidos a mediano o en el largo plazo, ellos van a preferir continuar dolarizando sus operaciones, aunque la política económica se modifique notablemente en un sentido favorable. La importancia de la sustitución de activos, como mecanismo de protección frente a los choques externos y de política económica, es mayor para explicar la resiliencia de la dolarización que los argumentos relacionados con la sustitución monetaria comentados en el párrafo anterior.

- Las instituciones financieras locales tienen importantes incentivos para dolarizar sus hojas de balance, como una respuesta óptima ante los riesgos inflacionarios y cambiarios. Esto implica minimizar la varianza de sus portafolios, que a su vez dependen de la varianza de la inflación y del tipo de cambio real. Si la varianza de la inflación es mayor que la del tipo de cambio, siempre será óptimo, para una institución financiera, dolarizar sus operaciones activas y pasivas, independientemente del nivel de la tasa de inflación (Ize & Levy Yeyati, 2003). Pero este argumento no es solo válido para los bancos, también lo es para las empresas, e incluso para las personas naturales.

- Otro factor que estimula la dolarización es la regulación bancaria, sobre todo cuando ésta no considera el riesgo cambiario para la determinación de las provisiones y los requerimientos de capital de las instituciones financieras. Si los bancos no internalizan los costos asociados al incremento de la fragilidad sistémica que implica la mayor dolarización, la economía terminará dolarizándose en exceso y con ineficiencia, como ya se ha explicado.

- Otro factor que se ha encontrado fomenta la histéresis de la dolarización es el de las remesas en divisas de los migrantes, ya que estas en buena medida se realizan en monedas foráneas que ingresan al torrente monetario local, prácticamente, sin ningún tipo de control.

Desdolarizar ¿por qué? ¿cómo?

Dados los niveles de inflación, la problemática fiscal, la situación de default de la deuda, el nivel del endeudamiento externo y la poca credibilidad en la política y las instituciones económicas en Venezuela, difícilmente se puede pensar en reducir significativa y sostenidamente el grado de dolarización que se ha alcanzado; menos aún en el caso de que la desdolarización se imponga por medio de medidas regulatorias que no forman parte de un programa más amplio de reformas estructurales, como ha sido el caso de la reciente modificación del Impuesto General a las Transacciones Financieras que penaliza la operaciones en divisas (Moreno, 2022). Es de notar que no se tiene registro de ningún país con elevada inflación que haya podido reducir de manera significativa y sostenida la dolarización con solo medidas regulatorias compulsivas.

Pero esto no quiere decir que la desdolarización no sea un proceso deseable que genere beneficios en términos de política económica y bienestar. De los muchos motivos que se aducen para promover la desdolarización de la economía, los más relevantes son los que tienen que ver con la recuperación de la capacidad de implementar políticas monetarias y cambiarias como instrumentos fundamentales para ajustar los choques a los que una economía abierta está expuesta, y más si el país es dependiente de las exportaciones de bienes primarios (Roubini & Setser, 2003; Schuldt, 2017; Honohan, 2007; Fernández-Arias, 2005).

Además de la posibilidad de recuperar la habilidad de hacer política monetaria y cambiaria activa, hay que agregar la generación de ingresos fiscales asociados al señoreaje, que solo se pueden capturar si la moneda local es utilizada como instrumento transaccional y financiero. Por otro lado, está la necesidad de reducir la vulnerabilidad, ya comentada, del sistema financiero.

Por convención, se considera que una economía se desdolariza si la relación depósitos en divisas respecto a los depósitos totales de la banca local se reduce a una proporción menor al 20%, por un período de al menos 5 años. Con base en este criterio, solo 4 países que se habían previamente dolarizado habrían logrado desdolarizarse: Israel, México, Polonia y Pakistán (Reinhart et al., 2003). Considerando un período más reciente, habría que agregar a esta lista el caso del Paraguay, donde se logró reducir la relación mencionada de 66% a 38% (Cartas, 2010). En Bolivia y el Perú, aunque se ha logrado avanzar en la desdolarización⁵, todavía son países que se les sigue considerando dolarizados. En todos estos casos se ha podido avanzar en la desdolarización como consecuencia de la implementación de exitosas políticas de estabilización y ajustes estructurales, permitiéndoles recuperar la credibilidad en sus instituciones fiscales y monetarias, y mantener una disciplina fiscal que ha evitado el excesivo financiamiento monetario. Como es conocido, este último factor es clave para garantizar la estabilidad de la moneda, no por casualidad en todas las economías mencionadas se

⁵ En el caso de Bolivia se logró reducir el peso de los depósitos en moneda extranjera de 93% a 53% de los depósitos totales, mientras que en el caso de Perú la relación pasó de 76% a 56%.

han adoptado las denominadas “Reglas Fiscales”⁶. En todo caso, hay que resaltar que la desdolarización no debe ser considerada un objetivo deliberado de la política económica, sino más bien el resultado de un proceso desinflacionario y estabilizador exitoso (Galindo & Leiderman, 2005).

Otro aspecto que se desprende del análisis de las experiencias de desdolarización exitosa es la gestión de la política cambiaria. Un factor común de éxito ha sido la implementación de regímenes cambiarios flexibles, que evitan la apreciación del tipo de cambio real. Desde luego, una política de este tipo es difícil de aplicar hoy en una economía como la venezolana, que se caracteriza por una muy elevada tasa de inflación.

Acompañando la flexibilidad cambiaria y la estabilidad del tipo de cambio real, es necesario adoptar un conjunto de medidas regulatorias de carácter prudencial que obliguen a las instituciones financieras a internalizar los costos y los riesgos cambiarios, elemento clave para desincentivar el uso de las divisas en la intermediación financiera (en la literatura se conoce como “dolarización financiera garantizada”). Adicionalmente, se requiere promover el financiamiento indexado y otras regulaciones que favorecen el uso de la moneda local como medio de pago y reserva de valor, siempre y cuando estas medidas formen parte de un programa general de reformas estructurales. En algunos países a este tipo de medidas se le han agregado regulaciones que apuntan a establecer reservas, provisiones y requerimientos de liquidez superiores para las operaciones con divisas, orientadas a internalizar los riesgos cambiarios en la gestión de las instituciones financieras y las empresas que operan con divisas en el sector real.

En los países que han sido exitosos en desdolarizar, este tipo de medidas orientadas por el mercado prevalecen sobre las decisiones administrativas que tratan de imponer y forzar el uso de la moneda local (como por ejemplo: prohibir por ley el uso de la moneda extranjera como medio de pago, impedir los depósitos y préstamos bancarios en divisas, gravar con impuestos elevados el uso de las divisas en los mercados internos y/o forzar la conversión de los depósitos en moneda extranjera a la moneda local. Experiencias negativas que utilizaron este tipo de medidas hay muchas, incluyendo varios casos en Latinoamérica: Argentina en 2001, cuando se obligó a las empresas y a las personas naturales a transformar sus depósitos en dólares a pesos (“corralito financiero”); Bolivia y Perú, en los ochentas del siglo pasado, cuando se introdujeron severas limitaciones al uso de los depósitos en divisas con el propósito de obligar a usar la moneda local. En todos estos casos, estas medidas se tradujeron en un incremento de la fuga de capitales y la generación de crisis bancarias y cambiarias que terminaron dolarizando aún más a estas economías.

⁶ Las Reglas Fiscales se refieren a un conjunto de restricciones que se establecen sobre la política fiscal con el fin de garantizar la disciplina, la estabilidad y la sostenibilidad en la gestión presupuestaria y en las finanzas públicas. Sobre estos aspectos puede consultarse (Zambrano-Sequín et al., 2020).

En síntesis

Como se puede intuir de los comentarios anteriores, la desdolarización no puede ser impuesta ni decretada, es una consecuencia que solo se puede alcanzar a largo plazo y como resultado de reformas económicas e institucionales, acompañadas por una eficiente gestión de la política económica. Venezuela hoy no parece estar en una situación que nos permita predecir un avance en esta dirección, ya que hay precondiciones en el orden político e institucional que deben antes cumplirse. En la medida que la dolarización se prolongue, lo cual parece inevitable en las actuales circunstancias, será más difícil desdolarizar. Podemos, incluso, llegar al punto de que sea inevitable transformar la dolarización de “facto” en dolarización “oficial”.

Referencias

- Alvarez-Plata, P., & García-Herrero, A. (2009). To Dollarize or De-Dollarize: Consequences for Monetary Policy. DIW Berlin Discussion Paper, (No. 842). <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1428828>
- Broda, C., & Levy Yeyati, E. (2002). Dollarization and the lender of last resort. MIT Press Direct, 101–132 <https://doi.org/10.7551/mitpress/2481.003.0005>
- Cartas, J. M. (2010). Disminuye la dolarización en América Latina. Departamento de Estadísticas Del FMI., Finanzas & Desarrollo <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2010/03/pdf/data.pdf>
- Castillo, P., & Winkelried, D. (2009). ¿Por qué la dolarización es tan persistente? (1era ed.). Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. <https://www.cemla.org/PDF/premiobc/pub-lib-premio2006.pdf>
- Central Banking Staff. (2003, May 29). Should Iraq dollarize or float? A policy analysis. Central Banking. <https://www.centralbanking.com/central-banking/opinion/1413283/should-iraq-dollarize-float-a-policy-analysis>
- Duffy, J., Nikitin, M., & Smith, R. T. (2006). Dollarization Traps. Journal of Money, Credit, and Banking, 38(8). <https://sites.socsci.uci.edu/~duffy/papers/DollarizationTraps.pdf>
- Edwards, S., & Magendzo, I. I. (2003). Dollarization and economic performance: What do we really know? International Journal of Finance and Economics, 8(4), 351–363. <https://doi.org/10.1002/ijfe.217>
- Fabris, N., Vukajlovic-Grba, D., Radunović, T., & Janković, J. (2004). Economic Policy in Dollarized Economies with a special review of Montenegro. Central Bank of Montenegro, Working Paper (1).

- Fernández-Arias, E. (2005). Financial dollarization and dedollarization. Inter-American Development Bank, Economic and Social Studies Series (RE1-05–004). <https://doi.org/10.18235/0009066>
- Galindo, A., & Leiderman, L. (2005). Living with Dollarization and the Route to Dedollarization. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación (Working Paper #526). <https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Living-with-Dollarization-and-the-Route-to-Dedollarization.pdf>
- Guidotti, P., & Rodríguez, C. (1992). Dollarization in Latin America: Gresham's Law in Reverse? IMF Staff Papers, 39(3). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/024/1992/003/article-A003-en.xml>
- Honohan, P. (2007). Dollarization and exchange rate fluctuations. World Bank Group, Policy Research Working Paper (WPS4172). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/379181468142506549/dollarization-and-exchange-rate-fluctuations>
- Levy, E., & Ize, A. (2003). Financial dollarization. *Journal of International Economics*, 59(2), 323–347. [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(02\)00017-X](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(02)00017-X)
- Moreno, M. (2022). La reforma del Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras ¿inicio de la desdolarización en Venezuela? IIES-UCAB, Notas sobre la Economía Venezolana (N° 15). <https://elucabista.com/wp-content/uploads/2022/05/Nota-15-IIES-UCAB-IGTF-Dolarizacion.pdf>
- Quispe, Z., & Pereyra, C. (2001). ¿Es conveniente una dolarización total en una economía con dolarización parcial? CEMLA, Monetaria (24). <https://ideas.repec.org/a/cml/moneta/vxxivy-2001i1p63-96.html>
- Reinhart, C., Rogoff, K., & Savastano, M. (2003). Addicted to Dollars. NBER Working Paper Series, No. 10015. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w10015/w10015.pdf
- Rennhack, R., & Nozaki, M. (2006). Financial Dollarization in Latin America. International Monetary Fund, Working Paper (WP/06/7). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0607.pdf>
- Schuldt, J., & Acosta, A. (2017). De la Dolarización Oficial a la Moneda Propia. Una Propuesta para Ecuador. Centro Interdisciplinario Para El Estudio de Políticas Públicas, (Documento No96). <https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2096.pdf>
- Sturzenegger, F. (1997). Understanding the welfare implications of currency substitution. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 21(2–2), 391–416. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0165188996009384>

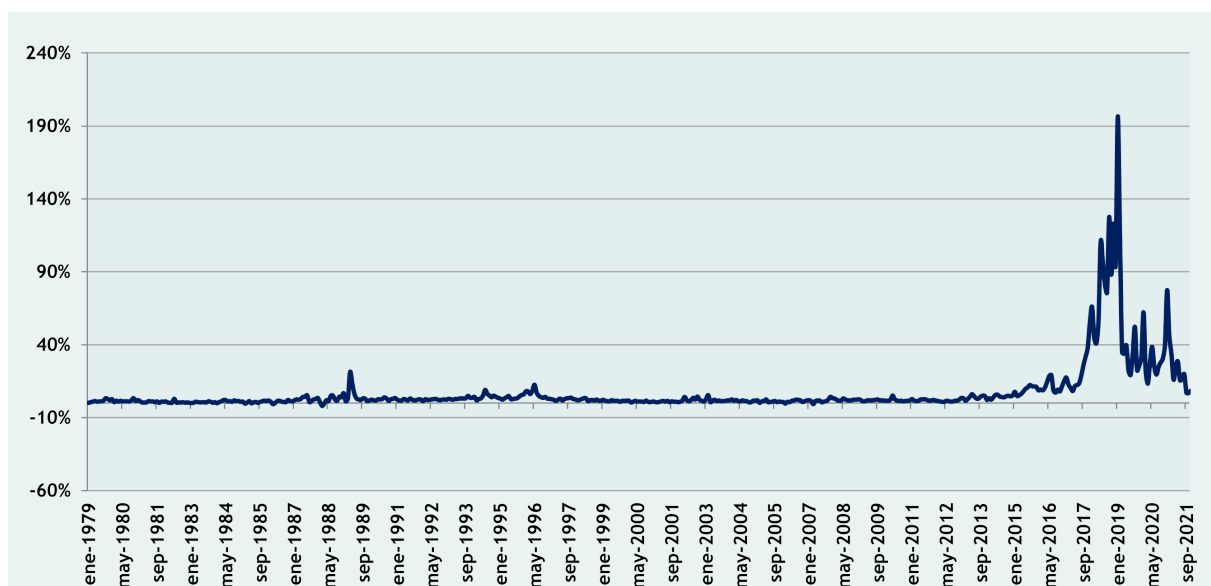
- Uribe, M. (1995). Hysteresis in a simple model of currency substitution. *Journal of Monetary Economics*, 40, 185–202. <https://www.columbia.edu/~mu2166/chap2.pdf>
- Yeyati, E. L. (2006). Financial dollarization: Evaluating the consequences. *Economic Policy*, 21(45), 62–118. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00154.x>
- Zambrano Sequín, L. (2013). Gestión fiscal, señoreaje e impuesto inflacionario en Venezuela. Academia Nacional de Ciencias Económica, Coloquio “Alberto Adriani.” <https://api-saber.ucab.edu.ve/server/api/core/bitstreams/c4f7e102-579e-4ce7-a69a-a7cc3f0a5e96/content>
- Zambrano Sequín, L. (2021). Riesgo cambiario en el sistema financiero en una economía bimonetaria. IIES-UCAB, Notas sobre la Economía Venezolana N° 9. <https://api-saber.ucab.edu.ve/server/api/core/bitstreams/af91552b-4930-4f36-8440-6a09f3433e25/content>

¿Qué factores están explicando la inflación en Venezuela?*

Luis Zambrano Sequín

Venezuela es una economía con una muy larga historia inflacionaria. En un período de cuarenta y cuatro años, desde 1979 hasta ahora, las tasas anuales de inflación solo se ubicaron por debajo de dos dígitos¹ solo en tres años; pero, por encima de tres dígitos en los últimos nueve (2014-2022), lapso que incluye el proceso hiperinflacionario que caracterizó los años comprendidos entre 2017 y 2021 (Gráfico 1). Explicar la naturaleza de esta particular evolución del proceso inflacionario en Venezuela es una tarea que desborda cualquier simplificación y cuya corrección trasciende medidas de carácter coyuntural.

Gráfico 1: Inflación mensual 1979-2022



Fuente: BCV.

El caso venezolano, como se verá más adelante, es un ejemplo muy ilustrativo de que la inflación, especialmente cuando es un fenómeno prolongado, es la consecuencia de múltiples factores. Además, es común confundir las causas del problema inflacionario con los mecanismos de transmisión de los efectos que generan estas causas (Vera, 2014). Es por ello que cualquier intento de explicación parcial, como por ejemplo centrarse sólo en el comportamiento de los agregados monetarios, está destinado a ser, al menos, incompleto.

Como se ha documentado ampliamente en la literatura económica, una economía con un sostenido y elevado proceso inflacionario inevitablemente conlleva a la progre-

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 19, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en julio de 2023.

¹ Desde de 1979 hasta hoy (2023), la tasa de inflación solo fue inferior al 10% en los años: 1982, 1983 y 1985; años que se caracterizaron por un férreo control de cambios y de precios.

siva sustitución de la moneda local en todos sus usos convencionales (como instrumento de cambio, como unidad de medida y como reserva de valor). Este proceso de sustitución, en sus diferentes fases, es también llamado “dolarización” (Zambrano-Sequín, 2016).

Con la dolarización de la economía se modifica sustancialmente la naturaleza del proceso inflacionario, pasando a ocupar un lugar protagónico en su explicación factores como: la evolución del tipo de cambio, la formación de las expectativas de depreciación cambiaria y, no menos importante, el comportamiento de la demanda de dinero local (el bolívar). Además, la traslación de los ajustes en el tipo de cambio a los precios internos, el denominado efecto pass through, se incrementa a medida que se acentúa la dolarización y se reduce la demanda de saldos monetarios reales. La importancia de esos elementos como responsables del proceso inflacionario se agudiza a medida que el carácter bimonetario se consolida (Zaiat, 2022 ; Asiain, 2022).

Simultáneamente, el avance en la dolarización de la economía va debilitando, hasta anularla, la capacidad de la política monetaria y cambiaria como instrumentos estabilizadores. La situación se vuelve aún más crítica con la falta de acceso al financiamiento internacional y el achicamiento, irreversible, del sistema financiero interno. De esta manera, el financiamiento monetario, y más específicamente el impuesto inflacionario, se transforma en el canal principal de provisión de recursos al fisco (Zambrano-Sequín, 2013).

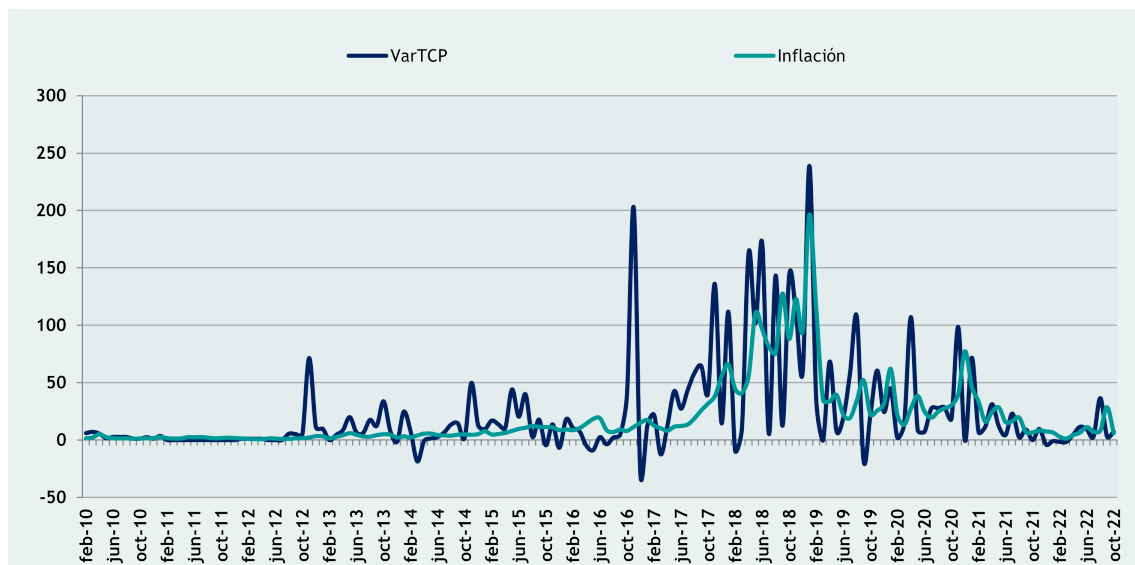
Tipo de cambio e inflación

En una economía pequeña, y extremadamente abierta, es natural esperar una estrecha relación entre la depreciación del tipo de cambio y la tasa de inflación (Gráfico 2). Destaca especialmente que, cuando son prolongados los periodos inflacionarios, hay una relación bidireccional entre el movimiento del tipo de cambio y los precios, aún en economías que funcionan formalmente bajo un régimen de tipo de cambio fijo periódicamente ajustable. Además, hay sobrada evidencia que muestra que, en países con elevado grado de dolarización, la velocidad a la cual se trasladan los ajustes del tipo de cambio y la inflación se aceleran (Carranza et al., 2009).

En otras palabras, hay una relación no lineal entre inflación y depreciación cambiaria, que no solamente afecta el nivel del pass through del tipo de cambio, sino que lo hace aún más volátil; es decir, se incrementa la varianza de este importante efecto (Escobar & Mendieta, 2003).

Una de las consecuencias más importante del incremento del pass through es que las depreciaciones nominales del tipo de cambio no modifican el tipo de cambio real, anulando con ello el poder de la política cambiaria, y también de la monetaria, para afectar el nivel de la actividad económica en el sector productor de bienes y servicios transables en la economía interna.

Las variaciones en el tipo de cambio también afectan la tasa de inflación a través de sus efectos sobre el

Gráfico 2: Depreciación del tipo de cambio e inflación mensual (%)

Fuente: BCV, DolarToday.

proceso de formación de las expectativas inflacionarias de los agentes económicos. Las expectativas de los agentes reaccionan, sobre todo, ante las depreciaciones en el tipo de cambio, mientras que lo hacen débilmente ante eventos de apreciación; especialmente cuando en la economía, como es el caso en un ambiente dolarizado e inflacionario, hay rigideces a la baja en los precios nominales. Esta asimetría en el comportamiento en la formación de las expectativas es otro factor importante a considerar no solo en la explicación de la evolución de la tasa de inflación, sino también en el diseño de una eventual política antiinflacionaria.

Emisión monetaria y déficit fiscal

La inflación es, también, un problema monetario; sobre este asunto hoy no hay discusión. En el caso venezolano, el financiamiento del gasto público con emisión monetaria ha sido, sobre todo en las dos últimas décadas, un elemento de primera importancia que ha intervenido de forma indirecta en la presión sobre los precios.

La elevada dependencia del gobierno de los ingresos por señoreaje, y más específicamente del impuesto inflacionario, se agudizó a partir de 2015, llegando a sus valores máximos entre 2018 y 2020 (Cuadro 1). La contracción del nivel de actividad económica, la creciente informalidad, el cierre del financiamiento internacional consecuencia de la falta de cumplimiento de los compromisos asociados a la deuda externa y, más recientemente, las sanciones internacionales impuestas al gobierno, convirtieron al impuesto inflacionario en la principal forma de financiamiento gubernamental, llegando a exceder en varios años, el 25% del PIB (Zambrano-Sequín, 2013); (Zambrano-Sequín et al., 2022).

La elevada importancia relativa que tiene el financiamiento monetario en Venezuela consti-

tuye un serio problema no solo de la política fiscal, sino también de la política monetaria. Reducir significativamente los ingresos fiscales por señoreaje, como medida antiinflacionaria, requiere de una combinación que implica, por un lado, una importante reducción del gasto público, y, por otro, el incremento de los impuestos directos e indirectos explícitos, lo que seguramente plantea serios dilemas de economía política que no todo gobierno está dispuesto a encarar.

Cuadro 1: Impuesto inflacionario y Señoreaje (% gasto del sector público consolidado)

	Señoreaje	Impuesto Inflacionario
	% del Gasto SPC	
2008	4.5	4.6
2009	6.4	9.1
2010	7.9	8.2
2011	8.6	5.8
2012	13.8	5.1
2013	13.3	10.9
2014	14.8	14.4
2015	16.3	29.7
2016	30.7	35.8
2017	38.7	18.3
2018	10	29.7
2019	17.3	23.1
2020	9.5	23
2021	7.8	12.8
2022	7.3	3.3

Fuente: Ministerio de Finanzas, BCV, cálculos propios.

Inercia inflacionaria

En la medida que una economía transita a una situación caracterizada por tasas elevadas y sostenidas de inflación, los agentes económicos aprenden y, también, se adaptan a desenvolverse en estas nuevas condiciones. La recurrencia de la alta inflación, más temprano que tarde, induce el desarrollo de diversos mecanismos de indexación de precios basados en la historia inflacionaria más reciente, mediante los cuales los diversos agentes económicos tratan de proteger sus ingresos. La generalización de estos mecanismos de indexación hace que el fenómeno inflacionario en estas economías se caracterice por mostrar una elevada inercia, que se acentúa a medida que se consolida la dolarización (Lebre de Freitas, 2004).

Es de destacar que el carácter inercial del proceso inflacionario es un factor que dificulta significativamente el éxito de una política antiinflacionaria. En las economías dolarizadas, y de inflación elevada por largos períodos de tiempo, la reducción significativa de la inflación es, por su naturaleza, una

meta ambiciosa que sólo se puede alcanzar en forma progresiva y, en general, en un lapso de tiempo prolongado. En todo caso, la estabilidad macroeconómica pasa a ser un requisito necesario, pero no suficiente, para manejar las expectativas y desmontar estos mecanismos inerciales (Zeira, 1989).

Inflación importada

Los precios en los mercados internacionales de los bienes y servicios que se importan en Venezuela y que, por tanto inciden en la formación de los precios internos, evolucionaron en correspondencia a las tasas de inflación y los tipos de cambio de los países de origen de las importaciones. En general, estos precios registraron tasas de inflación bajas durante un largo período de tiempo, tal y como se muestra en el Gráfico 3. Sin embargo, a partir de mediados de 2020, la inflación de los precios en los mercados externos, así como la depreciación de las monedas de varios de los países origen de nuestras importaciones, variaron a tasas relativamente elevadas, en línea con la aceleración de las tasas de inflación a nivel mundial. Los factores que provocaron este cambio en la evolución de los precios son ya bastante conocidos. En primer término, los efectos de la epidemia del COVID-19 que afectaron profundamente la producción mundial y las cadenas globales de suministro de todo tipo, incrementaron significativamente los costos de logística y transporte. Posteriormente, a comienzos de 2022, la invasión de Ucrania por parte de Rusia afectó de manera inmediata los precios de la energía y de los alimentos, dando nuevos impulsos a la recomposición de las ya alteradas cadenas mundiales de suministro.

Todos estos factores, desde luego, se han traducido en una mayor presión de la inflación importada sobre la evolución de los precios internos, particularmente desde el 2020.

Otros factores asociados a la inflación de costos

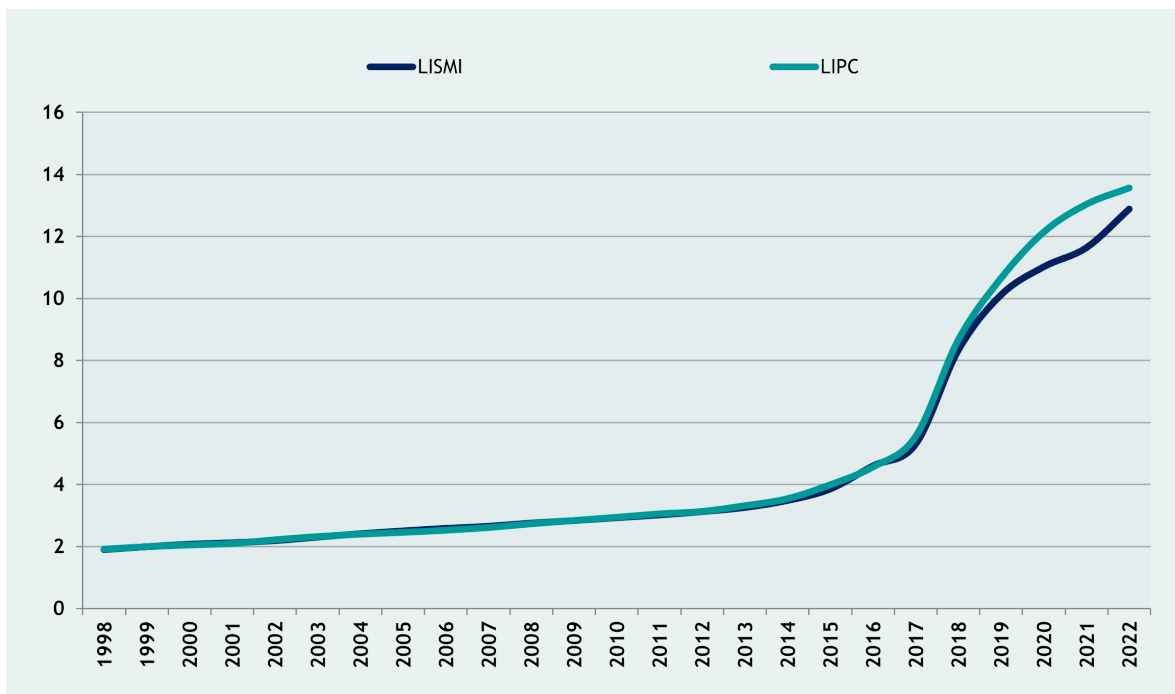
En la literatura económica también se enfatiza la relación entre la tasa de inflación y los efectos que sobre ella tiene la evolución del conflicto distributivo (Lavoie, 2014). Si bien la puja distributiva ha acompañado el agudo proceso inflacionario venezolano, esta no se ha traducido en presiones salariales sustanciales que hayan afectado significativamente los costos reales de producción internos (Gráfico 4). Aunque formalmente los costos asociados a la contratación de la mano de obra son elevados en Venezuela, en la práctica hay múltiples maneras de evadirlos, pues la capacidad de control de los entes reguladores es muy baja y el elevado grado de informalidad hace irrelevante, en buena medida, al marco legal.

La evolución de los precios de los servicios públicos, en general, no ha sido tampoco un factor relevante que haya presionado sobre la evolución del índice general de precios (Gráfico 5). La incidencia de los servicios públicos sobre los costos está más bien asociada a su baja calidad; elemento que, desde luego, explica en buena medida la baja productividad de los otros factores productivos.

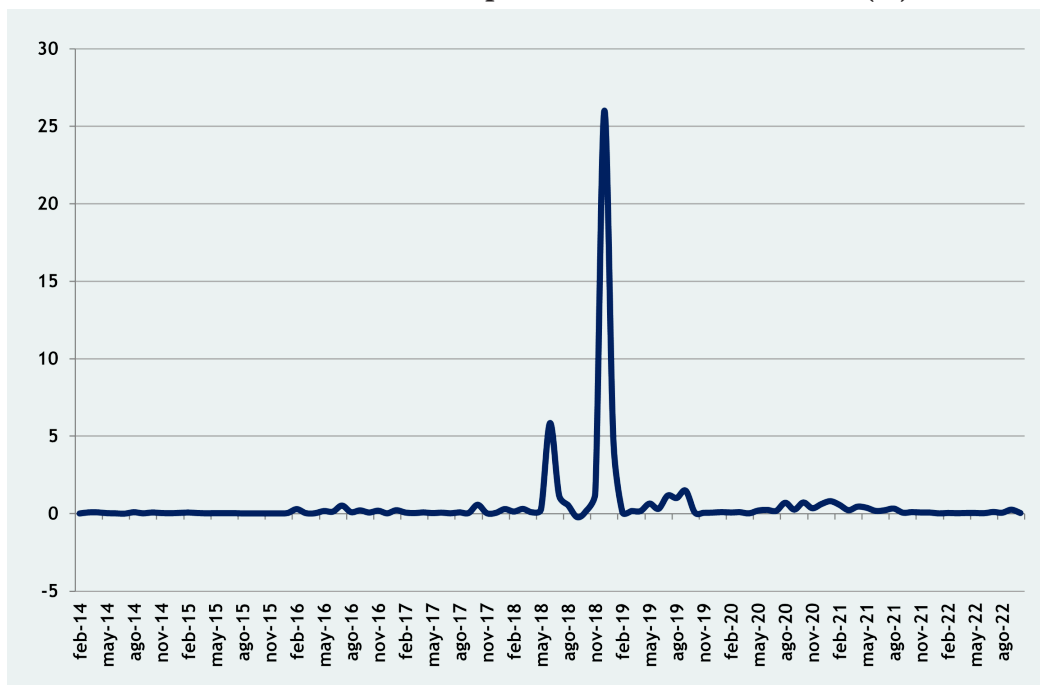
Un elemento que no puede dejar de mencionarse, sobre todo por su incidencia más reciente (2022-

Gráfico 3: Índice de precios de las commodities importadas (junio 2012=100)

Fuente: FMI.

Gráfico 4: Salario mínimo integral e índice de precios al consumidor (1999=100) (log)

Fuente: BCV, Gacetas Oficiales.

Gráfico 5: Inflación Componente de Servicios INPC (%)

Fuente: BCV.

2023), y que está relacionado con la puja distributiva, tiene que ver con la rápida recomposición de los márgenes de ganancia que se vieron reducidos, primero con los controles de precios que prevalecieron durante buena parte de las dos últimas décadas y, posteriormente, por la fuerte contracción que afectó a la economía interna desde 2014 hasta 2021. La recuperación de las tasas de rentabilidad, que incorporan una importante prima por el riesgo-país, se presume, ha sido un factor importante en la explicación de la aceleración de la tasa inflacionaria que acompañó la leve recuperación de la demanda interna que se registró en Venezuela durante el primer semestre de 2022.

Descomposición y modelización del comportamiento del índice de precios

Una manera de abordar la explicación del proceso inflacionario es partir de una descomposición del índice de precios, utilizando como criterio la diferente naturaleza de los tipos de bienes y servicios que lo constituyen².

El índice general de precios al consumidor puede ser desagregado diferenciando los precios de los bienes y servicios transables de los no transables y separando en una categoría distinta los precios de los bienes y servicios regulados o controlados. Partiendo de este criterio el nivel general de precios a nivel de consumidores (P) puede ser representado por la ecuación (1):

² El modelo que aquí se desarrolla sigue de cerca la metodología para estudiar empíricamente los procesos inflacionarios empleada por (Chhibber, 1991). Siguiendo una metodología similar, se pueden citar, entre otros: Nguyen et al., 2012; Eigammal & Abdelazis, 2016; De la Vega et al., 2022.

$$P = \alpha_T P_T + \alpha_{NT} P_{NT} + \alpha_R P_R \quad (1)$$

Donde P_T , P_{NT} y P_R representan los índices de precios de los bienes y servicios transables, no transables y regulados respectivamente, y los coeficientes α los factores de ponderación de cada una de las categorías.

Cada uno de estos componentes está determinado por diferentes factores. En el caso de los bienes y servicios transables, exportables e importables, la evolución de sus precios está claramente asociada a las alteraciones en los precios de este tipo de bienes en los mercados internacionales (P_T^*) y a las oscilaciones del tipo de cambio (e)³. Naturalmente, alzas en los precios internacionales y depreciaciones en el tipo de cambio nominal deberían incrementar a P_T :

$$P_T = f(P_T^*, e); f_{P_T^*} > 0, f_e > 0 \quad (2)$$

Con respecto a los bienes y servicios no transables, sus precios están directamente afectados por los desequilibrios monetarios internos entre la oferta (m_s) y la demanda de dinero local (m_d). Si se produce un exceso en la oferta monetaria neta, es razonable esperar presiones al alza en P_{NT} :

$$P_{NT} = h(m_s - m_d); h' > 0 \quad (3)$$

Si bien la oferta monetaria real responde, esencialmente, a decisiones de política económica por parte del gobierno y el banco central (BCV)⁴, la demanda de saldos monetarios reales está determinada por el comportamiento del ingreso real de los agentes económicos internos, la tasa de interés y, en una economía bimonetaria con elevada y sostenida inflación como es el caso venezolano, por la tasa de inflación esperada y la evolución del tipo de cambio⁵:

$$m_d = j(y, i, \pi_e, e); j_y > 0, j_i < 0, j_{\pi_e} < 0, j_e < 0 \quad (4)$$

En (4), los signos de las primeras derivadas son los esperados según la teoría económica convencional sobre la demanda de dinero.

En el caso de los precios de los bienes y servicios sometidos a control y regulación, independientemente si son transables o no, su comportamiento obedece a decisiones administrativas discrecionales. Estas decisiones están influidas, normalmente, por la evolución del tipo de cambio, la inflación esperada y por factores político-institucionales vinculados al conflicto distributivo. Dada la naturaleza discreta de los ajustes en este componente, la evolución del índice de los precios controlados se estima con

³ El tipo de cambio se mide como la relación (Bs/\$).

⁴ Hoy en el caso venezolano es de especial importancia considerar el financiamiento monetario del déficit fiscal como principal causante de las variaciones de la base y la liquidez monetaria.

⁵ En una economía bimonetaria, una depreciación del tipo de cambio se espera que estimule la sustitución de la moneda local por la moneda extranjera (Morón & Winkelried, 2001; Céspedes et al., 2002).

base en las disposiciones legales emitidas por el ente gubernamental responsable de fijar estos precios⁶.

Sintetizando, la función P puede ser formulada haciendo explícitos todos los factores que la afectan directamente:

$$P = g(m_s, y, i, \pi_e, e, P_T^*, P_R^*); \quad (5)$$

Es importante notar que lo convencional es suponer $g_y < 0$, ya que se espera que ante un incremento del ingreso real (y) los agentes económicos tenderían a aumentar sus saldos monetarios y, por tanto, tener un efecto deflacionario sobre P . Sin embargo, el signo de g_y podría tornarse positivo en la fase del ciclo donde el nivel de actividad económica excede el producto potencial. En este caso, la expansión del ingreso real puede traducirse en presiones inflacionarias como consecuencia de los excesos de demanda en los mercados internos.

El modelo que se está considerando aquí debe ser ampliado para el caso de la economía venezolana, que se ha caracterizado por una elevada inflación durante un largo período de tiempo, dada la necesidad de incorporar el factor inercial que inevitablemente acompaña el desempeño de los precios en este tipo de economía. Mientras mayor sea la inercia inflacionaria, mayor será la resistencia de P a reducirse como consecuencia de la implementación de las políticas antiinflacionarias. La típica manera de captar la incidencia de la inercia inflacionaria en este tipo de modelos es incorporar los rezagos de P como variables explicativas, tal y como se explica en la siguiente sección.

Incidencia de los factores que explican el proceso inflacionario

Consideraciones generales

Dado el carácter multicausal del proceso inflacionario venezolano y que las variables explicativas a ser consideradas se interrelacionan simultáneamente, tanto a corto como a largo plazo, la estimación de un modelo de vectores autoregresivos restringido (VEC, por sus siglas en inglés) parece una metodología adecuada para medir la incidencia de los distintos factores determinantes de la evolución de los precios en el caso de la economía venezolana (Olayungbo & Ajuwon, 2015; Juselius, 2006).

Con base en las consideraciones expuestas en la sección precedente, se ha definido un VEC que toma en cuenta que las variables que lo componen están cointegradas en el largo plazo⁷. Este modelo

⁶ El organismo hoy encargado de fijar y administrar los precios controlados y regulados en Venezuela es la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE).

⁷ El VEC es una prolongación multivariada del análisis de cointegración, cuando el modelo es aplicado a variables no estacionarias, pero integradas de orden 1. Un modelo VEC incorpora en su especificación las relaciones de cointegración entre las variables del modelo, restringiendo la conducta de estas variables a converger a las relaciones de equilibrio de largo plazo, a la vez que permite la dinámica de los ajustes a corto plazo. Este tipo de modelos es adecuado para modelizar series temporales en contextos multivariantes donde hay dependencias dinámicas entre distintas series, como es el caso cuando

está compuesto por un sistema de (6) variables, todas ellas consideradas endógenas, y cada variable viene explicada por sus propios rezagos y de los retardos de cada una de las otras variables incluidas en el sistema. Además, con el objeto de obtener estimadores con las propiedades adecuadas, las perturbaciones aleatorias de cada ecuación deben ser independientes y tener media 0 y varianza constante (ruido blanco). De esta manera, el VEC permite estimar tanto las relaciones de equilibrio de largo plazo entre las variables consideradas, como los desequilibrios y su corrección en el tiempo.

Descripción del VEC

Las variables consideradas en el modelo son las siguientes: el índice general de precios al consumidor (IPC), la oferta monetaria (M2R), el índice general de actividad económica (IGAEM), la tasa de interés interna (INT90), el índice de precios de los bienes y servicios importados (IPCIM). El índice de los precios regulados y controlados (IPRG) y el tipo de cambio (TC_P).

El período bajo análisis es el comprendido entre septiembre de 2010 y agosto de 2022, que se ha caracterizado por elevadas tasas de inflación, incluyendo la hiperinflación que se inició en 2017 y perduró hasta 2021. En este período, además prevalecieron los controles generalizados de precios y sobre el tipo de cambio; y fue a partir de enero de 2019 que, en la práctica, los controles comenzaron a ser desmontados. Los datos considerados tienen una periodicidad mensual, por lo que se tomaron en cuenta 144 observaciones.

Los datos proceden de las siguientes fuentes de información:

- La evolución de los precios domésticos (IPC): Banco Central de Venezuela (BCV)
- La liquidez monetaria (M2): BCV
- El indicador del nivel de actividad económica (IGAEM): BCV, OVF, Cálculos propios
- Los ajustes en los precios regulados y controlados (PRG): Gacetas Oficiales, SUNDDE
- Las tasas de interés (INT_90): BCV
- El tipo de cambio del bolívar respecto al dólar norteamericano (TC_P): Dólar today
- Precios de los bienes importados (IPCIM): Fondo Monetario Internacional (FMI)

En el Anexo I se presentan un conjunto de indicadores estadísticos básicos referidos a las variables consideradas en el modelo.

Como las variables del modelo son integradas de orden $I(1)$, el modelo VEC se estima con base en las tasas de crecimiento de las series originales⁸.

de lo que se trata es de explicar el proceso inflacionario.

⁸ Es de notar que al expresar las variables que componen el modelo en logaritmos, con la excepción de la tasa de interés, los parámetros estimados representan elasticidades.

El proceso de estimación se realizó siguiendo las fases convencionales de estimación de un modelo VEC⁹, que implican:

- Validar la estacionariedad de las variables consideradas, tanto en niveles como en sus primeras diferencias.
- Verificar la cointegración de las variables endógenas que componen el modelo.
- Determinar el número de rezagos a incluir en el análisis de cointegración.
- Estimar el modelo VEC, para obtener los vectores de cointegración y los coeficientes del modelo que permiten modelar los componentes de corto y largo plazo en la explicación de la evolución de los precios, y
- Analizar la cointegración en un contexto multivariante, incluyendo las funciones de impulso-respuesta y la descomposición de la varianza del índice general de precios.

Análisis de los resultados de la estimación

Al utilizar un modelo VEC es posible evaluar las relaciones de equilibrio a largo plazo entre las variables consideradas en el modelo, así como el proceso de ajuste de los desequilibrios a corto plazo que se generan por los choques que afectan el desenvolvimiento de las variables endógenas consideradas.

En general el modelo que se ha estimado da cuenta de un buen desempeño, genera ecuaciones de cointegración estacionarias y los términos de error no dan evidencia de problemas de autocorrelación (Anexos I y II).

Relaciones de largo plazo

La cointegración entre las variables aleatorias del modelo, captura la presencia de una tendencia estocástica común; en otras palabras, la cointegración supone una combinación lineal de variables no estacionarias. El término de corrección del error, o coeficiente de cointegración, indica si hay o no cointegración¹⁰; siendo relevante destacar que en el modelo que se estimó es estadísticamente significativo y negativo (Anexo III), lo que constituye una evidencia a favor de la relación de largo plazo entre las variables estudiadas y de su convergencia al equilibrio¹¹. De esta manera, se estaría garantizando que la relación entre las variables no es de tipo espuria. Según los resultados, existen dos vectores que recogen

⁹ Para la estimación del modelo se utilizó el software Eviews, en su versión 12.

¹⁰ Para tomar una decisión sobre el grado de cointegración entre las variables aquí se utiliza el contraste de Engle y Granger ampliado (EG-ADF).

¹¹ El coeficiente de cointegración es conocido como el término de corrección del error ya que la desviación respecto al equilibrio de largo plazo se suprime gradualmente a través de una serie de ajustes parciales en el corto plazo. Este término mide la velocidad del ajuste de la variable dependiente hacia su valor de equilibrio.

la relación de cointegración entre las variables del sistema considerado¹² (Anexo III). El primero para los precios domésticos, que es el de mayor interés aquí. La segunda ecuación de cointegración refleja el comportamiento de la demanda de saldos monetarios reales que, en el contexto específico de este modelo, es una variable proxy de la formación de las expectativas inflacionarias de los agentes económicos.

La ecuación que recoge las relaciones de largo plazo entre las variables que explicarían la evolución de los precios domésticos (ecuación de cointegración de Johansen) es la siguiente¹³:

$$g_{ms} > 0, g_y < 0, g_i < 0, g_{\pi_e} > 0, g_e > 0, g_{P_T^*} > 0, g_{P_R^*} > 0 \quad (6)$$

Al analizar esta ecuación se observa que, para el período considerado, como es lo esperado en una economía pequeña y abierta, la depreciación del tipo de cambio tiene un efecto significativo, positivo y directo sobre los precios. El efecto de la depreciación cambiaria también impacta los precios a través el comportamiento de la demanda de dinero, sobre todo en una economía que se ha ido dolarizando y generalizando los mecanismos de indexación, factores que incrementan el pass through de las variaciones del tipo de cambio a los precios.

En cuanto a la tasa de interés, su incremento se supone que reduce la demanda de dinero y de bienes, al incrementar el costo de oportunidad de la liquidez y del financiamiento. Por lo tanto, se espera que la relación entre la tasa de interés y los precios sea negativa, tal y como lo confirman los resultados obtenidos para la relación de largo plazo entre estas dos variables. Es de notar que en el período que estamos analizando el nivel promedio de las tasas de interés nominales se ha mantenido muy constante y negativo en términos reales. Como consecuencia, el financiamiento bancario fue, prácticamente, desapareciendo a medida que se aceleró el proceso inflacionario.

Un incremento en el nivel de actividad económica tiene un efecto deflacionario al incrementar el nivel del producto disponible en la economía, de aquí que la variable utilizada en la estimación (LIGAEM) se relacione negativamente con los movimientos del índice de precios.

Naturalmente, un incremento en los precios de los bienes y servicios sometidos a control y regulación debe tener un efecto positivo sobre la evolución de los precios domésticos, tal y como se refleja en el signo positivo que acompaña al coeficiente que relaciona la variable LIPRG con LIPC.

En relación con los precios de los bienes y servicios importados, se espera que tengan una incidencia positiva sobre el comportamiento de los precios domésticos. Aunque el signo obtenido en el modelo estimado no es el correcto, es de notar que la variable no resulta ser significativa; es decir no es

¹² La determinación del rango de cointegración se ha hecho con base en la metodología de contraste de Johansen, utilizando dos estadísticos el V_{traza} y el V_{max} .

¹³ Es necesario precisar que la ecuación de cointegración de Johansen se corresponde con los resultados arrojados por la salida del modelo VEC de Eviews. Como es conocido, la ecuación de largo plazo se deduce a partir de los coeficientes de la ecuación de cointegración modificando sus signos y expresando las variables en sus relaciones contemporáneas.

relevante en la explicación de la inflación interna. Este resultado no es sorprendente por dos razones fundamentales: la elevada inflación en Venezuela responde esencialmente a factores internos, sobre todo teniendo en cuenta que en el período analizado la tasa de inflación externa ha tendido, no solo, a ser muy baja, sino también, muy estable. En segundo término, cuando el tipo de cambio responde con rapidez a las variaciones en los precios internacionales, es probable que se presente un problema de correlación serial entre las dos variables; en este caso una de las variables en el modelo, presumiblemente LTCP, estaría concentrando los efectos de ambas variables sobre los precios domésticos.

Por último, es de resaltar que la incidencia de la gestión fiscal deficitaria, financiada con emisión de moneda local, se captura indirectamente en el modelo a través de la ecuación de cointegración que explica el comportamiento a largo plazo de la demanda de los saldos monetarios reales (LM2R). Es por ello que el efecto de la política fiscal sobre los precios, aunque relevante, es indirecto como factor fundamental que explica la expansión de la base monetaria.

Efectos de los choques en las variables fundamentales sobre los precios domésticos

Asociada a estas relaciones de cointegración, existe un modelo de corrección del error, que captura los ajustes en el corto plazo asociados a los desequilibrios que generan los choques en las variables exógenas y endógenas.

El análisis de la dinámica de los ajustes que se producen como consecuencia de los choques exógenos y aleatorios en las variables determinantes requiere, en primer lugar, de una evaluación de la causalidad entre estas variables y los precios internos. Es necesario, también, determinar la secuencia o el orden en que se espera se transmitan estos choques hasta impactar a la variable cuya evolución está siendo explicada, la tasa de inflación en Venezuela en nuestro caso. Por último, es posible derivar las funciones de impulso-respuesta que sintetizan los efectos totales de los choques individuales que afectan a los determinantes sobre los precios internos.

Causalidad estadística entre las variables

Al evaluar las relaciones de causalidad estadística entre las variables¹⁴, como parte del análisis de la bondad del modelo utilizado y la dinámica implícita de corto plazo, se pone en evidencia que la gran mayoría de las variables son parcialmente explicadas por sus valores rezagados (Anexo V). Además, existe una elevada interdependencia causal entre las variables, en términos estadísticos, con la excepción de la que mide la evolución de los precios de las importaciones (IPCIM) que, como se espera, es la variable estrictamente exógena del modelo (Anexo IV).

¹⁴ El análisis de la causalidad se hace utilizando el test de Wiener-Granger, que consiste en comprobar si los resultados de una variable sirven para predecir a otra variable, y si la relación tiene carácter unidireccional o bidireccional.

Otro aspecto relevante que se desprende del análisis de la causalidad, es la relación de dependencia entre la evolución de los precios y las demás variables del modelo. Con base en esta evidencia estadística, queda plenamente justificado tratar de explicar el proceso inflacionario venezolano con un VEC como el que aquí se utiliza.

Impulsos – respuestas

En el Anexo V se grafican las funciones de impulso-respuesta (FIR)¹⁵, que muestran la manera en que los precios internos responden a los choques exógenos en las variables determinantes de su comportamiento. Los choques que aquí se simulan equivalen a una desviación estándar en cada una de las variables del sistema, examinando un período de ajuste equivalente a 10 meses.

Como es conocido, las FIR son sensibles al ordenamiento de la relación contemporánea recursiva que se impone como restricción al modelo VEC (descomposición de Cholesky¹⁶). En el caso que aquí nos ocupa, las variables se han ordenado de la siguiente manera:

$$IPCIM \rightarrow TC_P \rightarrow M2R_E \rightarrow IPRG \rightarrow IGAEM \rightarrow T_INT90 \rightarrow IPC$$

Esta secuencia, más que a un criterio de precedencia estadística¹⁷, responde a consideraciones de teoría económica. La variable IPCIM inicia la ordenación, por ser la variable más exógena, mientras que IPC es considerada como la variable más endógena. Las variables asociadas con las decisiones de política económica (cambiaria, monetaria, fiscal y de ingresos), se consideran en las posiciones intermedias, mientras que el nivel de actividad económica y las tasas de interés se colocan hacia el final de la secuencia en virtud del carácter más endógeno que, se supone, tienen en el caso venezolano.

De la observación de las FIR se desprende que los choques en las siguientes variables generan efectos aceleradores sobre la tasa de inflación: el factor inercial, representado por la variación rezagada del propio IPC; el incremento en la liquidez monetaria (M2), asociado al financiamiento monetario del déficit fiscal y al afianzamiento de las expectativas inflacionarias de los agentes; el ajuste en los precios de los bienes y servicios sometidos a control oficial (PR); la depreciación del tipo de cambio de mercado (TC_P) y la aceleración de los precios de los bienes y servicios importados (PIMP).

¹⁵ Las funciones de impulso respuesta muestran los efectos de los choques en la trayectoria de ajuste de la variable dependiente, los precios internos en nuestro caso.

¹⁶ La descomposición de Cholesky es un método estadístico que permite descomponer la varianza de una variable dependiente ante innovaciones en las variables que la determinan. Para poder descomponer esta varianza, utilizando el método de Cholesky, se requiere imponer un conjunto de restricciones asociadas al orden en que se relacionan las variables del modelo, orden que, en principio, debe responder al grado de exogeneidad de cada una de estas variables. De esta manera, la descomposición de Cholesky se define de manera única para un orden dado de los componentes del VEC.

¹⁷ En nuestro caso la ordenación de las variables difícilmente puede responder a los resultados de la causalidad estadística debido a la predominancia de las relaciones bidireccionales entre las variables.

De estas variables que inciden positivamente sobre el nivel de los precios internos, hay que destacar los efectos mas duraderos y crecientes en el tiempo en el caso de los choques monetarios y en el tipo de cambio. En el caso de la inercia inflacionaria, que incide significativamente en el período más inmediato al choque, su importancia se reduce significativamente después de ocho períodos de ocurrir el mismo. En contraste, aunque los choques en los precios regulados y en la inflación internacional inciden positivamente, sus efectos inflacionarios pueden considerarse muy poco relevantes.

Con respecto a los efectos de los choques en la actividad económica (IGAEM) y en las tasas de interés (TINT_90), si bien tienen un impacto deflacionario, su importancia crece a medida que transcurre el tiempo, especialmente en el caso de las tasas de interés.

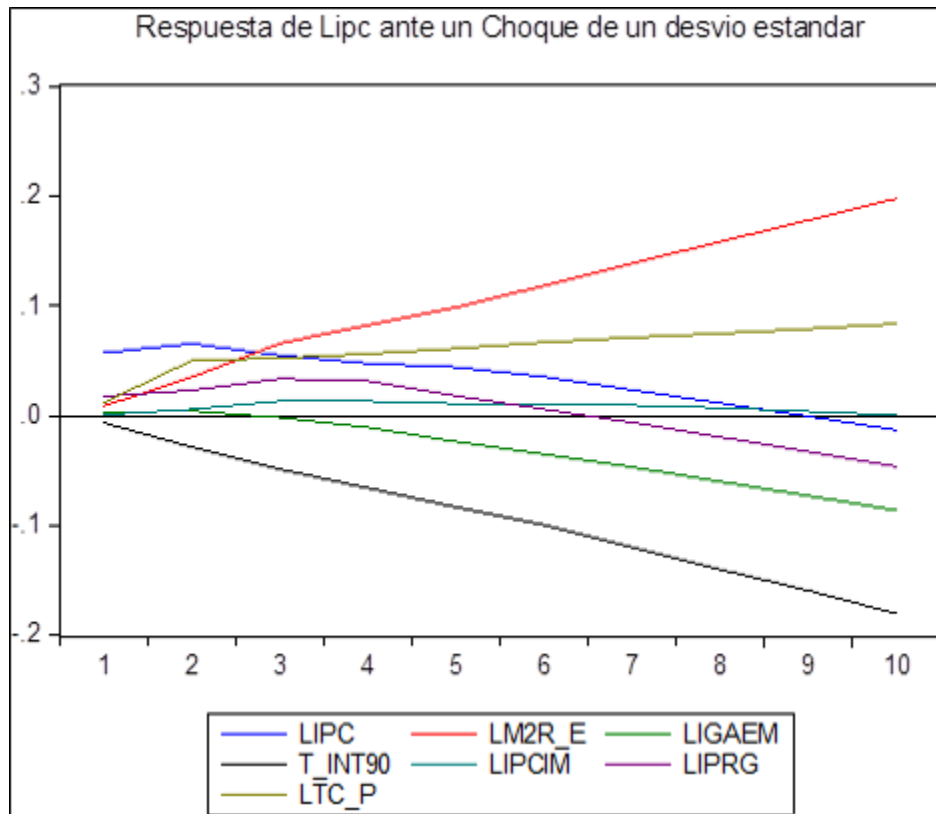
En el Gráfico 6 se presentan las FIR para el conjunto de variables incluidas en el VEC. En el Anexo V se han incluido, además las FIR conjuntas para diferentes ordenaciones de las variables del modelo. Como puede observarse, no se perciben diferencias notables en los resultados para estas diferentes secuencias, resultado que hace aún más robustas las consideraciones en tono a la validez del modelo utilizado para evaluar el proceso inflacionario venezolano.

Descomposición de la varianza del nivel de precios

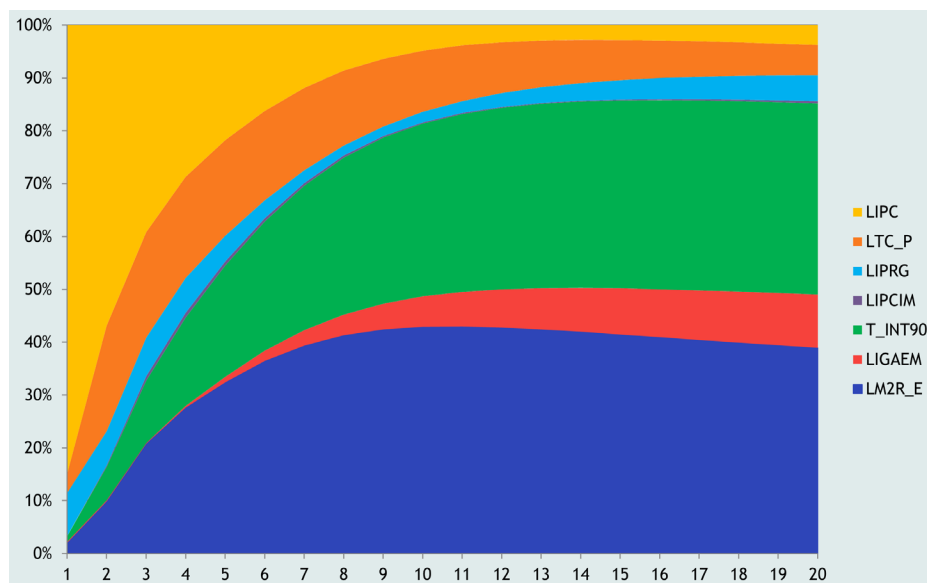
Mediante la descomposición de la varianza es posible determinar la parte de la variación de los precios internos que puede explicarse por medio de la variación de todas las variables del sistema, incluyendo a los propios precios domésticos (inercia inflacionaria).

En el Gráfico 7 se muestra la contribución de cada variable en la explicación de la varianza de los precios internos. Según estos resultados, a muy corto plazo la inercia inflacionaria y la variación del tipo de cambio explican la mayor parte de la variación de los precios internos, ante un choque exógeno que los afecte. En efecto, en el primer período después de dicho impacto, el 85% de la variación en los precios es explicada por el carácter inercial del proceso inflacionario. Por lo demás, si se evalúan conjuntamente los efectos inerciales y la variación inducida del tipo de cambio, estos dos factores terminan explicando la mayor parte del proceso inflacionario. Si bien la importancia de la inercia inflacionaria se va reduciendo en el tiempo, de manera ostensible a partir del período 10, los efectos de la variación del tipo de cambio se hacen más duraderos, mermando su incidencia a partir del período 16.

A medida que transcurre el período de ajuste es claro que se incrementa la preponderancia de las variables asociadas a la formación de las expectativas inflacionarias, y a la política y el mercado monetario (M2 y TINT_90). Ya a partir del período 5, estas variables empiezan a explicar más de la mitad de la varianza de los precios, incrementando su peso explicativo a medida que el tiempo transcurre. Entre el período 9 y el 20, estarían explicando, aproximadamente, el 76% de la tasa de inflación.

Gráfico 6: Respuesta de Lipc ante un choque de una desviación estándar

Fuente: Cálculos Propios

Gráfico 7: Descomposición de la varianza de Lipc

Fuente: Cálculos Propios

El ajuste en los precios regulados tiene un impacto permanente que no es relevante, y que solo contribuye a explicar en promedio solo un 4% de la varianza de los precios internos.

En cuanto a la incidencia del ritmo de crecimiento de la actividad económica interna, sus efectos en el muy corto plazo son imperceptibles. Si bien su impacto se incrementa con el tiempo, este no llega a ser muy significativo, llegando a explicar un máximo de 10% de la varianza de los precios después de transcurridos 20 períodos.

La inflación internacional, como ya se ha mencionado en las secciones anteriores, no tiene ninguna relevancia, ni a corto ni a mediano plazo, en la explicación de la evolución de la inflación interna.

Conclusiones e implicaciones de política

No hay manera de retornar a una senda de crecimiento económico sostenido si no se logra dominar el proceso inflacionario. El control de la inflación no es, con certeza, suficiente, pero sí es una condición necesaria para generar bienestar económico y social.

Una política antiinflacionaria supone conocer los determinantes y los mecanismos de transmisión de los choques en las variables fundamentales que explican la aceleración de los precios. Con este objeto, hemos estimado un modelo VEC que permite distinguir los factores generadores de inflación tanto a corto como a mediano y largo plazo.

Los resultados que hemos obtenido dan cuenta de la complejidad del proceso inflacionario venezolano y su carácter multicausal. Una primera, e importante, conclusión es que la inflación no es un fenómeno exclusivamente monetario. Los mecanismos de indexación, la formación de las expectativas, la manera como se administra la política cambiaria, el grado de apertura externa de la economía, la intervención del gobierno en la fijación de los precios y los costos de producción, incluyendo los salarios (políticas de ingreso), y el grado de coordinación entre los agentes económicos involucrados en la formación de los precios, son factores importantes que pueden ser tan o más importantes que el comportamiento de los agregados monetarios. Además, la inflación es, por definición, un proceso dinámico en el que los roles de los diferentes factores determinantes se modifican dependiendo del tipo de choque que, en determinada coyuntura afecta a la economía, del carácter transitorio o permanente de los choques, de la duración misma del período inflacionario y, como hemos estado observando más recientemente en Venezuela, del grado de dolarización de la economía.

Desde luego que el financiamiento inflacionario y sus efectos sobre la expansión monetaria es, y seguirá siendo, un importante promotor de inflación en Venezuela. Sin embargo, hay que distinguir el rol de este factor como generador inflacionario, del papel que juegan los otros elementos como propagadores y sostenedores de la inflación. Es bastante conocida la experiencia de países, varios de ellos lat-

inoamericanos (Perú y Bolivia, por ejemplo), en donde el restablecimiento de la disciplina fiscal no ha sido suficiente para desdolarizar la economía y garantizar, por sí sola, el retorno a bajas tasas de inflación.

Si bien disponemos de suficiente literatura teórica y empírica que nos permite entender, en lo fundamental, la naturaleza del problema inflacionario, en la Venezuela de hoy, se está lejos de cumplir con las condiciones político-institucionales mínimas para adelantar una política antiinflacionaria exitosa.

Reducir el carácter inercial de la inflación, que en nuestro caso es un aspecto trascendental, requiere de instrumentos de desindexación de los precios y salarios, lo que supone no solo medidas de políticas de ingresos, sino la coordinación entre empresarios, asalariados y el gobierno. Lamentablemente, el elevado grado de informalidad de la economía y la debilidad del marco institucional dificulta los avances en esta materia.

La actual política de minidevaluaciones del tipo de cambio no es consistente con una política antiinflacionaria de largo plazo, ya que esta práctica alimenta el carácter inercial de la inflación en una economía bimonetaria donde el pass through ya ha alcanzado valores máximos. Una flotación dirigida, que persiga la estabilidad del tipo de cambio real pareciera ser una mejor alternativa.

El financiamiento monetario del déficit fiscal, aunque se ha reducido en comparación con los niveles alcanzados durante la hiperinflación, seguirá siendo el principal factor que explica la expansión monetaria en una economía con serias limitaciones, desde el lado de la oferta, para expandirse y que, además, está aislada de los mercados financieros internacionales. Reducir el impuesto inflacionario en estas circunstancias requeriría disminuir aún más el gasto público y/o elevar la presión tributaria interna y los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, medidas que hoy no parecen ser políticamente factibles.

Si bien el financiamiento bancario prácticamente no existe hoy en Venezuela, la necesaria reactivación y expansión del sistema financiero, requerida para poder dar soporte al crecimiento de la economía interna, exigirá de tasas de interés reales positivas que permitan fomentar el ahorro interno y la intermediación financiera, además de ayudar a desdolarizar el mercado monetario.

La tasa de inflación internacional se ha incrementado considerablemente como consecuencia de los efectos negativos sobre las cadenas de suministro y los precios de los insumos básicos asociados al COVID-19, la guerra de Ucrania y la guerra comercial vinculada a los cambios geopolíticos que están afectando al proceso de globalización de la economía mundial. Si bien se espera que la inflación de precios en los mercados internacionales sea un fenómeno de carácter más transitorio que permanente, parece aún lejano el retorno a las tasas de inflación internacionales prevalecientes antes de la pandemia. Esto significa que debe seguirse esperando una relativa alta presión de los precios externos sobre los internos, aunque en el caso venezolano es evidente la preponderancia, por mucho, de los factores domésticos. Además de los precios reales de los insumos importados en los países de origen, hay que tener en cuenta las implicaciones del desalineamiento de

las tasas de cambio y los ajustes en las políticas arancelarias de los principales socios comerciales.

Nuestro análisis ofrece elementos que resaltan los diversos factores que hay que considerar en la formulación de una política antiinflacionaria que pretenda ser efectiva. La necesidad de reducir los factores inerciales, la evolución del tipo de cambio y el manejo de los agregados monetarios y las tasas de interés parecen ser elementos dominantes en la explicación de la evolución de los precios en Venezuela, frente a los efectos de el ritmo de la actividad económica, la regulación de los precios y la inflación internacional.

Como se puede deducir, no se trata solo de la complejidad intrínseca de la política antiinflacionaria, que ha sido el centro de atención de esta nota. Hay que considerar las importantes restricciones políticas e institucionales que hoy prevalecen en Venezuela, que en nada favorecen tomar decisiones y adelantar iniciativas que permitan avanzar en el objetivo de reducir sostenidamente la tasa de inflación a los niveles consistentes con el objetivo de restablecer la estabilidad macroeconómica y los equilibrios macroeconómicos básicos.

Referencias

- Asiain, A. (2022, 10 de abril). El peor de los mundos: Dolarización con inflación. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/413549-el-peor-de-los-mundos-dolarizacion-con-inflacion>
- Carranza, L., Galdon-Sanchez, J. E., & Gomez-Biscarri, J. (2009). Exchange rate and inflation dynamics in dollarized economies. *Journal of Development Economics*, 89(1), 98-108. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.06.007>
- Céspedes, L., Chang, R., & Velasco, A. (2002). Dollarization of Liabilities, Net Worth Effects, and Optimal Monetary Policy. En S. Edwards y J. A. Frankel (Eds). *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*. National Bureau of Economic Research.
- Chhibber, A. (1991). *Africa's rising: Causes, consequences and cures* (Documento de trabajo No. 577). The World Bank.
- De la Vega, P., Zack, G., & Calvo, J. (2022). *Inflación: Un análisis de los determinantes de la inflación en Argentina*. Fundar.
- Eigammal, M., & Abdelaziz, M. (2016). Key determinants of inflation and monetary policy in the emerging markets: Evidence from Vietnam. *Journal of Finance and Accounting*, 6(3), 210-223.
- Escobar, L., & Mendieta, P. (2003). Inflación y depreciación en una economía dolarizada: El caso de Bolivia. *Revista de Análisis del BCB*, 6(2-1), 7-50.
- Juselius, K. (2006). *The Cointegrate VAR Model: Methodolgy and Applications*. Oxford University Press.
- Lavoie, M. (2014). *Post-keynesian Economics: New Foundations*. Edward Elgar.
- Lebre de Freitas, M. (2004). *The dynamics of inflation and currency substitution in a small open*

- economy. *Journal of International Money and Finance*, 23(1), 133-142. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2003.10.003>
- Morón, G., & Winkelried, D. (2001). Monetary policy rules for financially vulnerable economies. *Journal of Development Economics*, 76(1), 23-51.
- Nguyen, H., Cavoli, T., & Wison, J. (2012). The determinants of inflation in Vietnam: 2001-2009. *Asean Economic Bulletin*, 29(1), 1-14.
- Olayungbo, D., & Ajuwon, K. (2015). Dollarization, inflation and interest rate in Nigeria. *CBN Journal of Applied Statistics*, 6(1b), 241-261.
- Perron, P. (1989). The Great Crash Oil Price Choque and The Unit Root Hypothesis. *Econometrica*, LVII (6), 136-401.
- Vera, L. (2014). The Simple Post-Keynesian Monetary Policy Model: An Open Economy Approach. *Review of Political Economy*, 26(4), 1-23.
- Zaiat, A. (2022, 21 de febrero). Por qué suben tanto los precios en la economía Argentina. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/402689-por-que-suben-tanto-los-precios-en-la-economia-argentina>
- Zambrano-Sequín, L. (2016). Dolarización y Desdolarización ¿un dilema en Venezuela? IIES-UCAB, Notas sobre la Economía Venezolana (No. 16). <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/2022/06/IIES-UCAB-Nota-16-Dolarizacion-y-Desdolarizacion-LZS.pdf>
- Zambrano-Sequín, L. (2013). Gestión fiscal. Señoreaje e impuesto inflacionario en Venezuela. Academia Nacional de Ciencias Económicas: Coloquio Alberto Adriani, Caracas, Venezuela.
- Zambrano-Sequín, L., Moreno, M. A., Sosa, S., Muñoz, R., Guevara, J. C., Marotta, D., & Ponce, M.G. (2022). Informe de Coyuntura Venezuela: Octubre 2022 (Informes de Coyuntura Venezuela). Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad católica Andrés Bello.
- Zeira, J. (1989). Inflationary inertia in a wage-price spiral model. *European Economic Review*, 33(8), 1665- 1683.

Anexo I: Estacionariedad de las variables del modelo.**T Estadísticos Prueba Dickey-Fuller**

Variable	Niveles	Primera diferencia
Lipc	1.2706	-2.9703
Ligaem	0.543031	-17.0174
Lipcim	-1.228	-12.4828
Lm2r_e	-0.9093	-6.0893
t_int90	-0.3834	-9.7434
Liprg	3.2094	-10.5344
Ltc_p	0.7523	-3.7839

Estadísticas Descriptivas

	LIPC	LIPCIM	LIGAEM	LM2R_E	T_INT90	LTC_P	LIPRG
Media	13.27	4.62	4.12	13.73	20.26	11.51	10.86
Mediana	8.53	4.6	4.45	14.17	14.7	6.99	7.85
Máximo	29.44	4.92	4.7	14.75	78.49	27.43	23.86
Mínimo	5.28	4.38	3.05	11.44	14.5	2.08	4.98
Desviación Est.	8.84	0.12	0.59	1.07	11.27	9.22	6.72
Asimetría	0.75	0.38	-0.69	-0.96	2.68	0.59	0.84
Curtosis	1.88	2.43	1.77	2.32	11.03	1.72	2.08
Jarque-Bera	21.61	5.47	20.98	25.29	570.67	18.56	22.55
Probabilidad	0.00	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Observaciones	147	147	147	147	147	147	147

Anexo II: Análisis de cointegración de las variables**Test de Cointegración de Johansen**

Hypothesized No. of CE(s)	Autovalor	Estadístico de Traza	0.05 Critical Value	Prob.**
Ninguna *	0.314576	162.0374	125.6154	0.0001
Al menos 1 *	0.220932	107.6459	95.75366	0.0059
Al menos 2 *	0.212715	71.69527	69.81889	0.0351
Al menos 3	0.141849	37.25552	47.85613	0.3356
Al menos 4	0.057225	15.22704	29.79707	0.7652
Al menos 5	0.045735	6.741409	15.49471	0.6079
Al menos 6	1.80E-06	0.00026	3.841466	0.9892

* Denota rechazo de la hipótesis al nivel de 0.05.

** p-valores de MacKinnon-Haug-Michelis (1999)

Anexo III: Modelo VEC estimado

	Ecuación de Cointegración 1	Ecuación de Cointegración 2
LIPC(-1)	1	0
LM2R_E(-1)	0	1
LIGAEM(-1)	1.712266 (-0.48937) [3.49889]	-4.795634 (-0.67976) [-7.05486]
T_INT90(-1)	0.068588 (-0.01281) [5.35233]	-0.026835 (-0.0178) [-1.50756]
LIPCIM(-1)	0.780862 (-0.71488) [1.09230]	1.479213 (-0.993) [1.48964]
LIPRG(-1)	-0.544744 (-0.11783) [-4.62298]	-0.322423 (-0.16368) [-1.96987]
LTC_P(-1)	-0.433052 (-0.07833) [-5.52871]	0.271339 (-0.1088) [2.49390]
C	-14.41785	0.108513

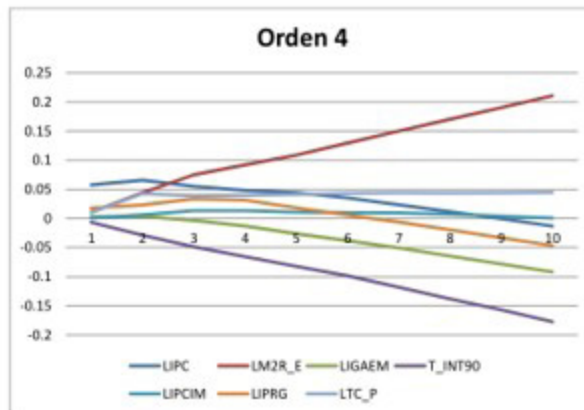
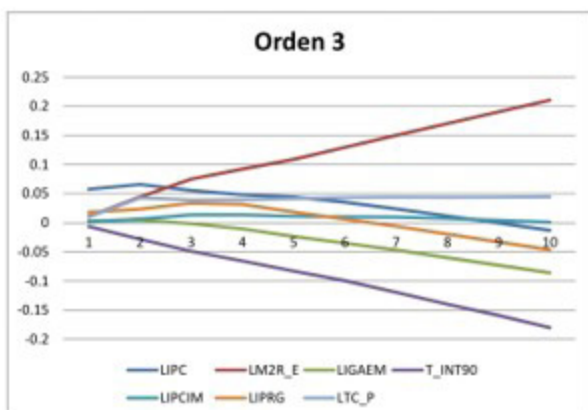
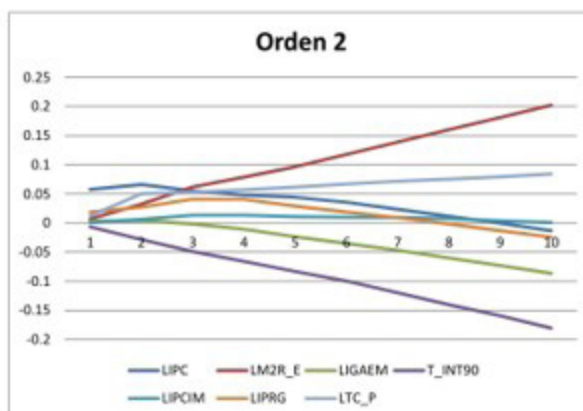
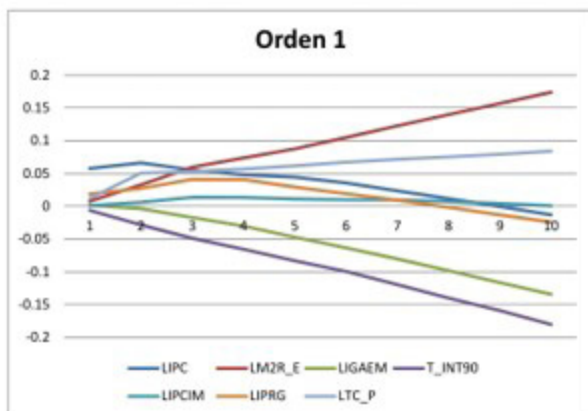
Nota: Los valores en paréntesis corresponden a los errores estándar, los valores en corchetes a los t-estadísticos

Anexo IV: Pruebas de causalidad de Granger

Causalidad de Granger							
	ipc	m2r	igaem	iprg	t_int90	tc_p	ipcim
ipc	0.0000	3.00E-24	2.00E-07	6.00E-11	1.00E-08	4.00E-08	0.4509
m2r	8.00E-06	0.0234	0.0126	0.0913	2.00E-07	3.00E-08	0.9516
igaem	0.2539	1.00E-06	0.0948	0.0016	2.00E-06	0.0017	0.7509
iprg	0.0458	6.00E-07	0.0387	0.3001	4.00E-07	5.00E-08	0.305
t_int90	0.0004	0.4946	0.001	0.0288	NA	0.0003	0.1578
tc_p	6.00E-10	0.0008	0.0014	5.00E-07	7.00E-05	0.0000	0.057
ipcim	0.9638	0.8351	0.4668	0.0851	0.1018	0.001	0.5646

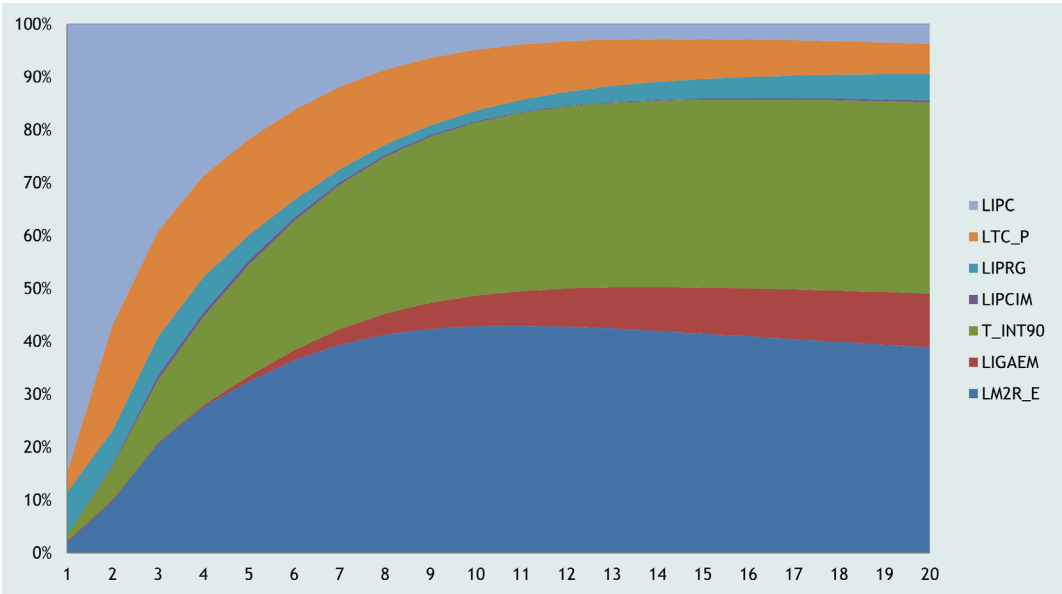
Anexo V: Impulso-Respuesta de los precios ante un *choque* en las variables del sistema

Órdenes alternativos:



Anexo VI: Descomposición de la varianza de errores de pronóstico del nivel de precios

Período	LIPC	LM2R_E	LIGAEM	T_INT90	LIPCIM	LIPRG	LTC_P
1	84.79	2.00	0.27	1.07	0.02	8.17	3.69
2	56.87	9.86	0.23	6.34	0.28	6.43	19.99
3	39.13	20.79	0.12	11.85	0.81	7.35	19.96
4	28.67	27.63	0.33	16.71	0.88	6.65	19.13
5	21.75	32.43	1.02	21.07	0.76	4.87	18.10
6	16.23	36.45	1.94	24.42	0.62	3.39	16.96
7	11.85	39.39	2.91	27.34	0.50	2.42	15.60
8	8.62	41.28	3.93	29.71	0.39	1.94	14.14
9	6.35	42.39	4.90	31.43	0.29	1.84	12.78
10	4.82	42.88	5.77	32.74	0.22	1.98	11.58
11	3.82	42.96	6.54	33.71	0.17	2.27	10.52
12	3.22	42.79	7.21	34.41	0.14	2.62	9.60
13	2.91	42.43	7.79	34.93	0.13	2.99	8.82
14	2.78	41.98	8.28	35.30	0.14	3.35	8.16
15	2.79	41.48	8.71	35.58	0.16	3.69	7.59
16	2.89	40.95	9.08	35.78	0.19	4.00	7.11
17	3.06	40.42	9.39	35.93	0.23	4.27	6.69
18	3.26	39.91	9.67	36.05	0.27	4.51	6.33
19	3.48	39.41	9.91	36.13	0.32	4.72	6.02
20	3.71	38.93	10.12	36.19	0.38	4.91	5.76



Política Laboral

Algunos efectos generales de la crisis económica sobre los flujos migratorios y el mercado laboral venezolano*

Luis Lauriño

El deterioro gradual del contexto socioeconómico venezolano, particularmente en las dos últimas décadas, ha derivado en la que hoy es considerada una crisis humanitaria compleja. Esta situación ha visto un reflejo directamente proporcional en la dinámica migratoria y en el sistema de relaciones laborales del país, particularmente en su mercado laboral.

A propósito de ello, los flujos de emigrantes internacionales iniciados en los años 80 comenzaron a acelerarse y a mostrar picos extraordinarios e inéditos en volumen, composición, calificación y condiciones desde el año 2015.

Como una demostración fehaciente de ello, las cifras de ACNUR registraron 142.675 solicitudes de asilo entre el período 2014-2017, las del Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible (OLDS) registraron en abril de 2017 un incremento del 3.400% en este tipo de solicitudes realizadas por venezolanos en el mundo (Acosta y Castillo, 2017), y a finales de 2018, las peticiones de asilo de venezolanos se habían duplicado (88%) en la Unión Europea -con respecto al 2017- cuando unos 30.900 inmigrantes solicitaron la protección internacional de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)¹.

En este sentido, durante el período 2012-2017 se contabilizaron cerca de 815 mil personas saliendo del país para residenciarse fuera de sus fronteras, destacando particularmente el lapso 2015-2017, en el que se multiplicó 2,7 veces el volumen de emigrantes venezolanos, registrándose por vez primera una cifra de salida superior a la de ingreso de inmigrantes.

En suma, y según la más reciente edición de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI 2019- 2020), de las personas emigradas durante los 5 años previos a la encuesta, 2,4 millones salieron durante el período 2017-2019², alcanzando para este último año, un stock total acumulado de 4,5 millones de venezolanos residenciados fuera de las fronteras de su país.

Es evidentemente estrecha la relación que se establece entre una crisis socioeconómica estructural

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 2, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en enero de 2021.

¹ Las peticiones de asilo de los venezolanos ante la EASO habían aumentado ya en el año 2017 en 155%. Deutsche Welle. 2020. Venezuela desde el 23 de enero de 2019: Un País en Ebullición. En. www.amp.dw.com. Recuperado el 18/05/20.

² Freitez y Cols. 2020. Sistematización de la investigación sobre la migración venezolana desde el contexto de origen. Equilibrium/Cende. Lima. 2020. p. 12. En: www.equilibriumcende.com. Recuperado el 20 de noviembre de 2020.

y sostenida, los movimientos migratorios forzados y la reconfiguración, también forzada, del sistema de relaciones laborales, particularmente en lo que se refiere al mercado laboral directamente afectado por la misma.

Alto Nivel de Calificación de la Emigración Venezolana

A propósito de ello, vista la dimensión de los datos señalados y en aras de entender la magnitud del impacto migratorio en relación con la pérdida de capital intelectual en el sistema productivo, debemos recordar que a comienzos del nuevo milenio y en países de la OCDE se estimaba que un 37% de los emigrantes venezolanos había completado la educación universitaria, es decir, el triple del promedio latinoamericano.

Por otra parte, y según los datos ofrecidos por diversas fuentes, entre ellas el Banco Mundial, se calculaba el stock de venezolanos en los Estados Unidos, uno de los principales destinos de la emigración venezolana, en 33.000 personas para el año 1980, 42.000 para el año 1990 y 107.000 para el año 2000, admitiéndose un promedio anual de 2.800 venezolanos, entre los años 1989 y 1998 (Freitez, 2011). Se trataba, fundamentalmente, de una emigración de muy altos niveles de calificación, tal y como lo confirmó el censo realizado en el año 1990 en los Estados Unidos. Según éste, la tasa de venezolanos con 25 años o más con títulos de doctorado, "...superaba la media de la población extranjera y aún más la de la población nativa de ese país". Adicionalmente, poco más del 33% de la Población Económicamente Activa que se dedicaba en ese país a actividades directivas, gerenciales y/o profesionales, eran inmigrantes nacidos en Venezuela.

Estos altos niveles de calificación se confirmaban una década más tarde, cuando el censo del año 2000 calculara que un 43% de los inmigrantes venezolanos tenía educación universitaria completa, y que estando el 63% de la población de 16 años o más incorporada a la fuerza de trabajo, el 41% de la misma asumía responsabilidades profesionales y/o gerenciales (Freitez, 2011).

Lo mismo se evidencia en otro destino predilecto de los venezolanos, caso de España, debido a los nexos filiatorios y culturales del venezolano con este país. En este sentido, mientras los datos del censo español del año 1991 estimaban unos 42 mil venezolanos empadronados y residentes en este país, una década más tarde esta misma fuente reportaba un total de 67 mil conacionales venezolanos empadronados (Freitez, 2011). Y como había ocurrido en los Estados Unidos, en España también se registraron altos niveles educativos de la migración venezolana. De manera que, el 28% de los venezolanos empadronados en España tenían niveles de estudios superiores, marcando una diferencia sustantiva con relación a la inmigración proveniente de los países andinos y caribeños (Freitez, 2011), para no hablar de los procedentes de África y Asia.

Esa alta calificación era reconocida aún en reportes hasta el año 2013, fecha en la cual todavía un 52% de los trabajadores venezolanos en la Unión Europea tenía educación terciaria, y 61% en el caso de los Estados Unidos, registros aún superiores a los de sus pares latinoamericanos, con 34% y 58%, respectivamente (Freitez, 2018).

Pérdida significativa de capital intelectual y encogimiento cuantitativo y cualitativo de la oferta laboral

Y aunque aquella situación comenzó a cambiar en 2017³, pueden destacarse dos aspectos de importancia: 1) Venezuela, ostenta hoy la mayor pérdida per cápita de capital intelectual en América Latina; y 2), parece inminente que continúe la pérdida de competencias técnicas, dado el probable éxodo adicional de profesionales, de mantenerse la intencionalidad declarada en 2013 y 2015 por estudiantes universitarios de los últimos años de carrera en algunas de las más importantes universidades públicas y privadas del país⁴.

Los flujos de emigración internacional en países en vías de desarrollo y particularmente la migración calificada tienen, en líneas generales, variados efectos económicos; algunos más beneficiosos que otros. Por ejemplo, el nivel de maximización de ingresos personales y del grupo familiar por la fuga de cerebros suele ser positivo, por lo que cierta emigración calificada puede ser beneficiosa. A su vez, esta fuga de cerebros puede estimular el nivel educativo⁵ e inducir los flujos de remesas, así como generar beneficios tanto en los países de origen como en los países de acogida. Sin embargo, los problemas se producen cuando el volumen de la emigración calificada está por encima de un nivel razonable, y la consecuente fuga de cerebros reduce la reserva de capital humano, y sobre todo intelectual, e induce distorsiones ocupacionales afectando el producto potencial del país.

En el caso venezolano, el masivo proceso emigratorio generado por la crisis económica y social, entre otras causas, ha significado la pérdida de un capital humano e intelectual invaluable de aproximadamente 3,4 millones de personas en edades comprendidas entre los 15 y los

³ En 2017 la población emigrante con estudios universitarios completos rondaba el 29%, un tercio de esta misma población sólo contaba con el título de bachiller, y un 15% con un capital educativo inferior a la educación media completa. (Freitez, A., 2018).

⁴ El estudio que se cita, realizado en 2013, y luego en 2015, dio cuenta de una muestra conformada por estudiantes de cuatro universidades venezolanas ubicadas en la Región Capital. La misma contempló la encuesta de 600 estudiantes de dos universidades públicas (UCV y USB), así como la encuesta a 300 estudiantes de dos universidades privadas (UCAB y UNIMET), destacando, entre otros resultados, “la intencionalidad de los estudiantes de radicarse en otro país por 3 o más años al culminar sus estudios. Se aprecia que en el año 2013 la respuesta en las universidades privadas indicó que el 60% tenía intención de emigrar y al segmentar las respuestas y sumar ‘Definitivamente Sí’ y ‘Probablemente Sí’, el porcentaje llegó a 73,7%. Al examinar las respuestas del año 2015, la intención de emigrar se elevó a 63% y al segmentarlas y sumar las respuestas ‘Definitivamente Sí’ y ‘Probablemente Sí’, el porcentaje llegó a 88,1%”. Ver De La Vega, I. y Vargas, C. (2017). 798-801.

⁵ La salida de la emigración calificada aumenta las probabilidades de incrementar el nivel educativo de la misma, y con ello las de aumento de los ingresos y niveles de remesas.

59 años, básicamente el rango de edad de la población económicamente activa en el país; lo que aunado al aumento de la mortalidad, ha contribuido con la pérdida del bono demográfico, ahora aprovechado en otros países para el fortalecimiento de sus mercados laborales⁶.

Por otra parte, junto con la pérdida del capital intelectual, particularmente en el nivel profesional, se ha afectado negativamente buena parte de la capacidad de liderazgo gerencial, factor responsable de la conducción estratégica y de la función social de la organización empresarial, en tanto ésta no sólo es un actor económico, sino también un importante agente social. En este sentido, se prescinde, a su vez, del efecto sobre el modelaje social, que en torno a la relación esfuerzo-logro y a la ética del trabajo, como claves del ascenso social, transmite el liderazgo gerencial.

De manera que es, y será, incalculable el impacto en el corto y el mediano plazo de esta pérdida poblacional sobre el sistema productivo nacional, tanto por la merma en el volumen de trabajadores disponibles, como por la reducción de las capacidades técnicas disponibles en el mismo.

Adicionalmente, durante las dos últimas décadas del siglo XXI, no sólo se ha acelerado el flujo migratorio del venezolano y se ha estimulado un grave proceso de desindustrialización en el país, también se ha desincentivado el desarrollo del sistema educativo, especialmente el subsistema de educación técnica y profesional. Así, durante este lapso se evidencia una significativa ampliación de la brecha entre el conocimiento disponible y las necesidades particulares de los sectores productivos, afectando no solo la calidad de los procesos productivos y de los productos y/o servicios finales, sino la posibilidad real de iniciar, sostener o expandir en el mediano plazo un necesario proceso de recuperación de la actividad económica.

Efectos de la Emigración sobre los actores principales del sistema de Relaciones de Trabajo

La pérdida masiva de población calificada también ha tenido un impacto significativo sobre otras macrovariables del sistema de relaciones de trabajo que afectan, directa e indirectamente, el mercado laboral: los trabajadores y sus organizaciones, el empresariado y sus organizaciones, el Estado y su institucionalidad especializada; todos ellos actores principales del sistema de relaciones de trabajo. Además ha sido afectada la distribución y balance del poder de éstos agentes en la sociedad, incluyendo la estructura normativa que les regula, el marco o proceso de industrialización, los contextos o el entorno, particularmente el tecnológico, y la homeóstasis del sistema de relaciones laborales del país (conflictividad laboral).

⁶ Los 3,4 millones de emigrantes venezolanos en edad laboral indudablemente han contribuido a generar cambios en la estructura de edad en no pocos países, coadyuvando con su crecimiento económico. Vale la pena recordar que este crecimiento sucede cuando la proporción de la población en edad de trabajar (15 años a 64 años) es mayor que la proporción de aquella que está fuera de este rango. Ver “Demographic Dividend” en <https://www.unfpa.org/>. Recuperado el 27/01/21.

- **Con relación a los Trabajadores:**

Los gremios y sindicatos de trabajadores no sólo ven mermado el tamaño de la población económicamente activa, y potencialmente afiliable, sino su capacidad organizativa y su volumen, viendo así reducido su poder como actor del sistema de relaciones de trabajo, y con ello, su capacidad de negociación colectiva, aspecto central no sólo de la democracia industrial, sino también de la social.

También se ve perjudicado el desarrollo formativo técnico-profesional, así como la posibilidad de entrenamiento y reentrenamiento del trabajador, toda vez que la pérdida de capital intelectual reduce a su vez las capacidades para la socialización y la transferencia del conocimiento.

- **Con relación al Empresariado**

El empresariado también ha sido afectado directamente por esta pérdida poblacional, no sólo por la reducción en el volumen de trabajadores disponibles, dado el achatamiento de las opciones del mercado laboral, sino por la contracción de las capacidades técnicas disponibles en el mismo. Con ello, se han restringido aún más las posibilidades de adaptación a las significativas demandas contextuales en cuanto a la adopción de competencias técnicas y cognitivas nuevas, hoy constituidas en el fundamento de la ventaja competitiva de la organización empresarial, e inclusive de su sobrevivencia, en los mercados globales, en el marco de la IV Revolución Industrial. Y todo ello, aunado a la necesaria redefinición de la estructura productiva del país, dados los impactos de la transición energética global, lo que incluye desde luego la reconfiguración y adaptación del factor trabajo.

Estas restricciones dificultan cualquier esfuerzo o proceso mediano de reindustrialización, determinando así el desempeño de los indicadores de desempleo, salario, informalidad, subempleo o protección social, entre otros.

A propósito de lo anterior vale la pena recordar que el proceso de desindustrialización registrado en el país llevó al parque industrial de 1997, de aproximadamente 12.700 empresas, a uno reducido a 2.500 empresas aproximadamente en el año 2018 (Lauriño, 2020)⁷, afectando significativamente el desempeño de los indicadores arriba señalados.

A pesar de ello, y del evidente deterioro, aún durante el período 1999-2013 el panorama del mercado laboral parecía relativamente “alentador” en comparación con los años subsiguientes. De manera que, al final de este período, ya los datos daban cuenta de cifras alarmantes, según las cuales, 1 de cada 10 venezolanos comían dos o menos veces al día, dada la insuficiencia de su ingreso; 4 de cada 10 personas de 15 años y más, se encontraba al margen de la fuerza laboral; y 32% (3.7 millones) de los ocupados recibían una remuneración igual o inferior al salario mínimo de referencia (Zúñiga, 2015). Cinco años más tarde, en 2018, el salario mínimo mensual había quedado reducido a 8,8 Bs.S/\$ en términos

⁷ Ver Lauriño, (2020). En: <https://equilibriumcende.com/evolucion-proceso-migratorio/>. Recuperado el 28/01/2021.

reales internacionales, lo que aunado al recorte de los subsidios oficiales directos a la población más vulnerable, agravaba aún más el poder adquisitivo de una buena parte de la población venezolana. La velocidad de la hiperinflación era tan acelerada que, manteniendo la rigidez de los salarios, hacía imposible su correspondiente indexación, reduciendo a su vez a la mínima expresión, otros beneficios laborales relacionados con el trabajo formal (antigüedad, bonificaciones, y seguros, entre otros) (Freitez y Marotta, 2019). Por otra parte, en este mismo año un 43,2% (4,8 millones de personas) trabajó en condiciones de vulnerabilidad, el empleo informal alcanzó el 45,2%, y la tasa de desocupación formal llegó al 54%. Mientras tanto, el subempleo visible se registró en 3,8% y el desaliento laboral se estimó en 8,4% (Freitez y Marotta, 2019).

Ante este cuadro, y sin la adopción de medidas que puedan iniciar un proceso de reindustrialización, así como la reversión de las causas raíces de esta situación estructural, será difícil que el desempeño de los indicadores del mercado laboral pueda arrojar resultados más alentadores.

- **Con relación al Estado**

Una lógica similar ha sucedido con el Estado y su institucionalidad especializada, como actor del sistema de relaciones de trabajo. La pérdida de capital humano en edad productiva, así como calificada técnica y profesionalmente, ha determinado la calidad de lo que podríamos llamar su cadena de valor, limitando su capacidad para ofrecer productos y/o servicios públicos con criterios de calidad, eficiencia, eficacia y efectividad. La gestión del Estado más que cualquier otra actividad exige una elevada capacidad gerencial para diseñar y administrar las políticas públicas, afectando gravemente la valoración social de la misma, generando con ello altos niveles de conflictividad social⁸ que se presumen serán aún mayores en un proceso de transición y cambios profundos en la estructura económica por las que debe pasar inevitablemente la sociedad venezolana⁹

A manera de Conclusión

El deterioro del contexto socioeconómico venezolano que señalábamos al inicio de estas notas, y que ha derivado en la crisis humanitaria que hoy vivimos, lejos de haber sido superado, ha tomado un ritmo más acelerado y profundo.

En cuanto a la crisis económica algunos indicadores pueden dar cuenta de ello: en 2019 la actividad económica cayó por sexto año consecutivo y se contrajo un 28%. Se mantuvo el proceso hiper-

⁸La conflictividad laboral fue la de mayor incidencia en 2018, al registrar 5.735 protestas al final de este año. Por otra parte, mientras la conflictividad social se estimó este mismo año en 12.715 protestas por diferentes motivos, incluidos los laborales, en 2019 los niveles de conflictividad alcanzaron las 16.739 protestas. Ver www.observatoriodeconflictos.org.ve.

⁹ Por ejemplo, según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social se registraron en 2020 unas 5905 protestas por servicios básicos y 1902 por gasolina, para que sumadas a otras causas relacionadas con la gestión pública alcanzaran un total de 9633 protestas. Ver: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/>. Recuperado el 26/01/21.

inflacionario, con una inflación del 9.585% en 2019 y del 2.294% en los primeros cinco meses de 2020. El salario mínimo se contrajo un 37,4% en términos reales entre diciembre de 2018 y diciembre de 2019, y un 30,0% en los primeros seis meses de 2020 respecto al cierre de 2019. Por último, podemos señalar que en 2020 se intensificaron las limitaciones financieras que el sector público venezolano venía enfrentando, así el impago de la mayoría de las obligaciones externas del sector público ha mantenido cerrado el acceso al financiamiento que proviene del exterior (CEPAL, 2020).

En cuanto a la dinámica migratoria, un informe recientemente elaborado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) estimó que el número de refugiados y migrantes venezolanos podría ascender a 7 millones este año 2021 (OAS, 2020).

De manera que, si se mantiene en el país, en una etapa post-pandemia (COVID-19), esa relación entre la crisis económica y el flujo de la migración forzada, no serán pocos ni menores los retos que tendrá el sistema de relaciones de trabajo y el mercado laboral venezolano.

Finalmente, pareciera previsible que, sin voluntad política, y unas políticas públicas adecuadamente diseñadas para revertir la situación desde su origen, entre otras medidas, se mantengan las tendencias que sobre el sistema de relaciones de trabajo y el mercado laboral se analizaron.

Referencias

- Castillo, A. (2018, 4 de noviembre). Diáspora Venezolana. Entre la migración y el asilo. Observatorio Latinoamericano de Desarrollo Sostenible. <https://www.olds2030.org/2018/04/diaspora-venezolana-migracion-asilo-refugiados>.
- CEPAL (2020).Informe Macroeconómico. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44674/179/EEE2019_Venezuela_es.pdf.
- De la Vega I, y Vargas C. (2017). La Intención de Emigración de Estudiantes Universitarios. Estudio Comparado en Cuatro Universidades Venezolanas. *Interciencia*, 42(12), 798–801.
- Ospina-Valencia, J. (2019, 15 de febrero). Venezuela desde el 23 de enero de 2019: País en ebullición. *Deutsche Welle*. <https://www.dw.com/es/venezuela-desde-el-23-de-enero-de-2019-un-pa%C3%ADs-en-ebullici%C3%B3n/a-47540275>
- Freitez, A. (2011) Venezuela 1981-2011. Tránsito de un País de Inmigración a Otro de Emigración. En Freitez, A. y Cols. (2011) *La Población Venezolana 200 Años Después* (pp. 167-168). Universidad Católica Andrés Bello y Asociación Venezolana de Estudios de Población.
- Freitez, A. (2018). Espejo de la Crisis Humanitaria Venezolana. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2017*. (p. 233). Abediciones y Fundación Konrad Adenauer.

- Freitez, A. y Marotta, D. (2019). Migración Forzada, Crisis Económica y Desequilibrios en el Mercado Laboral.(pp.1-22). Versión no publicada y facilitada por el profesor Marotta en marzo de 2019.
- Lauriño, L. (2020) Una mirada al proceso migratorio venezolano desde su evolución industrial: la transición desde el país que tuvimos hacia el país que tenemos. Equilibrium Cende. <https://equilibriumcende.com/evolucion-proceso-migratorio/>.
- OAS (2020). Comunicados de Prensa, C-128/20. En: www.oas.org.
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (2021, 28 de enero). Radar de Conflictividad. www.observatoriodeconflictos.org.ve.
- UNFPA. (2016). Demographic Dividend. <https://www.unfpa.org/>.
- Zúñiga, G. (2014). El Trabajo como Clave del Desarrollo y la Cohesión Social. En: Freitez, A., González, M., y Zúñiga, G. (2015) Una Mirada a la Situación Social de la Población Venezolana.
- Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014 (pp. 100-101). Encovi 2014. UCAB, USB, UCV, Fundación Konrad Adenauer.

La informalidad laboral en Venezuela: definiciones, medición y desafíos

Demetrio Marotta Lanzieri

Un renovado interés despierta el fenómeno de la informalidad entre los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM, 2021), el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Acevedo et al., 2021). A pesar de que en la última década el empleo informal experimentó un retroceso a nivel mundial, la pandemia, junto con la transformación digital de los procesos productivos y comerciales, han impactado especialmente a los trabajadores, lo que puede significar un fuerte y permanente aumento de la informalidad en países en desarrollo, sobre todo, una vez que se alcance la senda de recuperación económica global. Las propuestas planteadas por estas organizaciones en sus distintos informes giran en torno a la mejora de la identificación y medición de la informalidad laboral, con el fin de poder diseñar y aplicar mejores políticas públicas en materia de formalización gradual de los segmentos marginados; políticas que garanticen una mejora de los niveles de inclusión y equidad, una vez que se reanude la tendencia al crecimiento.

La informalidad laboral es un fenómeno complejo, cambiante y multifactorial que ha sido objeto de amplios debates respecto a su definición, medición, causas y consecuencias desde los años setenta del siglo pasado. Es de difícil medición, dado que gran parte de sus integrantes operan lejos de los registros, bien sea por voluntad propia o por exclusión de los mercados; además de que tradicionalmente, sobre todo en las economías menos desarrolladas, la informalidad laboral tiende a ser el destino de aquellos que se incorporan por primera vez al mercado de trabajo y de los desempleados.

Más de dos mil millones de trabajadores a nivel mundial (60% de la población empleada) participan en el sector informal, principalmente en países en desarrollo; un tercio de la actividad económica mundial se realiza en la informalidad; 85% de los trabajadores informales están empleados de manera precaria en pequeñas empresas informales, mientras que solo 11% de los trabajadores informales están ocupados en empresas del sector formal (FMI, 2021).

En Venezuela, la informalidad laboral, desde los primeros estudios a comienzo de la década de 1980¹, siempre ha estado asociada a la exclusión, la baja productividad, la pobreza, la buhonería y/o la subsistencia; sin embargo, no necesariamente la informalidad está relacionada a estas solas condiciones. La economía informal se ha transformado tanto como ha cambiado la realidad del país, al punto de que ya es necesario

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 11, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en octubre de 2021.

¹ Destacan especialmente los trabajos de los investigadores: Vanessa Cartaya Febres, Gustavo Márquez, María Beatriz Orlando y Samuel Freije, entre otros.

modificar los criterios con los que todavía se suelen enfocar y diseñar los estudios sobre esta materia.

Seguidamente, hacemos una revisión de las diferentes perspectivas de su definición y los criterios de medición utilizados, tanto a nivel global como local. Igualmente, se abordan los desafíos que enfrentan las políticas públicas en cuanto a su real dimensionamiento y al diseño de estrategias de formalización efectivas.

Definición y medición del empleo informal

El empleo informal, en la tradición teórico práctica de los países en desarrollo, se define principalmente de manera estadística, buscando clasificar los puestos de trabajo asociados a características específicas que lo diferencian del empleo formal, el cual, tradicionalmente representa la norma en términos de: contratación fija, remuneración suficiente, amparado por la legislación laboral, con libertad de asociación y con beneficios colectivos. Los enfoques teóricos que dan sustento a los criterios de medición tipifican las causas y consecuencias en su búsqueda de comprensión del fenómeno; sin embargo, estas perspectivas teóricas serán tema de otro análisis en vista de la bastedad y complejidad de las posiciones y especificidades de cada país o región.

Desde que el antropólogo británico Keith Hart introdujera el concepto de “sector no estructurado”² en sus trabajos sobre Kenya y Ghana hace cuarenta y nueve años (OIT, 1972 y Hart, 1973), todas las definiciones siguientes se centraron en las carencias que este tipo de actividades, empresas y empleos, tiene con respecto a las que se llevan a cabo en un entorno formal, moderno, legal o regular. Por lo tanto, los diferentes conceptos se fundamentan en si se hace referencia a la actividad económica, el tipo de empresa o el trabajo que desempeña el empleado; en consecuencia, cabe hacer un pequeño esfuerzo de distinción con el fin de aclarar la dimensión sobre la cual se establecen los conceptos.

Cuando nos referimos a “Economía Informal”, por lo general hablamos de las actividades económicas realizadas por trabajadores o unidades productivas al margen de las estructuras económicas institucionalizadas, de la normativa legal y fiscal, y de los sistemas de registro formales. Son actividades que producen bienes y servicios lícitos pero que no están amparados por las leyes o, en cualquier caso, éstas no son cumplidas por ser consideradas inadecuadas y engorrosas por parte de quienes las realizan, o por imponer costos excesivos en relación al tamaño de las empresas que operan en este ámbito (OIT, 2002)³. Estas “microempresas” o negocios en el hogar que operan sin registro ni fiscalización, sin embargo, suplen y complementan segmentos empresariales modernos y formales de la economía productiva.

Por su parte, el término “Sector Informal” abarca solo las unidades económicas o de produc-

² Se refiere a actividades de trabajadores pobres, principalmente de autoempleados en ventas callejeras y talleres domiciliarios, no reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por autoridades públicas que denominaron posteriormente “Sector Informal Urbano”.

³ Conclusiones sobre el trabajo decente en la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, párrafo 3 (Ginebra, 2002).

ción (incluyendo productores independientes y por cuenta propia) no constituidas en sociedades de capital registradas y con características diferenciadas con respecto a las empresas formales; es decir: escaso tamaño, pocas barreras de entrada a mercados no regulados en términos de capital y organización, empresas de tipo familiar, procesos manuales y poco tecnificados, operaciones a pequeña escala, producción de mano de obra intensiva, escaso o nulo acceso al financiamiento, baja productividad, cobertura local o regional, entre otras. Adicionalmente, estas unidades operan en la mayor parte de los casos, en el hogar de los dueños, en la calle o en pequeños locales no habilitados para la actividad y, a pesar de ello, resultan funcionales y complementarias al resto de la economía.

Es a partir de la 17.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2003, que se incorpora el concepto de “Empleo informal”, conformado en la práctica por tres categorías: empleo informal en el sector informal, en el sector formal y en el sector de los hogares. Esta distinción representó un adelanto en la homogeneización de indicadores sobre informalidad pues, además de lo que hasta entonces se medía como empleo en empresas del sector informal, se incorporó el empleo con características de informalidad, no solo en las empresas del sector formal, sino también, y con mucha frecuencia, en el trabajo doméstico.

En consecuencia, el término empleo informal hace referencia a la situación o naturaleza del tipo de empleo, más que al sector de actividad donde el trabajador se desempeña. Por otra parte, hay que aclarar que la formalidad o no de la empresa no determina la formalidad del trabajo, razón por la cual la OIT define la informalidad laboral más allá de la unidad productiva. En este sentido, por ejemplo, Daza Pérez (2005) plantea que:

Se considera que los asalariados tienen un empleo informal si su relación de trabajo, de derecho o de hecho, no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (preaviso al despido, indemnización por despido, vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, etc.)

De esta forma, el criterio que hoy prevalece en el análisis de la informalidad laboral abarca a todos los empleados, que independientemente de si trabajan en empresas formales (dentro del sector formal y la economía formal), no cuentan con las condiciones de un empleo fijo regular atendiendo a la normativa laboral. En consecuencia, en términos prácticos se abandonó la definición tradicional que calificaba el empleo utilizando criterios estáticos referidos a modalidades de trabajo y sectores específicos de actividad, con los cuales se excluían del análisis a muchos trabajadores que en términos prácticos desarrollan labores informales dadas la desprotección y las relaciones ilegales bajo las cuales se desempeñan.

Con la intención de dimensionar mejor y de manera más precisa la informalidad laboral en función de la unidad de producción y de las características del empleo o el trabajador, la OIT (CIET, 2003) definió todas las categorías de trabajo informal de cualquier tipo de economía: a) Trabajadores por cuenta propia (trabajadores independientes sin empleados) en sus propias empresas del

sector informal; b) Empleadores (trabajadores independientes con empleados) en sus propias empresas del sector informal; c) Trabajadores familiares auxiliares, independientemente del tipo de empresa; d) Miembros de cooperativas informales de productores (no establecidas como entidades jurídicas); e) Personas que tienen empleos informales, definidos según la relación de trabajo (en la legislación o la práctica, empleos que no están sujetos a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo (vacaciones anuales pagadas o licencia pagada por enfermedad, entre otras); y f) Trabajadores por cuenta propia que se ocupan de la producción de bienes exclusivamente para su consumo final en el hogar.

Cuadro 1: Marco Conceptual - Empleo Informal

Unidades de producción por tipo	Empleos según la situación en el empleo								
	Trabajadores por cuenta propia		Empleadores		Trabajadores familiares auxiliares	Asalariados		Miembros de cooperativas de productores	
	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal	Informal	Formal	Informal	Formal
Empresas del sector forma					1	2			
Empresas del sector informal ^{a)}	3		4		5	6	7	8	
Hogares ^{b)}	9					10			

a) Según la definición de la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (con exclusión de los hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados)

b) Hogares que producen bienes exclusivamente para su propio uso final y hogares que emplean a trabajadores domésticos asalariados.

Nota: Las casillas sombreadas en gris oscuro se refieren a empleos que, por definición, no existen en el tipo de unidades de producción en cuestión. Las casillas sombreadas en gris claro se refieren a los empleos formales. Las casillas no sombreadas representan los diversos tipos de empleos informales.

Empleo informal: Casillas 1 a 6 y 8 a 10.

Empleo en el sector informal: Casillas 3 a 8.

Empleo informal fuera del sector informal: Casillas 1, 2, 9 y 10.

Fuente: Informe CIET – OIT 2003.

Existen otros conceptos que dan cuenta de las desviaciones de ciertas modalidades de empleos con respecto al referente de trabajo formal, productivo, moderno y estructurado que tradicionalmente se ha catalogado como trabajo decente o digno. Denominaciones como el subempleo, el empleo vulnerable o el empleo precario, apuntan a ocupaciones con inestabilidad de ingresos y de contratación, discriminatorios, sin libertad de asociación o participación en decisiones derivadas del diálogo social, con remuneraciones insuficientes, sin condiciones dignas y seguras de trabajo, y en general sin derechos laborales universales (OIT, 2013).

La medición de la informalidad laboral en Venezuela

En el caso de Venezuela, el Instituto Nacional de Estadística (INE), que desde 1967 ofrecía los datos de la “Fuerza de Trabajo” mediante la divulgación de su Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM), continúa utilizando la tradicional metodología PREALC - OIT⁴, que no incorpora el contingente de empleados que aun trabajando para empresas consideradas formales, están desprotegidos en términos de la legislación laboral, de forma tal que se estaría subestimando la magnitud real del problema de la informalidad. La información sobre los ocupados ofrecida por EHM, define a los empleados informales de la siguiente manera:

“...las personas de 15 años y más, que declararon que laboran en empresas con menos de cinco personas (incluido el patrón), servicio doméstico, trabajadores por cuenta propia no profesionales (tales como vendedores, artesanos, conductores, pintores, carpinteros, buhoneros, etc.) y ayudantes familiares no remunerados y que trabajen 15 horas o más semanalmente, en el momento establecido como período de referencia (semana anterior al día de la entrevista)”. (INE, 2013)

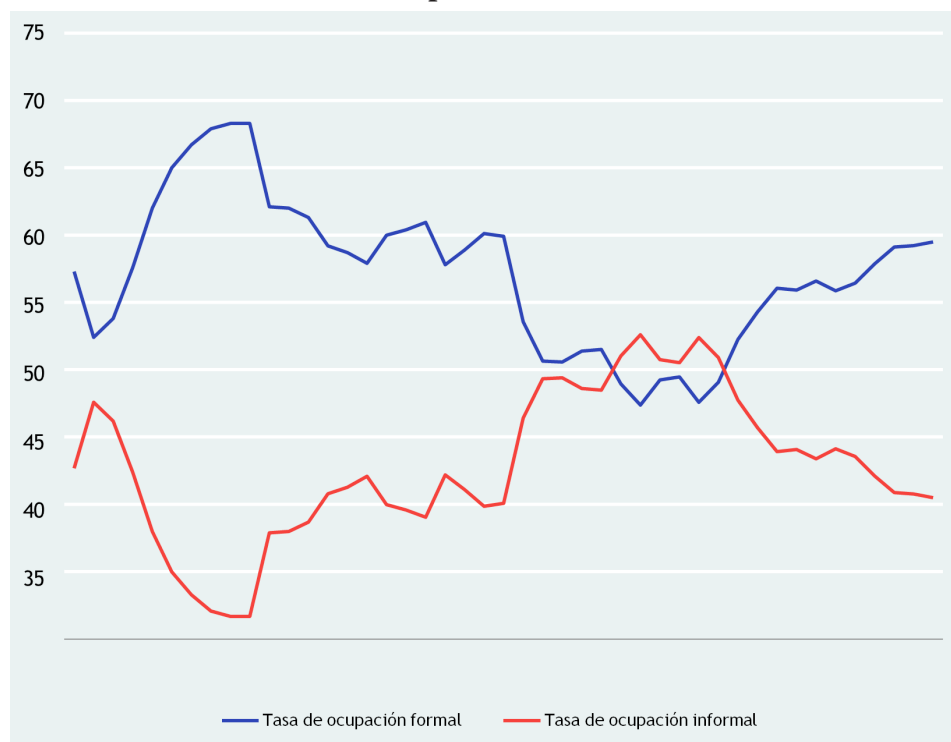
En tal sentido, tanto la definición como la metodología de levantamiento de la información oficial no registran la nueva clasificación de empleos informales según lo establecido por la OIT y el BM (Perry et al., 2007). Una alternativa de medición actualizada de los empleos informales supone utilizar la clasificación de los trabajadores no amparados por la legislación laboral, más concretamente, que no aportan, ni individual ni con el empleador, al sistema de seguridad social. Esta forma simple de clasificación o tipificación de empleos informales puede ser práctica, pero suele implicar cierto sesgo de selección. Asumir que todos los trabajadores ocupados que manifiestan no aportar a la seguridad social son empleados informales, independientemente del sector o empresas en donde operen, podría implicar una sobreestimación en los valores del indicador de empleo informal, ya que, en la última reforma de la Ley del Sistema de Seguridad Social, realizada en 2012, se dispuso incluir a los trabajadores no dependientes y cooperativistas como aportantes al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS). Con esta decisión se aumentó el número de los trabajadores inscritos dentro del IVSS, pero en realidad esto no refleja un incremento de la formalidad laboral, dadas las precarias condiciones en que se desempeñan estos trabajadores.

En cuanto a los datos oficiales publicados sobre la informalidad, tenemos que el empleo en el sector informal es registrado por el INE desde 1970 (Gráfico 1) y comenzó a crecer y representar un fenómeno significativo de la estructura del empleo en Venezuela a partir de 1981. La tendencia de crecimiento de la tasa de ocupación informal comienza a inicios de la década de los 80 hasta el año 2005, período en el cual superó el 50% del empleo total entre 1999 y 2004. Posteriormente, comienza una senda de decrecimiento como consecuencia del boom de ingresos petroleros,

⁴ Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), creado por la OIT en 1971 para fomentar la investigación sobre el Sector Informal Urbano (SIU) en América Latina y el Caribe.

de aumento del gasto público y del incremento en la contratación por parte del Estado⁵ absorbi-

Gráfico 1: Empleo formal e informal



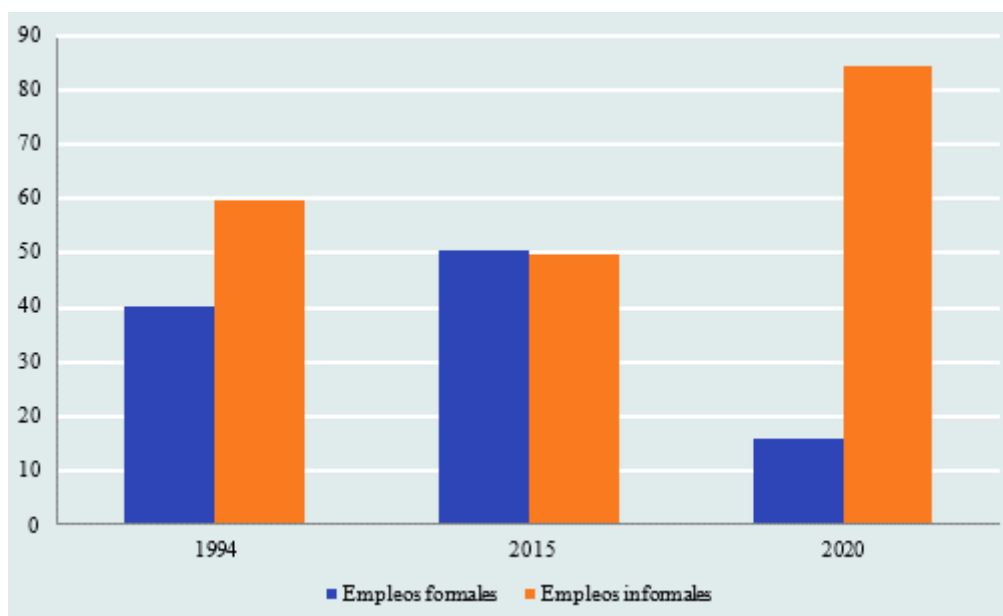
Fuente: INE.

endo a buena parte de los ocupados informales. En 2015 el empleo en el sector informal alcanzó el 41% del total de ocupados según cifras del INE, el nivel relativo más bajo desde el año 1984.

Producto de la insuficiencia de cifras oficiales sobre empleo, y en general sobre las condiciones socioeconómicas de los venezolanos, varias Universidades del país comenzaron en 2014 a ofrecer datos a nivel nacional mediante la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI). La metodología de captura y procesamiento de las variables que en conjunto explicarían el indicador empleo informal seguía siendo las utilizadas por el INE, con la intención de establecer la continuidad en la metodología de levantamiento de la información. Es así como el empleo informal, con las limitaciones en su definición y estimación que antes hemos señalado, revierte su tendencia de caída a partir de 2014 (41,6%) hasta alcanzar el 45,2% del empleo total en 2018 (Marotta, 2018).

En 2020, tomando en cuenta datos de la ENCOVI para ese año, y utilizando el criterio de la cotización al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) que sugiere la OIT, la tasa de empleo informal sería de un 84,5% (Gráfico 2), experimentando un incremento significativo con respecto a 2015 cu-

⁵ El empleo en el sector público pasó de 1,3 millones de empleados en la administración pública en 1998 a 2,7 millones (un 20,7% de los ocupados según ENCOVI) en 2015.

Gráfico 2: Porcentaje de empleos formales e informales según cotización al IVSS

Fuente: INE (1994), ENCOVI (2015 y 2020).

ando el nivel de informalidad laboral, utilizando estos criterios más precisos, fue de 48,5%⁶ (Gráfico 2).

A partir del 2015, el mercado laboral comenzó a transitar un período de grandes y profundas transformaciones asociadas a un incremento de la informalidad y la precarización de los empleos en general, como efecto de los agudos problemas recesivos e inflacionarios. Entre algunos de los indicadores laborales analizados y que dan cuenta de estos cambios se pueden mencionar los siguientes (Proyecto ENCOVI, 2021):

- Un incremento de la proporción de trabajadores no calificados o en oficios elementales, pasando de 9,7% en 2015 a 36% en 2020.
- Una reducción de la nómina pública de empleados y obreros, de 36% en 2014 a 24% en 2020.
- Los trabajadores bajo condición de asalariados pasaron de 62% del total de ocupados en 2014 a 46% en 2020, incrementándose los ocupados por cuenta propia que representaban 31% de los empleados a 45% en igual período.
- Los trabajadores en empleos vulnerables⁷ aumentaron de 35% en 2014 a 51% del total de empleados en 2020.

⁶ Cabe destacar que según el INE, los ocupados que manifestaron no cotizar a la seguridad social alcanzaron un 42% del total de ocupados.

⁷ Se refiere a aquellos empleados que no gozan de estabilidad laboral en términos de contrato laboral, remuneración y derechos laborales. Se asume la definición de la OIT como la proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares en el empleo total y se les suman los miembros de cooperativas y trabajadores de servicio doméstico.

- Los ocupados sin contrato laboral o con simple acuerdo verbal, también aumentaron de un 47% en 2015 a 55% en 2018.

A manera de conclusión

Dado que no existe un acuerdo en cuanto a una definición unificada y objetiva de empleos informales, los organismos nacionales de estadísticas oficiales deciden la definición que más se adapta a la realidad local. Sin embargo, la OIT sugiere una metodología para la recolección y clasificación de la información que permitan la comparación internacional atendiendo y se aproxime con más precisión al concepto teórico de informalidad. El acceso a la seguridad social es una forma práctica y universal de clasificación, sin embargo, también implica limitaciones.

En Venezuela el nivel de informalidad laboral, entendida como la proporción de la fuerza de trabajo que no tiene acceso a la seguridad social, se ha incrementado drásticamente, pasando de 48,5% a 84,5% entre 2015 y 2020. Estos valores pueden resultar alarmantes, pero no deben sorprender si tenemos en cuenta un entorno de cambios radicales en el mercado laboral nacional.

Tradicionalmente, la informalidad laboral ha sido subestimada como consecuencia de la hoy inadecuada definición estadística aplicada por INE⁸. A partir de 2014, a falta de datos oficiales, se ha estado utilizando la información recogida en la ENCOVI, con base a la cual se puede medir la informalidad laboral utilizando el criterio de considerar como trabajadores informales a aquellos que no cotizan para recibir cobertura de la seguridad social, independientemente del sector y del segmento económico en el cual el trabajador se desempeñe. Aunque el criterio es, sin duda, mejor que el aplicado por el INE para definir la informalidad laboral, en el caso de Venezuela la disposición del Gobierno de permitir a los trabajadores individuales y cooperativistas integrarse a la seguridad social distorsiona (sobrestima) los niveles de la informalidad. Es necesario, por tanto, refinar el concepto de informalidad laboral a nivel local buscando dimensionar suficientemente la realidad de los ocupados bajo modalidades distintas a los estándares de trabajo decente establecidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles de las Naciones Unidas y de la OIT (Naciones Unidas, 2018). Una definición más ajustada así como su utilización en las nuevas encuestas destinadas a medir el empleo y el desempleo, permitiría acotar mejor los valores reales de los ocupados sin protección.

Reducir la incidencia de la informalidad exige un cambio de modelo económico que incentive la inversión productiva y la generación de empleos formales, que corrija los acuciantes problemas prioritarios de crisis humanitaria compleja⁹ y los import-

⁸ Desde 2013 no se tiene acceso a los microdatos de la EHM publicada por el INE

⁹ Problemas que se han agudizado recientemente con la crisis sanitaria producto de la pandemia mundial por el virus COVID 19.

antes desequilibrios macroeconómicos que hoy caracterizan a la economía venezolana.

El diseño de políticas públicas en materia laboral con base en un real dimensionamiento del problema de la informalidad laboral, a través de indicadores más precisos, permitiría afinar políticas laborales activas que reduzcan gradualmente el problema¹⁰, aumenten el capital humano y promuevan la formalización de los trabajadores informales. Para ello es necesaria una reforma institucional y legal orientada a favorecer la flexibilización del mercado laboral sin desatender los derechos laborales constitucionales.

Igualmente, resulta importante tomar en cuenta los posibles impactos que sobre el mercado laboral tendrán los cambios disruptivos de la IV Revolución Industrial¹¹, la transición energética producto del cambio climático, la redefinición del comercio mundial como consecuencia de los efectos a largo plazo de la pandemia (cadenas de suministro) y la guerra comercial entre USA y China.

Referencias

- Acevedo, I., Castellani, F., Lotti, G. Székely, M. (2021). Informalidad en los tiempos del COVID-19 en América Latina: implicaciones y opciones de amortiguamiento. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://dx.doi.org/10.18235/0003044>
- Banco Mundial (2021). The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies. World Bank Publications.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O. S. Fajnzylber, P., Mason, A y Saavedra-Chanduvi, J. (2007). Informalidad: escape y exclusión. World Bank Publications.
- Daza Pérez, J. L. (2005). Economía informal, Trabajo no declarado y Administración del Trabajo, Documento No. 9. Oficina Internacional del Trabajo, DIALOGUE.
- Fondo Monetario Internacional. (2021). The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth [La fuerza laboral informal global: Prioridades para un crecimiento inclusivo]. Publicaciones del Fondo Monetario Internacional.
- Hart, K. (1970). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. The Journal of Development Studies, 6(4), 104-120.
- INE. (2013). Encuesta de Hogares por Muestreo 59. http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&id=333&Itemid=103.

¹⁰ La gradualidad es importante si se da por entendido que la informalidad laboral absorbe buena parte de los desempleados y trabajadores desalentados, por lo que de ser posible una reducción drástica de la informalidad podría aumentar el desempleo y la inactividad.

¹¹ Para mayores detalles se puede consultar el informe de investigación “La IV Revolución Industrial y sus Impactos sobre el Mercado Laboral: Implicaciones para Venezuela” elaborado por Marotta, Lauriño y Zambrano. Publicado en febrero de 2019 por el IIES – UCAB.

- Marotta, D. (2018). Las distorsiones del mercado laboral venezolano. En A. Freitez (Coord.), *Espejo de la crisis humanitaria venezolana*, 109-126. AB Ediciones.
- Marotta, D., Lauriño, L., Zambrano, L. (2019). *La IV Revolución Industrial y sus Impactos sobre el Mercado Laboral: Implicaciones para Venezuela*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales – UCAB.
- OIT (1972). *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya* [Empleo, ingresos e igualdad: Una estrategia para aumentar el empleo productivo en Kenia].
- OIT (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Informe VI de la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo.
- OIT (2003). *Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo*.
- OIT (2013). *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad*. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Política de Empleo.
- Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3).
- Proyecto ENCOVI (2021). *Publicaciones anuales de la ENCOVI 2014 – 2021*. Abediciones. <https://www.proyectoencovi.com/libros>.

Política Redistributiva

¿Transferencias monetarias no condicionadas como respuesta al deterioro de la pobreza y la desigualdad en Venezuela?

Pobreza y Desigualdad en Venezuela: Revelaciones de la ENCOVI*

María Antonia Moreno

María Gabriela Ponce

Los resultados de las distintas ediciones de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) muestran un continuo y creciente deterioro de la situación socioeconómica de los venezolanos. Sin embargo, la información contenida en dichas encuestas permite la realización de análisis en aspectos específicos para la fundamentación y recomendación de políticas orientadas a resolver problemas coyunturales y estructurales presentes en el ámbito socioeconómico venezolano. Es el caso de la agudización de la desigualdad y pobreza de ingresos en el país, con ocasión de la larga crisis económica que lo afecta desde hace más de un quinquenio, a la que se añade la pandemia del COVID19.

Partiendo de la convicción de la mayor efectividad de las transferencias monetarias no condicionadas dentro de las opciones de política social para corregir abruptas caídas globales de ingresos, se explora la posibilidad de cuantificar los beneficios netos de un programa de este tipo en Venezuela y de la factibilidad de implementarlo.

Los resultados de un ejercicio de simulación de tres escenarios de transferencias monetarias no condicionadas para Venezuela¹ muestran que, efectivamente, la desigualdad en la distribución del ingreso se reduciría de manera considerable y que la pobreza de ingresos también lo haría, aunque en una forma más moderada. Por su parte, la factibilidad de una política de este tipo de transferencias estaría supeditada a la implementación de un programa de restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y de una propuesta de reforma integral de la política social; en el primer caso, para garantizar la estabilidad de precios y el mantenimiento de la capacidad del poder adquisitivo real de los ingresos y, en el segundo, para garantizar la restitución de los derechos sociales a la población venezolana y resguardar la focalización de los programas sociales dirigidos a la protección de los sectores más vulnerables.

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 7, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en junio de 2021.

¹ Tendría que existir cierto nivel de condicionalidad, en razón de los obstáculos para la incorporación de ciertos grupos de población que se mencionan más adelante.

Transferencias monetarias no condicionadas

Como su nombre lo indica, las transferencias monetarias no condicionadas refieren a cantidades de dinero que el gobierno debería otorgar a todas las personas, independientemente de su condición económica y social. Una modalidad de este tipo de transferencias es la renta básica universal (RBU) que, al ganar relevancia entre los mecanismos considerados para atenuar la vulnerabilidad económica y social acentuada con ocasión de la crisis sanitaria del COVID19, ha reavivado la discusión sobre su alcance conceptual y factibilidad.

Aunque la RBU tiene raíces teóricas que se remontan a casi cinco siglos², en la actualidad se pueden delinear dos enfoques. De una parte, los argumentos tienen que ver con la liberación de la necesidad de trabajar, esperándose que ello resulte en incentivos a la mejor distribución de las capacidades de los individuos y, consecuentemente, en una elevación de la productividad³. De la otra parte, se arguye la necesidad de utilizar la RBU como un mecanismo de política fiscal anticíclica dirigida a enfrentar situaciones de inestabilidad de los ingresos, sea por la incertidumbre laboral⁴ o por choques exógenos de gran impacto en la economía; con dicha política de ingresos se esperaría estimular la demanda agregada y contribuir a la estabilización macroeconómica.

Estas visiones tienen implicaciones de filosofía y política social distintas; la defensa del derecho a una compensación económica incondicional podría llevar al replanteamiento de la naturaleza y fundamentación de los derechos de propiedad y coloca en el centro de la discusión los límites del Estado de Bienestar (Raventós, 2020). En contra de esta posición, está la de quienes justifican una renta básica solo en razón de la incapacidad de los que no pueden generar ingresos propios, lo cual supondría el cumplimiento de tal requisito para el derecho a su disfrute (Rallo, 2019).

Por su práctica muy limitada⁵, a diferencia del caso de las transferencias monetarias focalizadas o condicionadas, no existen lecciones conclusivas de las experiencias de transferencias tipo RBU. En cambio, algunas implicaciones analíticas han surgido en relación con algunos aspectos técnicos y de economía política. En cuanto a lo primero, existe consenso sobre la simplicidad y transparencia del manejo y bajos costos de administración que derivan de la baja condicionalidad⁶ de la RBU

² Destacan, en esencia, las ideas de justicia social y del carácter deshumanizador del trabajo remunerado.

³ Entre sus defensores, destacan organizaciones como la Basic Income Earth Network (BIEN por sus siglas en inglés, fundada por Philippe Van Parijs, en 1986 (<https://basicincome.org/>) y la Red Renta Básica de España fundada por Daniel Raventós en 2001 (<https://www.redrentabasica.org/rb>).

⁴ Por ejemplo, informalidad laboral y desplazamiento de trabajadores por la robotización.

⁵ La limitada experiencia se remite, en general, a propuestas y ensayos con carácter temporal (Gentilini, Grosh, Rigolini, & Yemtsov, 2020). De los pilotos y propuestas mencionados en este trabajo, se destaca que solo los programas de Irán y Mongolia se acercaron a una RBU no condicionada, los que por cierto ya no están vigentes.

⁶ En realidad, existirían unas condiciones mínimas como edad y residencia legal. Actualmente, el bajo nivel de bancarización puede constituirse en una limitación para un acceso rápido y expedito a las transferencias monetarias, en vista de la sustitución progresiva y casi generalizada de prácticas bancarias tradicionales por la banca digital y electrónica.

los que, sin duda, permitirían la minimización de los problemas de riesgo moral⁷. También se presume que la implementación de una RBU no implicaría el abandono de otras políticas públicas, ni de programas sociales focalizados; así como tampoco una expansión innecesaria del sector público.

En contraste con esas ventajas, está el convencimiento de que la RBU acarrearía costos fiscales significativos y, con ello, algunos problemas de economía política. Su financiamiento por la vía tributaria plantea, de hecho, una redistribución del ingreso, porque algunos sectores tendrían que pagar una cuota de impuestos mayor que lo que recibirían por concepto de RBU. A la oposición de estos perdedores netos, habría que añadir la de quienes señalan la necesidad de atar las transferencias monetarias a algún tipo de corresponsabilidad, por considerarlas como un incentivo a la irresponsabilidad social; y las de quienes consideran que ellas podrían dar lugar a una reducción de la oferta laboral y de la producción, con consecuencias indeseables como la escasez y elevación de precios de algunos bienes y servicios.

A pesar de la ausencia de consensos sobre las ventajas de la RBU, en la actualidad existe un amplio apoyo a su implementación desde diversas instancias con el objetivo de atenuar el impacto de la pandemia del COVID19⁸. En particular, los organismos multilaterales han destacado la necesidad de revertir el aumento de la pobreza que estiman crecerá por primera vez en tres décadas (Banco Mundial, 2020). Para los países en desarrollo y de bajos ingresos, han planteado la adopción de un programa de ingreso básico temporal (Ortiz-Juárez & Gray, 2020), mientras que para América Latina y el Caribe, la implementación de un Ingreso Básico de Emergencia (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2020), como etapa previa a un programa de transferencia universal de carácter permanente, en razón de las grandes vulnerabilidades estructurales de la región, reforzadas por el impacto negativo de la pandemia.

Y... ¿el caso de Venezuela?

La implementación de una RBU en Venezuela no podría considerarse como una medida coyuntural y aislada del resto de las políticas sociales para atender los efectos de una crisis que lleva más de un lustro impactando las condiciones de vida de la población venezolana y a la cual se agregan los derivados de la pandemia del COVID-19. Después de un período de creci-

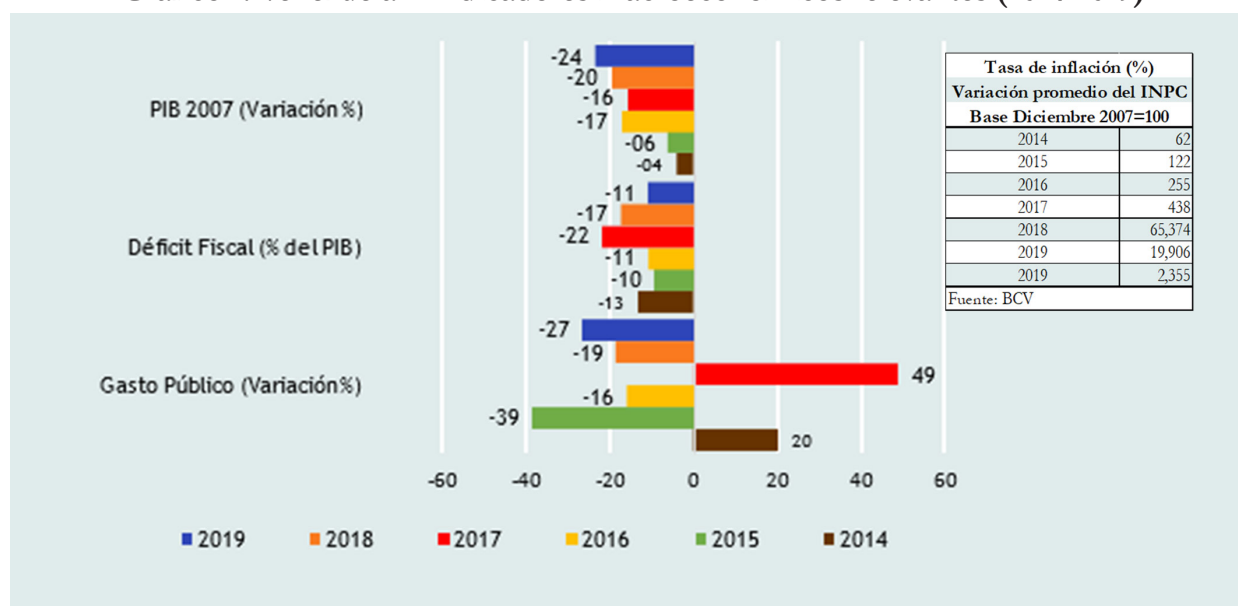
⁷ Incluyen el uso de los programas de transferencia a cambio de apoyo a los políticos en ejercicio de funciones de gobierno y la corrupción en los distintos niveles de administración de dichos programas.

⁸ Entre los países con propuestas de grupos políticos específicos están los casos del Reino Unido, donde grupos de oposición solicitan al Ministro de Hacienda aprobar una RBU durante la pandemia de COVID-19 (Independent, 2020); Colombia, donde algunos senadores piden al parlamento aprobar un ingreso básico de emergencia para entregar a los vulnerables durante la emergencia de la pandemia (Congreso de la República de Colombia, 2020); y Argentina, donde existe un proyecto del gobierno para implementar una renta básica (La Nación, 2020). Sin embargo, la única puesta en práctica con el carácter de RBU no condicionada es un piloto, bajo el nombre de My Basic Income (Mi Ingreso Básico) impulsada por el Instituto para la Investigación Económica de Berlín (DIW-Berlín, 2020), que consiste en la transferencia de 1.200 euros al mes para una población de 1.500 personas seleccionadas al azar, y con un plazo de duración que va desde agosto 2020 a diciembre 2024 (2 años y 4 meses).

miento positivo y de reducción de la pobreza en la década de los 2000s, la economía venezolana se ha sumergido en un abierto proceso de deterioro continuo y sistemático desde 2014.

La existencia de políticas económicas inadecuadas, inestabilidad política interna, cambios estructurales en el mercado petrolero internacional y, desde mediados de 2017, la imposición de sanciones impuestas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, han dado lugar a resultados que, sin la pandemia, ya colocaban a Venezuela en las posiciones de peor desempeño económico en el mundo y de pérdidas significativas de bienestar: una caída extraordinaria del PIB real, en más de 80% en seis años consecutivos, una inflación desbocada y persistente, que se transformó en hiperinflación desde fines de 2017 y que está íntimamente asociada con elevados niveles de déficit fiscal (Gráfico 1).

Gráfico 1: Venezuela – Indicadores macroeconómicos relevantes (2014-2019)



Fuente: BCV, FMI, IIES UCAB (2020).

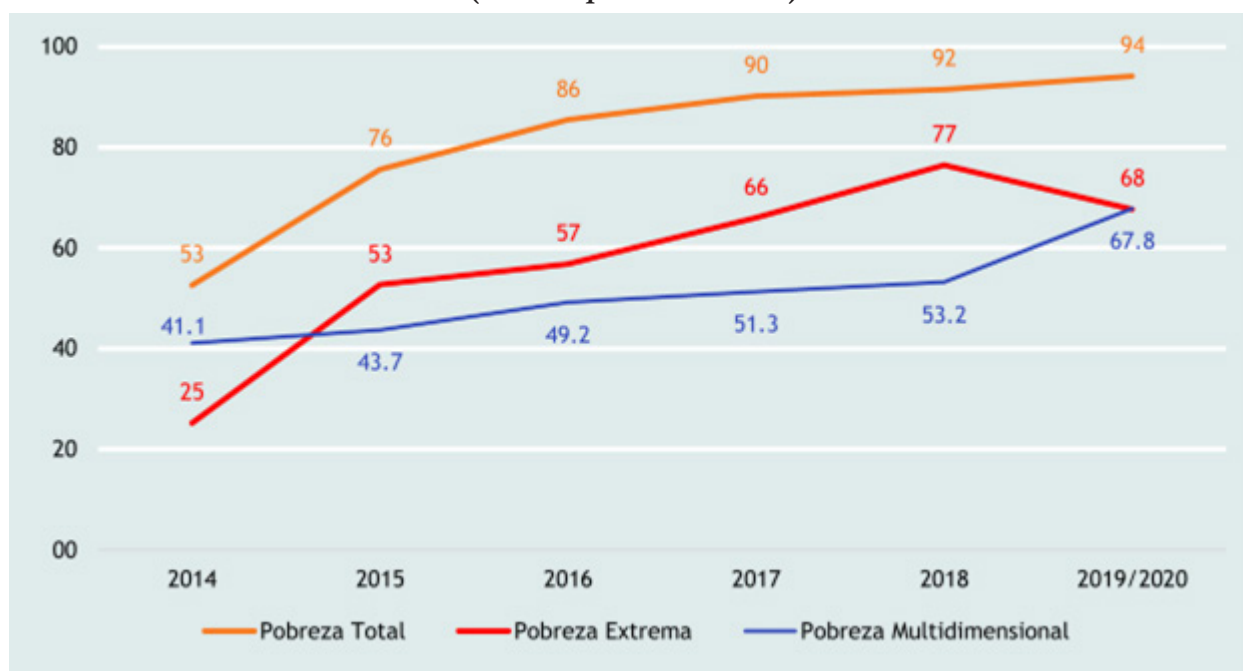
Las repercusiones de esos resultados en la situación socioeconómica de los venezolanos se reflejan en la pérdida del bono demográfico, como consecuencia de la gran migración de venezolanos fuera del país en la búsqueda de mejores condiciones económicas; el aumento de la vulnerabilidad laboral, por causa del gran deterioro del valor real de los ingresos y del salario mínimo que ha dejado de ser referencia para las remuneraciones del trabajo al alejarse cada vez más del valor de la canasta alimentaria y de los bienes que permitirían cubrir sus necesidades básicas; el incremento de la informalidad, que posibilita la obtención de ingresos eventuales, pero a costa de la pérdida de los beneficios asociados con contrataciones laborales formales; la pérdida de acceso a servicios públicos de salud, educación, agua potable, saneamiento y electricidad como consecuencia de las crecientes restricciones presupuestarias del gobierno, que se traducen en una oferta cada vez menor y de peor calidad de bienes y servicios públicos; y el aumento

en la inseguridad alimentaria que da cuenta de los avances en la desnutrición infantil que ubican a Venezuela entre los países con mayores tasas de retardo de crecimiento en el mundo (ENCOVI, UCAB).

Estos procesos, junto con los de la hiperinflación y dolarización, han dado lugar a una mayor inequidad en la distribución del ingreso, y a un crecimiento dramático de la pobreza de ingresos y de la pobreza multidimensional. La mayor desigualdad en la distribución del ingreso se revela en el sensible aumento del coeficiente de Gini de 0,407 a 0,495 entre 2014 y 2019/2020⁹, valores que permiten calificar a Venezuela como uno de los países más desiguales en la región latinoamericana que, incluso, destaca por ser la más desigual del mundo.

Por su parte, las dimensiones extraordinarias que han alcanzado la pobreza de ingresos y la pobreza multidimensional (Gráfico 2) plantean acciones dirigidas no solo a disminuirlas, sino a revertir los cambios en la estructura de la distribución del ingreso, en la que las fuentes laborales han cedido terreno a otras modalidades de ingreso no estables y que, aun alineadas en los programas sociales del gobierno – como las transferencias monetarias actuales –, no garantizan la satisfacción de necesidades básicas.

Gráfico 2: Venezuela – Pobreza de ingresos extrema y general, y Pobreza multidimensional (% de la población total)



Fuente: ENCOVI (2014-2019/2020).

⁹ El INE (Instituto Nacional de Estadísticas) refleja un coeficiente de Gini bastante cercano al reportado por la ENCOVI de 0,380 para el año 2014; sin embargo, la cifra oficial no solo permanece prácticamente estancada en 2017 con un valor de 0,381, sino que registra su mayor aumento en 2020 para solo ubicarse en 0,386. De forma que, básicamente, desde 2014 y de acuerdo a la fuente oficial, la desigualdad de ingresos se ha visto poco modificada; esto, contrasta con la información emanada de la ENCOVI.

Simulación de transferencias monetarias no condicionadas para Venezuela

La decisión de implementar una RBU en Venezuela pasa por considerar algunas premisas relacionadas no solo con la actual situación socioeconómica y macroeconómica del país, sino también con aspectos técnicos que deberán tenerse en cuenta. De particular interés para una propuesta de RBU, es la configuración estructural de la distribución del ingreso, la identificación de fuentes estables y no estables de ingreso y de vulnerabilidades relacionadas con los tipos de oficios, de la proporción de la participación en actividades formales e informales, la detección de brechas de género, la determinación del grado de equidad de la distribución del ingreso y, desde un punto de vista operacional, la capacidad gerencial del gobierno y el desarrollo del sistema financiero para garantizar el acceso a las transferencias por parte de sus potenciales beneficiarios. El conocimiento de estos parámetros, junto con las restricciones de recursos fiscales, debería servir de guía para el establecimiento de la universalidad, el grado de condicionalidad, la temporalidad y el monto de las transferencias. La presentación de diferentes escenarios de transferencias tiene la finalidad de presentar opciones alternativas de resultados de reducción de la desigualdad y la pobreza y sus respectivos costos fiscales¹⁰.

El ejercicio parte de cuatro premisas: a) Dada la grave situación de pobreza de ingresos, la decisión de una transferencia monetaria debería apuntar hacia el objetivo fundamental de la restitución de un mínimo nivel de ingresos para la mayoría de la población. b) Se espera que el programa de transferencias sirva para sentar unas condiciones mínimas para el diseño de una política social integral y con la focalización requerida para atender grupos de la población cuya vulnerabilidad es de carácter estructural. c) Se reconoce que, debido a la subdeclaración de ingresos que suele afectar a los levantamientos masivos de información, los escenarios de transferencia que se estiman podrían estar sesgados hacia el alza en alguna medida. d) En este ejercicio no se imputan rentas atribuidas al uso de bienes propios que, de otra manera el hogar tendría que pagar en caso de que no fuesen de su propiedad (por ejemplo, uso de la vivienda propia), ya que el objetivo del trabajo se centra en los ingresos que efectivamente perciben los hogares.

La simulación se hace considerando que una transferencia monetaria totalmente incondicional como lo es la RBU, sería poco viable en Venezuela; en primer lugar, por los altos costos transaccionales relacionados con riesgos de fraude en el registro y seguimiento de la población menor de 18 años; y, en segundo lugar, porque habría que excluir a la población no bancarizada que, principalmente, reside en zonas rurales y dispersas del país. La adopción de estos criterios implica que las transferencias se entregarían a la población adulta bancarizada¹¹.

¹⁰ Los datos utilizados en el ejercicio de simulación provienen de la última edición de la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) correspondiente al período 219/2020, que se realiza con periodicidad anual desde 2014.

¹¹ Para los segmentos de población excluidos del beneficio de las transferencias, podría implementarse un sistema complementario de transferencias, en especie o de comprobantes para el retiro de productos.

Los escenarios simulados se presentan en el Cuadro 1. El primer escenario de US\$ 1,25 ppp 2011 per cápita día se corresponde con el de la línea de ingreso de pobreza extrema que se establece en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el segundo de US\$ 3,34 ppp 2011 per cápita día corresponde al de la línea de pobreza extrema de la ENCOVI 2019-2020; y, el tercero de US\$ 5,50 ppp 2011 per cápita día, corresponde al de la línea de pobreza general ajustada del Banco Mundial¹².

Cuadro 1: Venezuela – Escenarios de Transferencias Monetarias

Escenarios	Monto de la transferencia por perceptor en el hogar* \$ corrientes por mes
1: Objetivos de Desarrollo de la ONU \$ 1.25 ppp 2011 por día (ODS)**	17.4
2: Línea de Pobreza Extrema Venezuela ENCOVI 2019-20 \$ 3,34 ppp 2011 por día (LPEV)	46.7
3: Línea de Pobreza General Ajustada del Banco Mundial \$ 5,5 ppp 2011 por día (LP_BM)	76.6

* N° promedio de miembros del hogar en febrero de 2020 = 3,4 y el N° de perceptores por hogar = 2,2

** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2016).

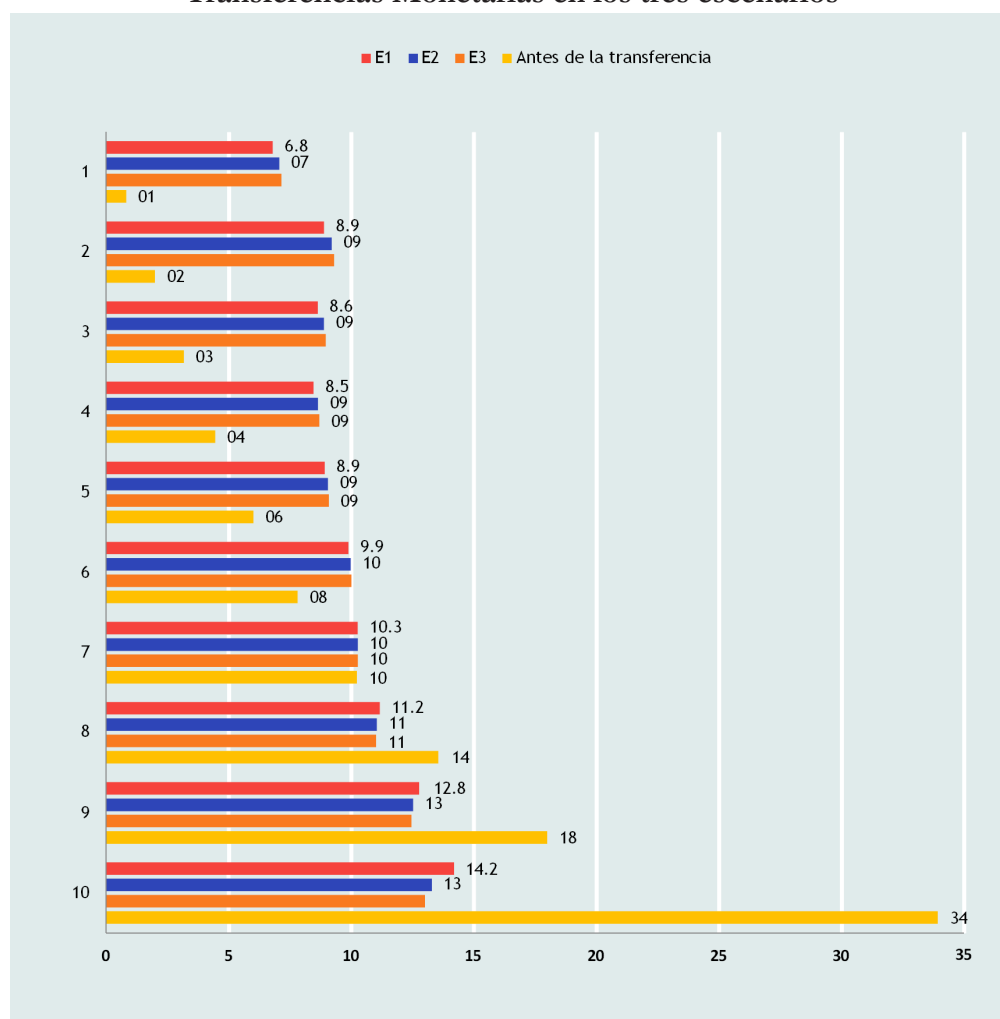
La estimación de las transferencias se hace en dólares corrientes de febrero de 2020. Sus montos por perceptor en el hogar incluyen un ajuste hacia el alza, para tomar en cuenta que el promedio del número de miembros por hogar es mayor que el que resulta de excluir a la población no bancarizada y a los menores de 18 años. De esta manera, se corrige en parte el sesgo de exclusión de estos últimos, por las razones dadas con anterioridad.

En la estimación de tres escenarios de transferencias monetarias se encontró una gran reducción en la desigualdad de ingresos (Gráfico 3). Los beneficiarios netos son los grupos que se encuentran en los deciles 1 al 6, cuyas ganancias en participación en el ingreso total decrecen conforme se avanza en los deciles; mientras que la situación de los que están en el decil 7 permanece igual a la de antes de las transferencias. Por su parte, la desmejora que experimentan los grupos que están en los deciles 8 al 10, no es lo suficientemente grande como para salir de esos estratos.

En el caso del impacto de las transferencias en la pobreza, los resultados son más modestos, pero no despreciables (Gráfico 4). En promedio, los ingresos per cápita se ubicarían en promedio

¹² Para una visión más completa del ejercicio de estimación, se remite al lector al artículo que sirve de base a esta Nota y que, en la actualidad, está en proceso de arbitraje para su publicación.

Gráfico 3: Venezuela. Distribución del ingreso antes y después de las Transferencias Monetarias en los tres escenarios



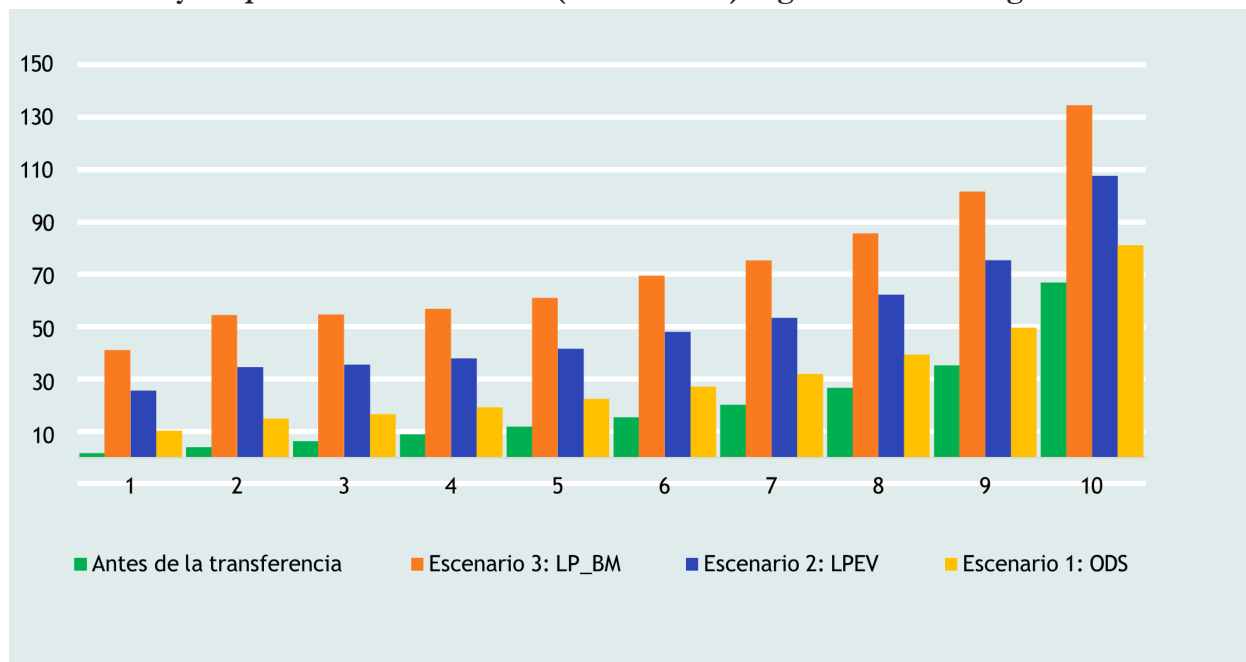
Fuente: ENCOVI (2019-20) y cálculos propios.

en más de una y media, tres y 4 veces, según fuesen los escenarios seleccionados. Los incrementos serían sustancialmente mayores en el caso de los hogares ubicados en los estratos de ingresos más bajos: en el primer decil, más de seis veces en el primer escenario, más de 15 veces en el segundo y más de 25 veces en el tercero, respectivamente. Desde luego, estos exorbitantes impactos se explican, en buena medida, por los bajísimos niveles de ingreso reportados en la ENCOVI 2019-2020, los que se toman como punto de partida para la estimación de las transferencias.

Requisitos para la implementación de una RBU en Venezuela

Se tiene la certeza de que, para que un programa de transferencias monetarias como el propuesto sea efectivo, el mismo debería formar parte de una política social integral y ser consistente con objetivos de estabilización y crecimiento. En efecto, aunque dicho programa contribuiría, sin duda, a paliar los ingresos

Gráfico 4: Venezuela - Venezuela - Promedio de ingreso mensual en dólares per cápita antes y después de transferencias (3 escenarios) según deciles de ingresos



Fuente: Fuente: ENCOVI (2019-20).

de una porción importante de la población y a atenuar el impacto de la emergencia humanitaria que sufren los venezolanos, no sería suficiente para restituir los derechos que en las diversas áreas del quehacer social afectan a buena parte de la población. En la nueva política social integral se debería garantizar de forma simultánea el acceso a la salud, a la educación, a condiciones de alojamiento mínimo, al empleo decente y a servicios públicos básicos como agua, gas y electricidad, para que el país pueda retomar una senda de desarrollo que permita a sus ciudadanos construir capacidades para mejorar sus condiciones de vida.

La efectividad del programa de transferencias monetarias también se vería comprometida, si, de forma imperativa, no se garantizase la restitución de la institucionalidad pública, especialmente en el área social y económica. Lograr que todos los ciudadanos, sin exclusión, accedan a los servicios sociales, como parte de una política de desarrollo con criterios de sostenibilidad, implica generar una estrategia en el que los objetivos sectoriales sean consistentes entre sí y con coherencia intertemporal. Esto supone incorporar programas de protección social con capacidad de contención de los posibles efectos sociales y económicos derivados de la actual crisis, así como también la reactivación del aparato productivo nacional y del empleo, en el que una remuneración digna sea factible. De lo contrario, el esfuerzo financiero que implica la implantación de un mecanismo de protección como el de este tipo de programas, se traduciría en una iniciativa aislada; con probables impactos positivos en el corto plazo, pero con poca sostenibilidad de los logros en el tiempo.

Referencias

- Acemoglu, D. (2003). Root Causes: a historical approach to assessing the role of institutions in economic development. *Finance and Development*, 40(1), 27-30.
- Agosin, M., Fernandes-Arias, E., Jaramillo, F., & Lora, E. (2012). Las Restricciones a la Inversión Privada. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (2020, 13 de noviembre). Debido a la pandemia de covid-19, El Número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021. Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2020). El desafío social en tiempos del COVID- 19.
- España, L. P., & Ponce, M. G. (2018). Venezuela es el país más desigual del continente. En A. Freitez (Comp.), *Espejo de la crisis humanitaria venezolana. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*.
- Fondo Monetario Internacional. (2013). *Perspectivas de la Economía Mundial*, enero. Publicaciones del Fondo Monetario Internacional.
- Gentilini, U., Grosh, M., Rigolini, J., & Yemtsov, R. (2020). *Exploring Universal Basic Income, A Guide to Navigating Concepts, Evidence, and Practices*. The World Bank Group.
- Hayek, F. (1944). *Camino de Servidumbre*. Unión Editorial.
- Ortiz-Juárez, E., & Gray, G. (2020). Temporary basic income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries. ProtUnited Nations Development Programme, Transitions Series Working Papers, Global Policy Network. UNDP.
- Rallo, J. R. (2019). Hayek did not embrace a universal basic income. *The Independent Review*, 23(3), 347- 359.
- Raventós, D. (2020, 10 de abril). Renta Básica Universal. Contra el virus de la desigualdad, el miedo y la sumisión. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=yhfQfrUTk5Q&t=3395s>

Estructura y desigualdad en el consumo de los hogares en Venezuela (2020 -2021)*

*Luis Zambrano Sequín
Santiago Sosa*

En esta nota se resume el comportamiento del gasto en consumo de los hogares en Venezuela a partir de los datos recolectados mediante las Encuestas de Condiciones de Vida (ENCOVI)¹. Atención especial se presta al gasto en alimentación, así como al cálculo del nivel de pobreza y la desigualdad en función de las erogaciones de los hogares.

Debemos enfatizar que aquí el objetivo es más describir que explicar. El nivel y los cambios en el gasto real de los hogares es una consecuencia de múltiples factores, más allá de las alteraciones en los ingresos reales y los precios relativos. Modificaciones en la estructura de preferencias, en la tecnología, en la disponibilidad de bienes y servicios sustitutos y complementarios, en el marco regulatorio e institucional, entre otros elementos, afectan la magnitud y estructura de las erogaciones de los agentes económicos. El análisis de la incidencia de estos factores sobre el nivel y las variaciones en consumo, y en específico sobre el gasto en alimentos, excede el alcance y finalidad de esta nota.

Gasto en bienes y servicios de los hogares

Con base en los resultados de ENCOVI 2021, si en vez de utilizar el ingreso para estimar el nivel de pobreza utilizamos los gastos reportados, el porcentaje de los hogares pobres en 2021 sería de 91,3%, cifra no muy distinta a la estimada con base en los niveles de ingreso (94,5%). Desagregando los hogares pobres en extremos y moderados (no extremos), los primeros constituyen el 65,7%, mientras que los segundos representan el 25,6%, si se utiliza el criterio del gasto (Encovi, 2021)².

Los datos reflejan el profundo deterioro en el nivel de ingresos de la población que ha obligado a los hogares a concentrar sus gastos en bienes perecederos y de primera necesidad. El 96% de los hogares reportan haber realizado gastos en alimentos, el 84% en aseo personal, y el 75% lo ha hecho en artículos de limpieza., en contraste con el muy bajo

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 13, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en diciembre de 2021.

¹ La Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) la realiza anualmente el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, desde 2014, con el objeto de recopilar información básica referida a aspectos demográficos y socio económicos de los hogares en Venezuela.

² Se consideran pobres extremos los hogares cuyos ingresos mensuales son iguales o menores al costo de una canasta básica de alimentos. Pobres no extremos son aquellos hogares cuyos ingresos mensuales son mayores al costo de una canasta básica pero iguales o menores a 2,53 canastas básicas. El resto de los hogares se definen como no pobres.

porcentaje de hogares que reportan erogaciones en el resto de bienes y servicios (Cuadro 1).

Como es de esperar las brechas en el gasto promedio de los hogares No Pobres respecto a los

Cuadro 1: Hogares que reportaron gastos en bienes y servicios de consumo final

Tipo de bien	Número de observaciones	% de los hogares encuestados
Alimentos	13,378	95.89
Aseo personal	11,660	83.58
Artículos de limpieza	10,329	74.04
Prendas de vestir	1,958	14.03
Electrodomésticos	316	2.27
Electrónicos	437	3.13
Vehículos	57	0.04
Consumo fuera del hogar	1,147	8.22
Recreación	1,108	7.94
Gasto en consumo final	13,903	99.66

Fuente: ENCOVI (2019-2020) y ENCOVI (2021.)

Pobres Extremos son obviamente mayores que con respecto a los Pobres No Extremos, pero es interesante acotar que si bien las brechas son bastante similares en el caso del gasto en alimentos, aseo personal, artículos de limpieza y prendas de vestir, se amplían considerablemente cuando se trata de las compras fuera del hogar y los gastos en recreación, especialmente respecto a los hogares Pobres Extremos (Cuadro 2 y Cuadro 3).

Cuadro 2: Gasto promedio mensual por hogar en consumo final y por condición de pobreza (\$ 2020)

Tipo de bien	Pobres extremos	Pobres no extremos	Pobres	No pobres	Todos
Alimentos	49.74	67.47	54.22	89.03	57.27
Aseo personal	4.86	6.34	5.22	9.04	5.56
Artículos de limpieza	2.62	3.55	2.85	5.06	3.06
Prendas de vestir	10.92	15.38	12.31	17.13	12.95
Consumo fuera del hogar	29.30	47.40	36.36	82.48	47.72
Recreación	7.15	9.39	8.01	21.14	11.21

Nota: el gasto se refiere al promedio reportado por los hogares que declararon erogaciones.

Fuente: ENCOVI (2021).

Cuadro 3: Brechas en el gasto promedio por condición de pobreza (%)

Tipo de bien	No pobres/Pobres extremos	No pobres/Pobres no extremos	No pobres/Pobres	Pobres No extremos/Pobres extremos
Alimentos	179.00	131.96	164.21	135.64
Aseo personal	185.95	142.51	173.03	130.48
Artículos de limpieza	193.30	142.61	177.17	135.54
Prendas de vestir	156.85	111.42	139.19	140.77
Consumo fuera del hogar	281.52	174.01	226.82	161.78
Recreación	295.44	225.19	263.96	131.20

Nota: el gasto se refiere al promedio reportado por los hogares que declararon erogaciones.

Fuente: ENCOVI (2021).

Gasto en alimentos

Lo primero que se observa, al analizar los datos reportados, es la importante reducción en el gasto real promedio en alimentos de los hogares, independientemente de la condición o no de pobreza. La reducción relativa del gasto promedio en alimentos entre 2020 y 2021 ha sido más significativa en el caso de los hogares pobres (-34%) en comparación a la de los no pobres (-24%) (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4: Gasto promedio mensual en alimentos por hogar y condición de pobreza (\$ 2020)

Tipo de bien alimenticio	Pobres extremos		Pobres no extremos		Pobres		No pobres	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
1. Cereales	17.28	14.47	26.06	16.19	20.53	14.90	31.50	17.13
2. Carnes	15.30	13.97	25.16	18.61	19.45	15.27	35.68	24.04
3. Pescado	6.34	5.34	8.98	6.89	7.30	5.72	9.48	10.04
4. Leche o queso	13.16	9.73	19.35	12.34	15.62	10.42	27.50	16.43
5. Aceites o Grasas	7.99	7.09	11.62	8.85	9.63	7.56	16.42	9.97
6. Frutas Frescas	3.32	3.36	5.48	4.34	4.23	3.67	8.16	6.13
7. Vegetales Frescos	5.08	4.38	9.28	6.37	6.70	4.92	14.32	9.08
8. Leguminosas	5.79	6.17	6.99	6.37	6.39	6.22	9.33	7.11
9. Frutos secos	3.47	4.32	3.40	8.14	4.67	6.09	7.71	10.00
10. Tubérculos	3.27	2.94	5.10	3.80	4.03	3.20	6.47	4.83
11. Azúcares o endulcorantes	4.18	3.20	5.22	3.64	4.60	3.32	6.72	4.68
12. Café o té	3.87	3.77	5.61	4.86	4.54	4.05	8.32	6.82
13. Condimentos o salsas	2.32	1.97	4.14	3.07	3.06	2.25	7.61	4.64
14. Bebidas	4.97	5.83	10.25	9.51	7.84	7.16	13.85	12.04

Nota: el gasto se refiere al promedio reportado por los hogares que declararon erogaciones en el rubro para el momento de la encuesta.

Fuente: ENCOVI (2019-2020) y ENCOVI (2021).

Al explorar con mayor detalle la contracción del gasto en los diferentes rubros alimenticios se pone en evidencia que éste ha sido un fenómeno que ha afectado a todos los rubros demandados por los hogares pobres no extremos y los no pobres (ver Cuadro 5). En el caso de los pobres extremos, aunque también

ha habido contracción del gasto promedio, hubo incrementos reducidos en el gasto real en bebidas, leguminosas y frutas frescas. Es de destacar la importante contracción del gasto en los casos de: cereales, leche y queso, aceites, vegetales frescos, azúcares y condimentos, rubros en los que la tasa de contracción del gasto promedio se encuentra entre 30% y 40%. La contracción del gasto fue acompañada de un cambio en su estructura, aspecto que se pone en evidencia al observar las modificaciones en el peso relativo de los diferentes rubros alimenticios en el gasto en consumo total promedio. Es notable, también, que en todos los tipos de hogares se incrementó el peso relativo de las erogaciones para la adquisición de carnes, frutas, leguminosas y bebidas, incluyendo las infusiones. Así mismo, en los hogares de pobreza extrema el gasto en los diferentes componentes de la canasta alimenticia incrementó su participación relativa en el gasto total, mientras que en los hogares de pobreza no extrema y los no pobres se redujo el peso relativo del gasto en cereales, pescado, lácteos, tubérculos, azúcares y condimentos.

Cuadro 5: Gasto promedio mensual en alimentos de los hogares (% del gasto reportado)

Tipo de bien alimenticio	Pobres extremos		Pobres no extremos		Pobres		No pobres	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
1. Pan y cereales	29.4	31.0	26.3	26.0	28.4	29.7	23.9	21.0
2. Carnes	21.7	24.8	23.5	25.5	22.3	25.0	23.6	26.1
3. Pescado	10.5	12.3	10.2	10.1	10.4	11.8	12.4	10.5
4. Leche, queso y huevo	20.4	20.1	20.6	19.2	20.4	19.9	19.4	18.7
5. Aceites o Grasas	11.2	13.3	11.1	12.8	11.2	13.1	11.0	10.5
6. Frutas Frescas	5.4	6.4	5.6	6.7	5.5	6.5	5.9	7.3
7. Vegetales Frescos	8.6	8.4	8.9	9.1	8.7	8.6	9.3	10.3
8. Leguminosas	9.6	12.6	8.5	9.5	9.3	11.8	7.0	7.8
9. Frutos secos	3.8	3.8	2.7	5.3	3.2	4.5	2.1	5.4
10. Tubérculos	5.5	5.8	5.3	5.2	5.4	5.7	5.5	5.2
11. Azúcares o endulcorantes	6.6	7.0	6.6	5.9	6.6	6.7	7.0	5.3
12. Café o té	6.6	8.4	7.0	7.7	6.7	8.2	6.8	8.4
13. Condimentos o salsas	4.1	4.1	4.6	3.9	4.2	4.0	4.6	4.6
14. Bebidas	7.2	9.6	7.3	11.2	7.2	10.2	8.3	12.4

Nota: el gasto se refiere al promedio reportado por los hogares que declararon las erogaciones en el rubro para el momento de la encuesta.

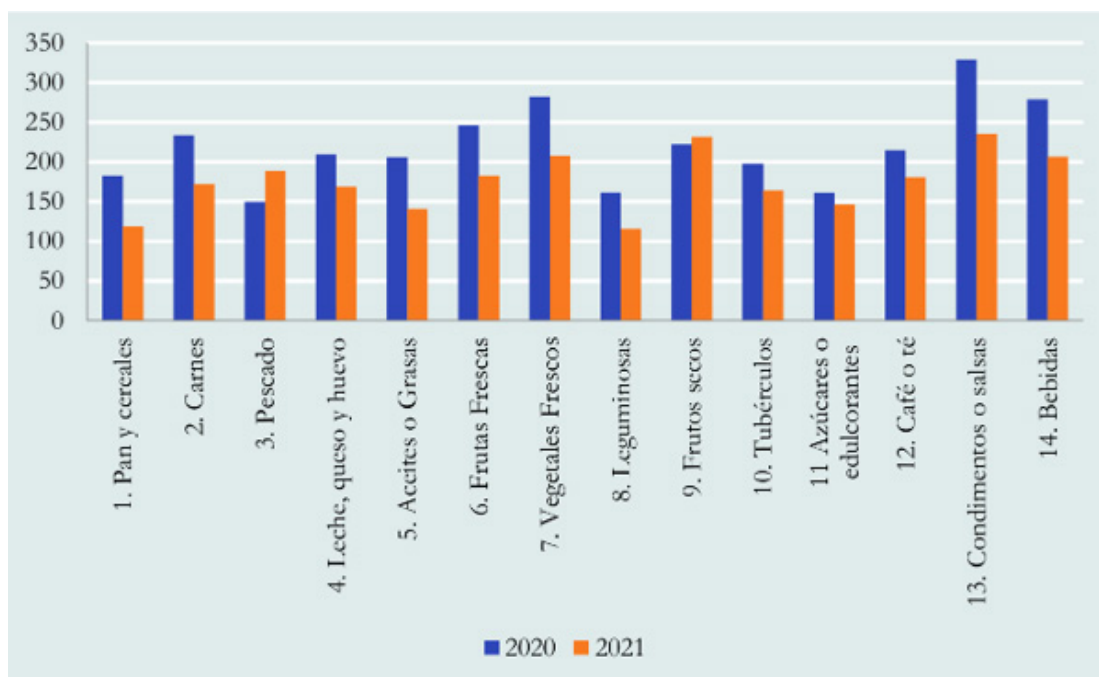
Fuente: ENCOVI (2019-2020) y ENCOVI (2021).

La desigualdad en el gasto de los hogares

Aunque las brechas en el gasto promedio en consumo de alimentos entre los hogares no pobres y los pobres siguen siendo elevadas (176% en el caso de los pobres extremos y 130% en el de los pobres no extremos), un aspecto notable es la constatación de una reducción generalizada, entre 2020 y 2021, en los diferenciales de gasto entre los hogares de los diferentes estratos (ver Gráfico 1 y Gráfico 2).

Paralelamente, al analizar cada estrato por separado, se registra una elevada dispersión en el gasto promedio de los hogares que lo integran. Esto se pone en evidencia al observar los valores del coeficiente

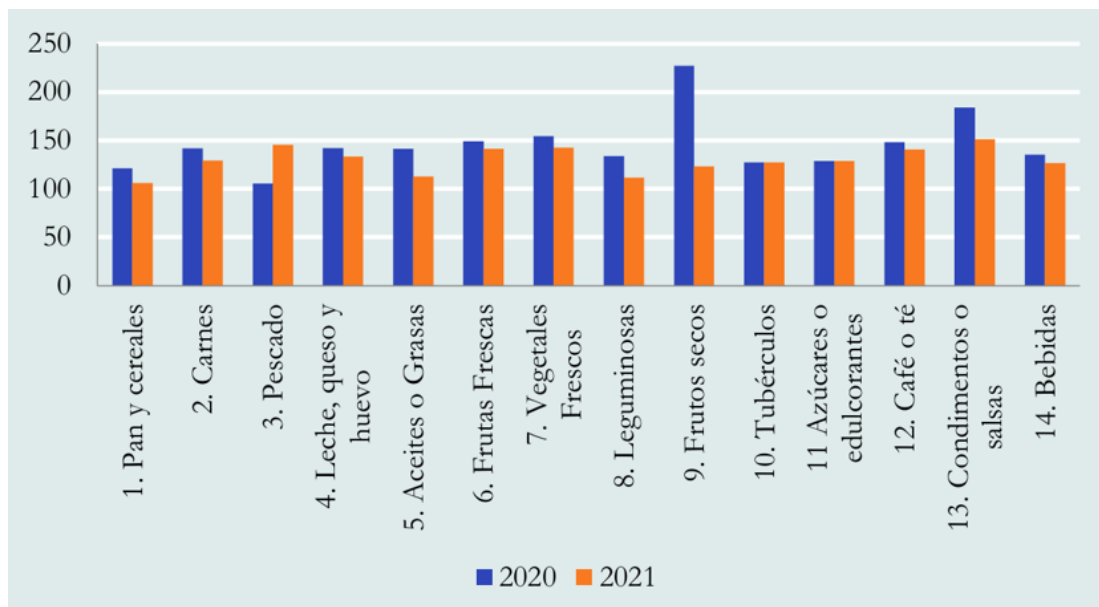
Gráfico 1: Brecha en el gasto mensual promedio en alimentos por hogar No Pobres / Pobres Extremos (%)



Nota: el gasto se refiere al promedio reportado por los hogares que declararon erogaciones en el rubro para el momento de la encuesta.

Fuente: ENCOVI (2019-2020) y ENCOVI (2021).

Gráfico 2: Brecha en el gasto mensual promedio en alimentos por hogar No Pobres / Pobres No Extremos (%)

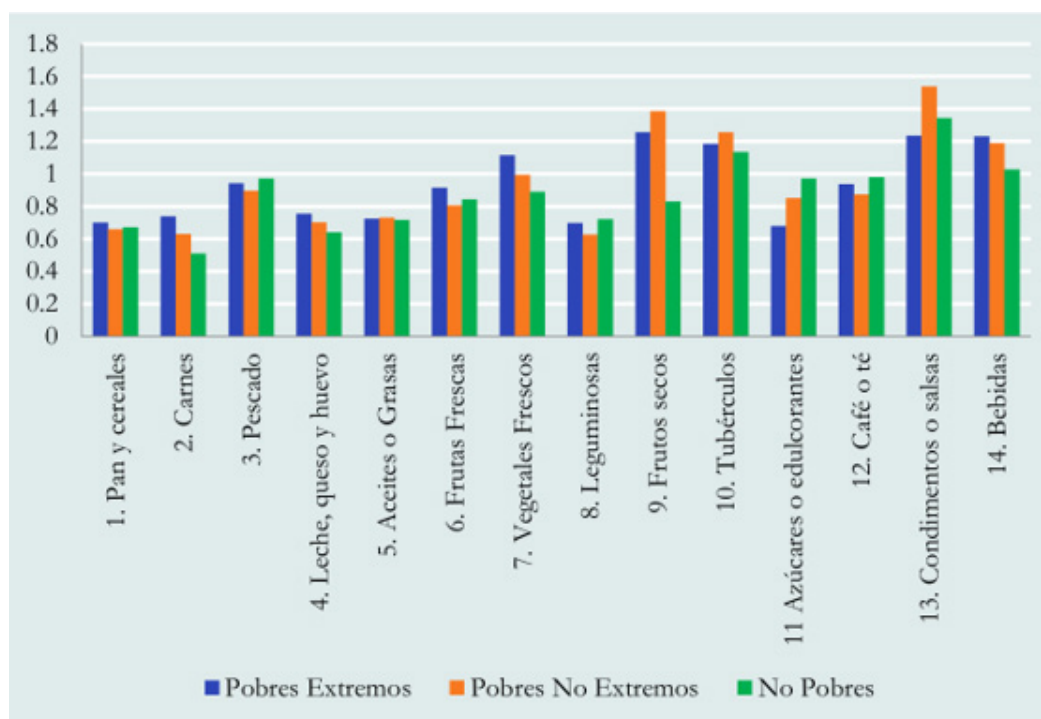


Nota: el gasto se refiere al promedio reportado por los hogares que declararon erogaciones en el rubro para el momento de la encuesta.

Fuente: ENCOVI (2019-2020) y ENCOVI (2021).

de variación³, que indican importantes asimetrías en la distribución del gasto entre los hogares de cada estrato, especialmente en los de pobreza extrema. La dispersión es en extremo elevada en el consumo de condimentos, frutos secos, tubérculos y bebidas; mientras que en los casos de cereales, aceites, pescado y leguminosas son relativamente más bajos y similares entre los estratos (Gráfico 3).

**Gráfico 3: Dispersión relativa en el gasto promedio del hogar.
Coeficiente de variación**



Fuente: ENCOVI (2019-2020) y ENCOVI (2021).

En el Cuadro 6 se reportan los valores estimados del Índice de Theil⁴ calculados para todos los rubros de gastos de los hogares, estratificados por su condición frente a los niveles de pob-

³ El coeficiente de variación es una medida estadística relativa que se estima dividiendo la desviación típica entre la media. De esta manera se calcula la dispersión relativa en cada una de las agrupaciones en la que se estratifican las observaciones. En general se considera que un coeficiente de variación mayor a 0,3 es lo suficientemente elevado para indicar una alta dispersión en las observaciones. Coeficientes de variación elevados están correlacionados con distribuciones que se alejan de una distribución normal.

⁴ El Índice de Theil es un indicador que suele utilizarse en el análisis de la desigualdad de los ingresos y de los gastos entre los hogares y las personas. Este índice tiene la ventaja de cumplir con las propiedades ideales que debe tener un indicador de desigualdad, incluyendo la sensibilidad a los cambios en las transferencias entre los individuos o agentes que pertenecen a diferentes agrupaciones, como a las que ocurren entre individuos o agentes de una misma agrupación. Un mayor valor del índice indica mayor desigualdad; el valor del índice se suele estandarizar para que oscile en el rango 0 - 1. Otra importante ventaja del Índice de Theil es que permite diferenciar y calcular cuánto de la desigualdad se debe a la dispersión y diferenciación entre los grupos (desigualdad inter-grupos) y la que es consecuencia de la dispersión dentro de estos grupos (desigualdad intra-grupos). Para mayores detalles consultar: (Ginneken, 1975), (Altimir & Piñera, 1979), (Atuesta & Mancero, 2018).

reza. Como se puede observar el índice reporta un incremento en la desigualdad tanto en el gasto total en consumo como en el gasto en alimentos. Aunque el incremento en la desigualdad en el gasto general (81,3%) fue sustancialmente mayor que en el gasto en alimentos (18,1%). Podemos concluir, por lo tanto, que los datos reflejan un incremento, no solo en el nivel de pobreza medido mediante el gasto en consumo, sino también un incremento en la desigualdad.

Cuadro 6: Desigualdad en el gasto general y en alimentos de los hogares
Índice de Theil estandarizado

Gastos	2020	2021	Variación
General	0.265	0.480	81.3%
Alimentos	0.222	0.263	18.1%

Fuente: ENCOVI 2020 y ENCOVI 2021.

Para un examen más detallado del incremento de la desigualdad en el gasto se procedió a descomponer el Índice de Theil (ver Cuadro 7), buscando identificar si la mayor desigualdad se debe a que se han incrementado las brechas entre los grupos sociales pobres y no pobres o si se han estado ampliando las diferencias al interior de los sectores pobres y en los hogares no pobres⁵.

Teniendo en cuenta estos resultados, y los ya comentados sobre el comportamiento de las brechas y el coeficiente de variación en los gastos promedios, se pudiera concluir que el incremento en el Índice de Theil referido al gasto en alimentos es producto de la mayor desigualdad intra-grupal que domina a la inter-grupal. Es decir, que son las asimetrías al interior de cada grupo de hogares en los que se ha dividido la muestra, lo que explica el 70% de la desigualdad, mientras que la diferencia entre pobres y no pobres pesa menos como factor explicativo de la desigualdad en los gastos alimenticios.

En el gasto general, donde la desigualdad se incrementó sustancialmente más, la disparidad entre los grupos y al interior de estos son factores que pesan cercanamente lo

⁵ El Índice de Theil se estima con base en la siguiente expresión:

$$T = \frac{1}{N} \sum_i \frac{g_i}{\mu} \ln \left(\frac{g_i}{\mu} \right)$$

Donde: N: número total de hogares; Gasto del hogar i; Gasto del hogar promedio; y ln: logaritmo natural.

El índice puede ser descompuesto en dos términos, uno que mide la desigualdad dentro de cada grupo, y otro que cuantifica la desigualdad entre los grupos. Los grupos (j) en los que se han dividido los hogares son: pobres extremos, pobres no extremos y no pobres. Los componentes se estiman de la siguiente manera:

$$\tau_1 = \sum_j v_j \sum_i [z_{ij} \ln(z_{ij} n_j)]$$

$$\tau_2 = \sum_j V_j \ln \left(\frac{V_j n}{n_j} \right)$$

Donde: Participación relativa del grupo j en el gasto total; Participación relativa del hogar i en el gasto del grupo j; Número de hogares que integran el grupo j; y Número total de hogares.

mismo (53,6 % y 46,4 %), en claro contraste con lo que sucede en el gasto en alimentación.

**Cuadro 7: Desigualdad en el gasto general y en alimentos inter-grupos e intra-grupos
Descomposición del Índice de Theil**

Desigualdad	Gasto General	% del Índice	Gasto en alimentos	% del Índice
Intragrupos	0.223	46.4%	0.185	70.5%
Intergrupos	0.257	53.6%	0.077	29.5%
Total	0.480	100.0%	0.263	100.0%

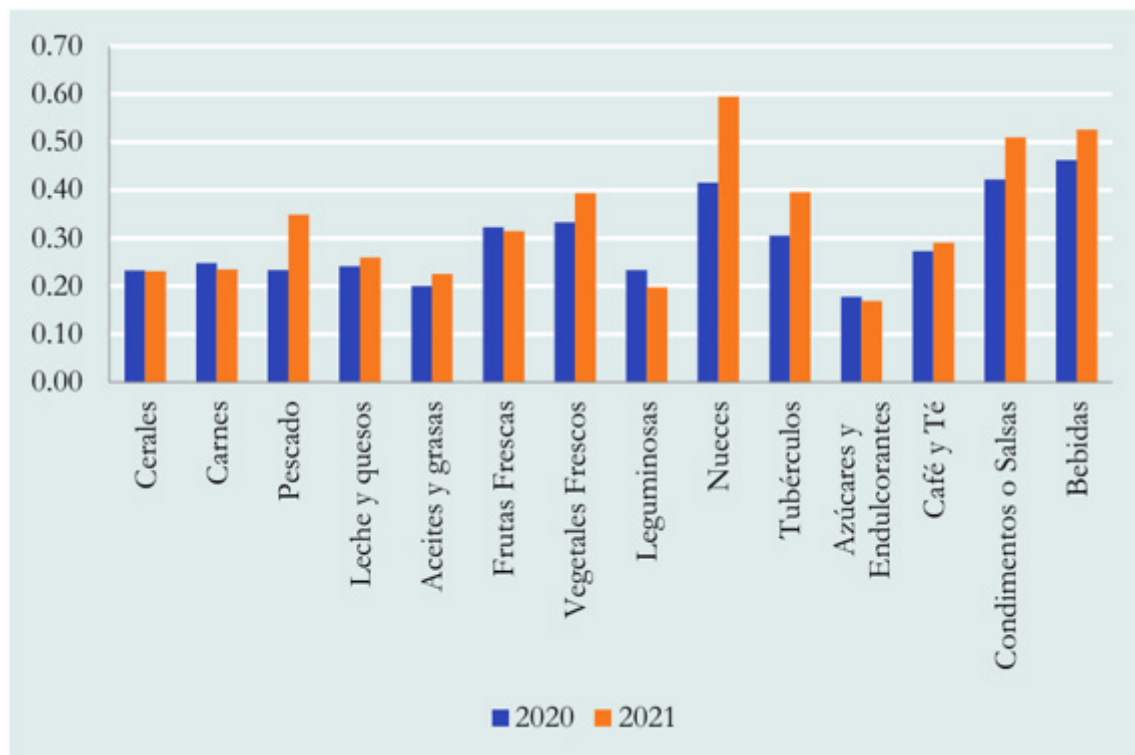
Fuente: ENCOVI 2021.

Pasando a concentrar la atención en las desigualdades en el gasto en los diferentes rubros alimenticios (ver Cuadro 8 y Gráfico 4), se puede apreciar un incremento relevante en la desigualdad, entre 2020 y 2021, en el gasto en pescado, nueces y tubérculos. La desigualdad también se incrementó en el gasto en aceites, vegetales frescos y condimentos, aunque de manera menos notable. A su vez, es de notar la reducción en la desigualdad en el gasto en consumo de leguminosas, carnes y azúcares. En síntesis, de los 14 rubros alimenticios analizados, en 9 de ellos (35%) se registra un incremento en la desigualdad del gasto, efecto que dista mucho de ser compensado por aquellos rubros donde el gasto tendió a un mayor equilibrio entre los diferentes grupos sociales.

Cuadro 8: Desigualdad en el gasto por rubro alimenticio de los hogares Índice de Theil estandarizado

Rubro	2020	2021	Variación
Cereales	0.23	0.23	-0.7%
Carnes	0.25	0.24	-4.8%
Pescado	0.23	0.35	49.5%
Leche y quesos	0.24	0.26	7.4%
Aceites y grasas	0.20	0.23	12.8%
Frutas Frescas	0.32	0.31	-2.6%
Vegetales Frescos	0.33	0.39	18.1%
Leguminosas	0.23	0.20	-15.5%
Nueces	0.41	0.59	43.3%
Tubérculos	0.30	0.40	30.0%
Azúcares y Endulcorantes	0.18	0.17	-4.9%
Café y Té	0.27	0.29	6.3%
Condimentos o Salsas	0.42	0.51	20.8%
Bebidas	0.46	0.53	13.9%

Fuente: ENCOVI 2020 y ENCOVI 2021.

Gráfico 4: Desigualdad en el gasto por rubro alimenticio de los hogares Años: 2020 y 2021

Fuente: ENCOVI (2019-2020) y ENCOVI (2021).

Referencias

- Altimir, O., & Piñera, S. (1979). Análisis de descomposición: Una generalización del método de Theil. Cuadernos de Economía, 48, 207-235.
- Atuesta, B., & Mancero, X. (2018). Herramientas para el análisis de las desigualdades y del efecto redistributivo de las políticas públicas. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43678-herramientas-analisis-desigualdades-efecto-redistributivo-politicas-publicas>
- Encovi. (2021). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2021>
- Ginneken, W. van. (1975). Análisis de descomposición del índice de Theil aplicado a la distribución del ingreso familiar en México. Estudios Demográficos y Urbanos, 9(01), 93-112. <https://doi.org/10.24201/edu.v9i01.314>

La Desigualdad en el Gasto de los Hogares

*Luis Zambrano Sequín
Santiago Sosa*

Haciendo uso de los datos recopilados en materia de gasto de los hogares por las EN-COVI de los años más recientes, es posible inferir la evolución del grado de desigualdad entre los distintos grupos de hogares clasificados de acuerdo a su condición de pobreza (hogares Pobres Extremos, Pobres Moderados o No Extremos, y los hogares No Pobres).

Las brechas en el gasto real promedio total y en alimentos entre los hogares han tendido a reducirse en los últimos años (Gráfico 1 y Gráfico 2). Para el período de 2019-2023, la brecha del gasto real promedio entre los hogares No Pobres y Pobres disminuyó en una media de 24%, con la excepción del gasto en bebidas y frutos secos¹. Entre los Pobres No Extremos y los Pobres Extremos la reducción de la brecha es aún más significativa (31%). Este comportamiento de las brechas entre los gastos promedios es consistente con los indicadores para medir la desigualdad cuando se tienen en cuenta no solo los comportamientos de los promedios sino también el comportamiento de las varianzas entre y a lo interno de cada grupo de hogares. Más adelante volveremos sobre este tema.

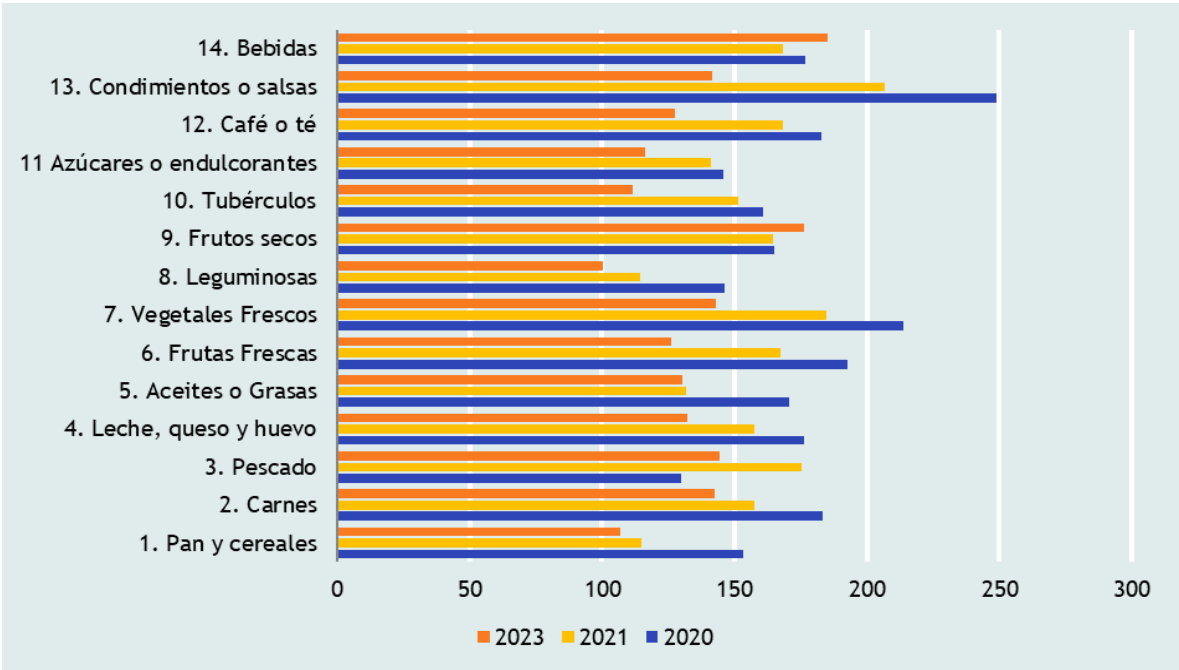
Si bien en general se observa que la tendencia ha sido de reducción en las brechas, el nivel de las mismas sigue siendo significativo. Para el gasto en consumo de alimentos la brecha promedio entre el gasto reportado por los No pobres y los Pobres Extremos es de 176%, mientras que en el caso de los Pobres No Extremos llega a 130%.

Si bien el estudio de las brechas nos permite describir el comportamiento promedio entre los grupos de hogares, los coeficientes de variación informan sobre el grado de dispersión al interior de cada grupo. En el Cuadro 1 se muestran las importantes asimetrías dentro de cada estrato considerado. Al comparar entre los años analizados, destaca el súbito incremento de estas asimetrías, especialmente en el caso de los hogares Pobres. En contraste, en los hogares No Pobres los coeficientes de variación han variado relativamente poco, incluso han disminuido en varios rubros.

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 21, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en julio de 2024.

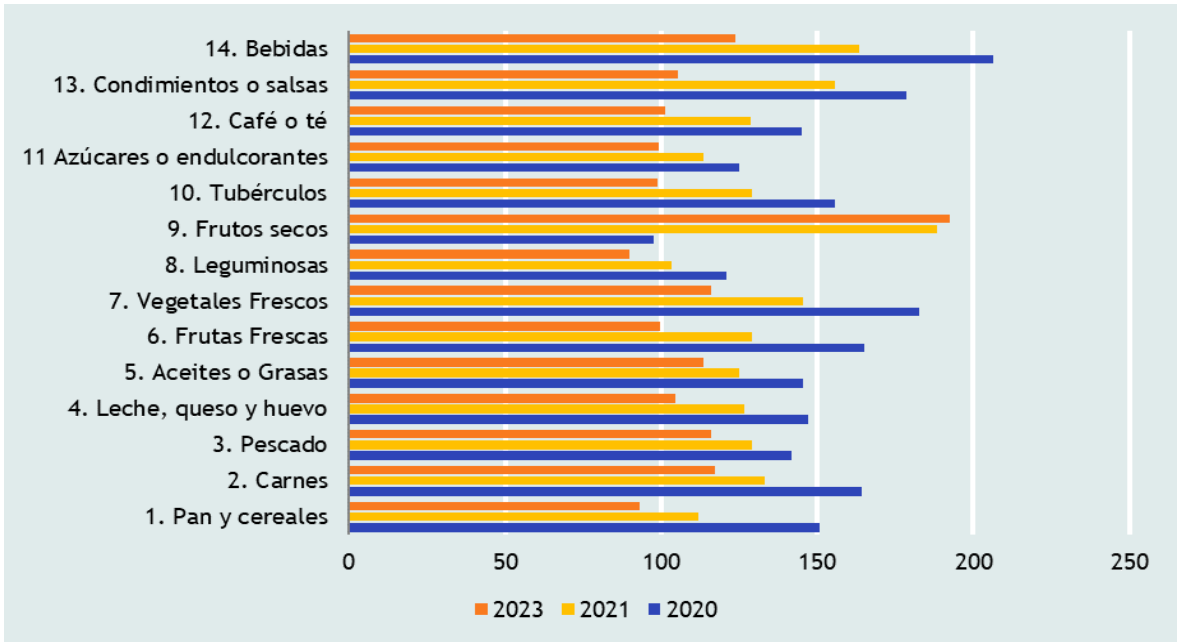
¹ Es de notar que el peso de estos gastos sobre el total es bajo, por lo cual su incidencia se puede considerar como escasa.

Gráfico 1: Brecha en el gasto mensual promedio en alimentos por hogar Pobres / No Pobres (%)



Fuente: IIES-UCAB, 2020; IIES-UCAB, 2022; IIES-UCAB, 2024; Zambrano-Sequín & Sosa, 2024

Gráfico 2: Brecha en el gasto mensual promedio en alimentos por hogar Pobres No Extremos / Pobres Extremos (%)



Fuente: IIES-UCAB, 2020; IIES-UCAB, 2022; IIES-UCAB, 2024; Zambrano-Sequín & Sosa, 2024

Con miras de profundizar en el tema de la desigualdad se estimaron índices de Theil² para grupo de hogar y para la totalidad de los hogares encuestados. Los resultados para la muestra en su totalidad se presentan en el Cuadro 2, tanto para la variable gasto real general como para el gasto real en alimentos. De los resultados se desprende que el comportamiento del indicador de la desigualdad ha sido distinto entre los dos tipos de gasto; para el gasto en general, la desigualdad entre los hogares analizados en conjunto, aumentó en 2021 para luego disminuir en 2023, pero manteniéndose todavía por encima del valor del indicador de desigualdad que se estimó en 2020. En el caso del gasto real en consumo de alimentos, la desigualdad muestra una clara tendencia a incrementarse en el período considerado.

Cuadro 1: Dispersión relativa en el gasto promedio del hogar (Coeficiente de variación)

Tipo de bien alimenticio	Pobres extremos		Pobres no extremos		Pobres		No pobres	
	2020	2023	2020	2023	2020	2023	2020	2023
1. Pan y cereales	0,725	6,397	0,636	0,822	0,729	5,089	0,644	0,884
2. Carnes	0,693	0,919	0,681	0,863	0,773	0,897	0,623	0,834
3. Pescado	0,744	0,905	0,756	0,947	0,775	0,931	0,729	0,921
4. Leche, queso y huevo	0,693	5,412	0,615	0,754	0,716	4,103	0,690	0,764
5. Aceites o Grasas	0,624	0,689	0,625	0,704	0,704	0,700	0,722	0,722
6. Frutas Frescas	0,834	7,544	0,932	0,805	1,006	5,572	1,278	0,790
7. Vegetales Frescos	0,907	4,016	0,823	0,963	0,985	2,947	0,791	0,935
8. Leguminosas	0,694	4,190	0,823	0,701	0,780	3,364	0,765	0,737
9. Frutos secos	0,613	0,995	0,602	1,612	0,953	1,607	0,850	1,350
10. Tubérculos	0,925	4,610	0,870	0,744	0,950	3,489	0,795	0,788
11. Azúcares o endulcorantes	0,653	6,147	0,653	0,655	0,684	4,752	0,751	0,748
12. Café o té	0,837	10,385	0,822	0,737	0,884	7,978	0,832	0,778
13. Condimentos o salsas	0,909	7,343	1,122	1,080	1,164	5,616	1,122	1,013
14. Bebidas	1,207	2,735	1,060	1,637	1,202	2,208	0,813	1,416

Fuente: ENCOVI (2020) y ENCOVI (2023)

Como es conocido, el índice de Theil puede descomponerse de tal manera que es posible calcular cuánto de la desigualdad se explica por la diferencia entre los grupos y la parte que corresponde a la desigualdad al interior de cada grupo. Los resultados, que se muestran en el Cuadro 3, permiten concluir, sin ambigüedad, que lo que está explicando la mayor parte la desigualdad es el alto grado de dispersión que existe dentro de los grupos individualmente considerados, más que la desigualdad entre grupos. Es más, la desigualdad al interior de los grupos de hogar ha tendido a crecer en el tiempo, llegando a explicar más del 95% del índice en 2023, independientemente del tipo de gasto que se analice.

Finalmente, en el caso específico del gasto real en alimentos, el índice de Theil muestra que se han incrementado las disparidades en los últimos años a nivel de todos los rubros alimenticios considerados (Cuadro 4 y Gráfico 3) En este sentido, destacan los casos de los cereales, carnes, frutas frescas, azúcares y café, donde el incremento en el grado de desigualdad excedió el 100%. Es notable

² Para mayores detalles sobre la estimación y descomposición del índice de Theil consúltese los trabajos de: Altimir & Piñera, 1979; Atuesta & Mancero, 2018; y Ginneken, 1975

Cuadro 2: Desigualdad en el gasto general y en alimentos de los hogares Índice de Theil estandarizado

Tipo de gasto	2020	2021	2023
Gasto en consumo final	0,257	0,480	0,391
Gasto en alimentos	0,194	0,263	0,410

Fuente: ENCOVI (2020), ENCOVI (2021) y ENCOVI (2023)

que este incremento en las disparidades se produjo en el subperíodo 2021-2023, cuando la economía venezolana comenzó a mostrar signos de una ligera recuperación en el ritmo de actividad económica.

El análisis del nivel y evolución de las brechas de gasto y de diversos indicadores para medir la desigualdad distributiva pone en evidencia que están ocurriendo modificaciones significativas, no solo en los patrones de consumo, sino en la intensidad y severidad de la pobreza. Estos son aspectos que es crucial comprenderlos, como requisito para poder formular políticas económicas eficaces para fomentar un crecimiento económico sostenible y más equitativo.

Cuadro 3: Desigualdad en el gasto general y en alimentos intergrupos e intragrupos, Descomposición del Índice de Theil

Año: 2021

Desigualdad	Gasto General	% del Índice	Gasto en Alimentos	% del Índice
Intragrupos	0,223	46,4%	0,185	70,5%
Entregrupos	0,257	53,6%	0,077	29,5%
Total	0,480	100,0%	0,263	100,0%

Año: 2023

Desigualdad	Gasto General	% del índice	Gasto en Alimentos	% del índice
Intragrupos	0,377	96,6%	0,400	97,7%
Intergrupos	0,013	3,4%	0,009	2,3%
Total	0,391	100,0%	0,410	100,0%

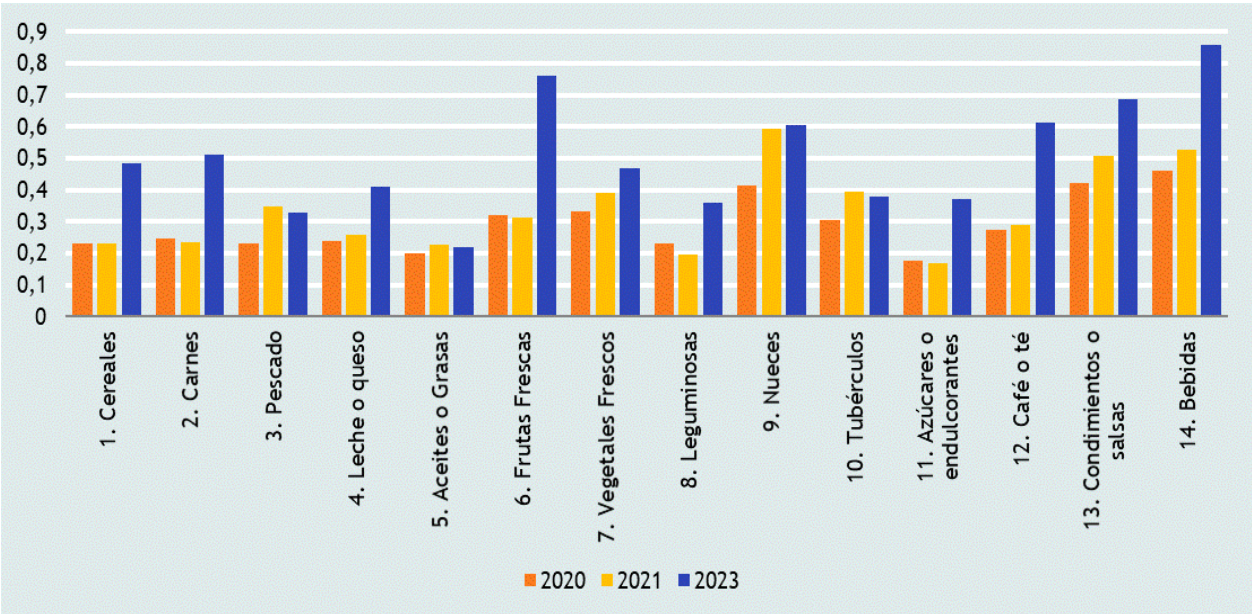
Fuente: ENCOVI (2021) y ENCOVI (2023)

Cuadro 4: Desigualdad en el gasto por rubro alimenticio de los hogares Índice de Theil estandarizado

Rubro	2020	2021	2023
1. Cereales	0,232	0,231	0,483
2. Carnes	0,247	0,235	0,51
3. Pescado	0,233	0,349	0,328
4. Leche o queso	0,241	0,259	0,41
5. Aceites o Grasas	0,2	0,226	0,219
6. Frutas Frescas	0,323	0,314	0,761
7. Vegetales Frescos	0,333	0,393	0,471
8. Leguminosas	0,233	0,197	0,361
9. Nueces	0,415	0,594	0,605
10. Tubérculos	0,304	0,396	0,378
11. Azúcares o endulcorante	0,177	0,169	0,371
12. Café o té	0,273	0,29	0,614
13. Condimentos o salsas	0,422	0,509	0,687
14. Bebidas	0,462	0,526	0,857

Fuente: ENCOVI (2020), ENCOVI (2021) y ENCOVI (2023)

Gráfico 3: Desigualdad en el gasto por rubro alimenticio de los hogares Años: 2020, 2021 y 2023



Fuente: ENCOVI (2021) y ENCOVI (2023)

Referencias

- Altimir, O., & Piñera, S. (1979). Análisis de descomposición: Una generalización del método de Theil. Cuadernos de Economía, 48, 207-235.
- IIES-UCAB. (2020). ENCOVI 2019/20 | Informe de resultados. ENCOVI. <https://www.proyecto-encovi.com/informe-interactivo-2019>
- IIES-UCAB. (2022). Encovi 2022 | Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. ENCOVI. <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2022>
- IIES-UCAB. (2024). ENCOVI 2023. ENCOVI. [https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/65f8aa0a4054c8b7a93fe274_Presentacio%CC%81n%20ENCOVI%202023%20integrada%20prensa%20v1303%20\(1\).pdf](https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/65f8aa0a4054c8b7a93fe274_Presentacio%CC%81n%20ENCOVI%202023%20integrada%20prensa%20v1303%20(1).pdf)
- Zambrano-Sequín, L., & Sosa, S. (2024). Estructura, nivel y desigualdad en el gasto en consumo de los hogares en Venezuela, período: 2019 – 2023 [Papel de trabajo]. IIES-UCAB.

Políticas Sectoriales

Rediseñando el sector agroalimentario venezolano*

Juan Carlos Guevara

En Venezuela, Política y Petróleo (1956), Rómulo Betancourt confirma su clara preferencia por el tutelaje del Estado sobre la evolución de la economía nacional al afirmar “...*El Estado, rico en recursos fiscales, debía acelerar el tránsito de la producción no petrolera, lastrada de rezagos fiscales, hacia otra de moderna fisonomía industrial. Pero controlando, orientando y condicionando ese proceso, para que no se produjera anárquicamente y para que no culminara en la creación de una prepotente oligarquía de los negocios, desconectada de las necesidades del país y reacia a compartir beneficios con trabajadores y consumidores.*”¹ (pg. 378). De este párrafo, tres aspectos merecen particular mención. Primero, se trató de un Estado rico en recursos fiscales, lo cual le permitía asumir que una acción rápida y amplia del gobierno transformaría e industrializaría la economía nacional. Segundo, la cuestionable idea de la capacidad del Estado para controlar y orientar dicho proceso de forma ordenada y exitosa; y, tercero, la convicción del autor de que por las solas fuerzas de la dinámica económica se obtendría una prepotente oligarquía desconectada de las necesidades del país y despreocupada del tema redistributivo. Tal veredicto resulta sustentado más por concepciones ideológicas que por experiencias reales y contrastables, al afirmar su autor en unas páginas previas (pg. 375) “...y que tales objetivos [el mejoramiento material de un país] son de imposible logro en las llamadas economías subdesarrolladas si la vida económica de las colectividades se deja al exclusivo arbitrio de la iniciativa individual. En ellas pusieron su iluminada fe Adam Smith y los teóricos del liberalismo...Hoy la tesis del intervencionismo estatal en los procesos económicos...constituye el ABC de toda moderna política de Gobierno”.²

No es éste el espacio para evaluar el pensamiento de Betancourt, pero sí es relevante mencionar que permeó, como filosofía de gobierno, hacia los otros partidos políticos de masas. La alternancia en el poder entre Acción Democrática y COPEI en los años que siguieron al restablecimiento de la democracia en 1958, muestra que aquella intencionalidad, aceptada en el Pacto de Punto Fijo sobre un *programa mínimo común*, le dio al Estado un papel tutelar permanente en la dinámica económica en particular y en la social en general.

*Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 4, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en marzo de 2021.

¹ Betancourt, R. (1956). Venezuela, Política y Petróleo, Editorial Senderos, tercera edición, pg. 378.

² Posición que revela claramente la influencia del pensamiento keynesiano en la época.

No sabemos qué pensaron los líderes políticos de entonces sobre las potenciales consecuencias para la sociedad venezolana de tan profundo tutelaje por parte del Estado, pero el hecho cierto es que las tuvo. Comenta Guillermo Tell Aveledo Coll³ *“Durante el gobierno adeco de Jaime Lusinchi se forma la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) la cual pasó a denominar al sistema político [venezolano] como una sociedad asfixiada por el Estado, y al Estado como uno dominado por los partidos...”* (subrayado nuestro). Nunca mejor dicho. Una sociedad asfixiada por el Estado. Así cierra el siglo XX venezolano, y se inaugura el XXI con la expresión mejor acabada de lo percibido por la COPRE. En 1999 se inicia el gobierno de Hugo Chávez Frías donde el tutelaje de la sociedad por parte del Estado, y la cooptación del Estado por parte del partido de gobierno, alcanzarán su máxima expresión, ayudado por una bonanza petrolera sin precedentes. Las consecuencias sociales, económicas y políticas que hoy día padece la sociedad venezolana, parecieran entonces el resultado de una visión compartida por todos los partidos políticos de masas, incluso los de nuevo cuño, que se fue consolidando en el tiempo.

La discusión sobre cuál debe ser la nueva relación entre el Estado y la sociedad venezolana es inaplazable. Los sucesivos planes para el país solo se expresan en clave de “crisis”, como justificativo para evitar discusiones de mayor profundidad. La sociedad venezolana no solo requiere que atiendan los problemas de desabastecimiento de los hospitales o el mal estado de la infraestructura. De igual urgencia debería ser el debate público sobre un nuevo contrato social que defina los límites al tutelaje del Estado y las responsabilidades de la sociedad. Seguir insistiendo en el papel de Gran Proveedor por parte del Estado, solo afianza un clientelismo desgastado e inútil. Venezuela no se repondrá de sus tragedias socioeconómicas si antes no se afianza el papel de la sociedad como ente orgánico.

De los variados elementos a tomar en consideración al momento de evaluar una nueva relación Estado-sociedad, al menos dos resultan vitales: la apreciación de agotamiento del modelo de Estado Tutelar por parte de la mayoría de la sociedad, y una experiencia previa de una sociedad más independiente del Estado. Ambos elementos se complementan, además. Efectivamente, Venezuela inicia el año 2021 agotada por las múltiples carencias que experimenta la sociedad, muchas de las cuales fueron anteriormente cubiertas por un Estado benefactor que actualmente ya no cuenta con los recursos para ello; y la sociedad lo sabe. Nadie apuesta a que un nuevo gobierno, cualquiera que sea, pueda revertir de manera súbita la suerte de nuestra industria petrolera, fuente principal del Petro- Estado. A ello se le añade la cada vez mayor conciencia de los daños que nos causó el estado clientelar, y lo vulnerable que siempre estuvimos ante el colapso de nuestra industria petrolera.

Hoy, como nunca antes, existe un amplio consenso en la sociedad venezolana de la necesidad imperiosa e inaplazable de materializar una economía post-petrolera, si es que quere-

³ Aveledo Coll, G. (2020). Partidos políticos modernos: surgimiento, auge y declinación en la Venezuela del siglo XX., Prodavinci (08/11/2020). <https://prodavinci.com/partidos-politicos-modernos-surgimiento-auge-y-declinacion-en-la-venezuela-del-siglo-xx/>

mos plantar cara a la difícil situación que actualmente vive el país. Ya son muy pocos los que apelan nuevamente al petróleo como motor socioeconómico, y eso es una buena noticia.

El segundo elemento es nuestra historia: ¿tuvo Venezuela algún episodio en su pasado donde la sociedad fungió como actor principal de su propia dinámica? Afortunadamente la respuesta es positiva, y eso es también una buena noticia. Como nos narra Catalina Banko a propósito de su detallado análisis sobre la evolución de la agricultura y agroindustria venezolana⁴, “...*Mientras se difundían algunas señales indudables de modernización en los centros urbanos, surgió un gran número de emprendimientos destinados a la transformación de productos agrícolas...Al respecto debemos subrayar que esa expansión estuvo sustentada en la iniciativa privada...*” (pg.141). Se trata pues de apostar al espíritu liberal que una vez mostró la sociedad venezolana para que, aunado al amplio consenso sobre el final de la Venezuela rentista, demos pasos firmes en la definición de un nuevo contrato social. No se trata de minimizar o eliminar el papel del Estado, sino de analizar bajo qué diseño de éste se potencian las cualidades de la sociedad liberal.

Cierto que no es una tarea fácil, más no imposible. Afortunadamente, muchos países e instituciones internacionales han mostrado su empatía y comprensión ante las profundas dificultades que hoy día atraviesa la sociedad venezolana, y han unido esfuerzos con investigadores venezolanos para estudiar las raíces del momento que vivimos para, desde allí, plantear posibles soluciones. Una de esas instituciones es la Universidad Estatal de Michigan (Michigan State University) que, en su afán de conocer la problemática venezolana en general, pero del sector agroalimentario en particular, expresó su deseo de hacer equipo con investigadores del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (IIES – UCAB).

Tuve el honor de fungir como Investigador Principal de este proyecto, que produjo tres documentos y dos bases de datos. Un primer documento analiza el tipo de política sectorial requerida para encauzar el sector agrícola y agroindustrial en una Venezuela post-petrolera. Un segundo documento desglosa el difícil tema de la propiedad de la tierra con vocación agraria y las opciones de corto, mediano y largo plazo para su tratamiento; mientras que un tercer documento revisa las carencias y debilidades del modelo mundialmente aceptado de financiamiento al sector agroalimentario, para seguidamente proponer un nuevo paradigma de aplicación inmediata en Venezuela.

Finalmente se elaboraron dos bases de datos de gran utilidad para un futuro reordenamiento de la tierra con vocación agraria, así como de las agroindustrias expropiadas en las dos últimas décadas: una primera base de datos identifica todas las demandas incoadas por propietarios de tierras con vocación agraria, afectados por procedimientos de expropiaciones y rescates de tierras; mientras una segunda

⁴ Banko, C. (2019). Agricultura y Agroindustria: ¿Sembrando el Petróleo? en La Economía Venezolana en el Siglo XX, Perspectiva Sectorial. Coordinadores Fernando Spiritto y Tomás Straka. abediciones, Universidad Católica Andrés Bello, Colección La República de Todos.

base de datos identifica las empresas agroindustriales expropiadas e intervenidas, así como las fundadas por el Ejecutivo Nacional. A continuación, una breve descripción de los tres documentos mencionados.

Políticas económicas sectoriales en Venezuela: el caso de la agricultura y la agroindustria

Ha transcurrido prácticamente una centuria desde que el reventón de Los Barrosos en 1922 marcó el final de una Venezuela agrícola y rural, y el inicio de otra sustentada en la renta petrolera. A partir de entonces el país vivió una dinámica realmente de vértigo, con un ritmo de urbanización e industrialización nunca antes visto en América Latina, pero con un Estado cada vez más invasivo y neutralizador de la iniciativa privada. Hasta podríamos asumir que, en el pensamiento político venezolano del siglo XX, el contrato estado-sociedad estuvo bien balanceado: el Estado garantizaba a su Sociedad una dinámica en continua expansión, mientras la sociedad se apegaba a los patrones que el Estado imponía. Y así funcionó hasta que el clientelismo extremo terminó por desfondar la industria de la cual dependía; nuestra industria petrolera. Una combinación de contracción de la demanda mundial de petróleo, débiles precios del hidrocarburo y un insuficiente ritmo de inversión para su mantenimiento tecnológico, significó ese momento tantas veces temido pero nunca enfrentado: el fin de la era petrolera y el comienzo de la economía post-petrolera.

Es precisamente ése el momento histórico que actualmente vive Venezuela. Resulta difícil conseguir otras experiencias en el mundo en el que un país, casi de la noche a la mañana, deba prácticamente reinventarse para sobrevivir. Definitivamente será una tarea muy exigida y, por lo mismo, debe ser analizada y planificada al detalle porque será mínimo el margen de error socialmente aceptable.

De los sectores económicos que deben rápidamente adaptarse a nuestra nueva realidad económica destaca, con toda razón, el de la producción de alimentos. La agricultura y la agroindustria venezolana tuvieron en el Estado un ente que brindó un apoyo que condicionó su evolución: desde el subsidio al combustible, la tasa de cambio, el fertilizante y la semilla, hasta el crédito abundante y barato, la producción de alimentos en Venezuela realmente resultó privilegiada. No significa ello que fue de unos resultados excepcionales, (difícilmente se podía competir con la rentabilidad petrolera, la construcción y, en general, con los negocios que involucraban al Sector Público), más sí podemos decir que la evolución en rendimiento y tonelaje producido debe ser reconocida como bastante aceptable. Es precisamente todo ese andamiaje de apoyo del Estado el que ahora sucumbió, por lo que plantearnos cómo redirigir y reconstruir un sector tan crucial como el de alimentos ha de ser de nuestros primeros retos.

En el documento *Sobre las políticas económicas sectoriales en Venezuela: el caso del sector agrícola y agroindustrial*, Luis Zambrano Sequín⁵ nos brinda un detallado repaso de los temas más rel-

⁵ Profesor Titular de Economía de la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Profesor Jubi-

evantes a considerar en el diseño de una nueva política sectorial que se adapte a los cambios que actualmente registra nuestra economía. En particular, el debilitamiento secular en el consumo de energía fósil a nivel mundial significa una economía venezolana más vulnerable y un sector público más limitado en su capacidad de aplicación de políticas anticíclicas.

Lo aconsejable resulta entonces en una progresiva sustitución de las políticas tradicionales centradas en subsidios e incentivos o controles de precios y cantidades en sectores preseleccionados, por medidas que hacen énfasis en la corrección de fallas de mercado y de gobierno, en la coordinación entre sectores productores y reguladores y en una significativa mejora en la calidad institucional.

Seguir la secuencia correcta de las medidas requeridas es tan relevante como la escogencia de los instrumentos adecuados de política. Por ello, primero se debe identificar con absoluta claridad cuáles son los mayores retos que comprometen la eficiencia del sector agroalimentario, para seguidamente derivar las políticas e instrumentos de política que la situación amerite. Por último, debe siempre tenerse presente la calidad institucional requerida para que los organismos reguladores cumplan a cabalidad con la función que les corresponde.

Aspectos institucionales y jurídicos acerca de la propiedad de la tierra

Un segundo documento, a cargo Luis Alfonso Herrera Orellana⁶, aborda el espinoso tema de la propiedad pública y privada de las tierras con vocación agraria en Venezuela. No es posible plantear políticas que busquen la reactivación del sector productor de alimentos venezolano, si antes no se corrigen las graves distorsiones que derivan de la profunda debilidad institucional que acompaña al concepto de propiedad de la tierra y, particularmente, de la propiedad privada con vocación agraria.

En su escrito, Herrera Orellana señala un hecho de particular relevancia como ha sido la falta de una política institucional en lo que respecta al registro y custodio del acto que dio origen a la propiedad privada de los predios agrarios. Resulta que la ley venezolana exige la presentación del registro originario del desprendimiento de la tierra por parte del Estado (o de la Corona Española si se trata de un documento anterior a la Independencia), para acreditar ante la ley la propiedad privada de la tierra. Ante las dificultades encontradas por los diferentes propietarios para demostrar dicho desprendimiento, el Estado venezolano procedió a emplear la figura del rescate de tierras y reasignación de las mismas según intereses políticos. No son pocas las consecuencias de esas acciones,

lado de Economía por la Universidad Central de Venezuela, Investigador de planta del IIES-UCAB e Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas de Venezuela.

⁶Abogado y especialista en derecho administrativo por la Universidad Central de Venezuela. Magíster en derecho constitucional por la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Autónoma de Chile. Cursante del programa de doctorado en Derecho en la Universidad de Los Andes, Chile. Investigador de CEDICE-Libertad sobre el régimen de la propiedad de las tierras con vocación agrarias en Venezuela.

pero resalta la aguda desinversión en el campo y la consecuente contracción en la producción de alimentos, ante la posibilidad de ser despojado por el Estado de las unidades de producción agrícola.

Diferentes estrategias se plantean para el corto, mediano y largo plazo con miras a corregir tales debilidades institucionales. Resalta, en particular, el empleo de la ley de concesiones para que el Estado pueda proceder de manera inmediata a la asignación de predios con vocación agrícola, bajo el marco legal existente y que permita cierto nivel de seguridad jurídica para los inversionistas. Esta medida, aplicable en el corto plazo, permitiría enfrentar con la urgencia del caso las profundas carencias que actualmente registramos en cuanto a la producción de alimentos.

Finalmente, se aboga por un cambio de paradigma en lo que al rol del Estado se refiere y que permitiría sustituir al Estado prestacional o tutorial por un Estado *garante*, cuya principal misión sería la de *garantizar* el correcto funcionamiento del sector privado.

Hacia un nuevo paradigma en el financiamiento al sector agroalimentario

Me correspondió presentar una propuesta que atendiera la aguda escasez de financiamiento actualmente registrada para el sector agroalimentario venezolano. En el documento titulado “*El dilema del agente/principal en el financiamiento agrícola: en la búsqueda de un nuevo paradigma*” se identifica la debilidad en el diseño del esquema actualmente promovido por los organismos internacionales especializados, en lo que al financiamiento del sector agroalimentario se refiere. En particular, el condicionar el desarrollo de dicho sector a la existencia de una tríada conformada por el seguro agrícola, mercado de futuros para los precios de productos agrícolas y la posibilidad jurídica de la colateralización del crédito, hace inviable el fundamental apoyo financiero internacional requerido para reconstruir el sector agroalimentario no solo en Venezuela sino también en muchos otros países en desarrollo.

Nuestra propuesta nace de una realidad: tan interesados están los productores agroalimentarios en producir sus productos, como los consumidores en la existencia de los mismos. Si bien el productor requiere de un seguro agrario que garantice su ingreso en el caso de fallos inesperados en su proceso productivo, el consumidor también está interesado en que el mercado esté lo suficientemente abastecido a precios asequibles, para lo cual es imprescindible que el productor se mantenga operativo.

De allí nace la propuesta de diseñar un seguro mutual, donde no solo aporte el productor sino también el consumidor. La mutualidad en el enfrentamiento de los riesgos de producir alimentos nos permite derivar un esquema de financiamiento donde el consumidor, mediante un mecanismo de prepagos a cambio de descuentos, financia el proceso productivo del sector agrícola y agroindustrial. Su principal atractivo resulta del fomento del ahorro del consumidor al tiempo que invierte en la producción de los alimentos que va a consumir. Escalar esta iniciativa puede encauzar importantes cantidades de recursos para el financiamiento de la producción de alimentos.

Bases de Datos

De particular interés para este proyecto fue el identificar las personas naturales y jurídicas que, a lo largo de estos últimos veinte años, han sido afectadas por expropiaciones, rescates, intervenciones u otras figuras empleadas por el Estado para el desconocimiento de la propiedad privada. Una primera base de datos nos permitió conocer de 544 demandas incoadas por personas naturales o jurídicas que reclamaban la nulidad del desconocimiento por parte del Estado de lo que consideraban su legítima propiedad sobre predios con vocación agrícola. La base de datos para estos 544 predios, que suman más de 1,7 millones de hectáreas, identifica la entidad federal en que se ubican, el municipio, tamaño, figura jurídica empleada por el ente público para su apropiación, persona natural o jurídica afectada, y el enlace al documento legal que sustenta cada reclamo.

Una segunda base de datos, ahora dedicada a la agroindustria, nos permitió identificar un total de 132 empresas expropiadas o intervenidas. En ésta se señala la fecha de la expropiación, el nombre de la empresa y el rubro producido, el número de la Gaceta Oficial donde se informa del procedimiento de expropiación/intervención, y el enlace al mismo. El conocer estas empresas y a qué actividad se dedicaban dentro de la cadena agroindustrial, resulta de crucial relevancia si se requiere rehacer nuestro tejido agroindustrial.

El esfuerzo intelectual y de recolección de datos que presentamos en este documento, pretende aportar elementos de juicio que faciliten el entendimiento de nuestras carencias socioeconómicas e institucionales y, así, permitan encauzarnos hacia una nueva estrategia de desarrollo nacional⁷.

⁷Los trabajos antes mencionados aún no han sido publicados por el IIES-UCAB, pero están disponibles a solicitud. En lo que respecta a las bases de datos, éstas estarán disponibles próximamente una vez cumplidos con los protocolos de autorizaciones requeridos.

Propuestas de reforma de los aspectos institucionales y jurídicos fundamentales para reactivar la producción agraria en Venezuela¹

Luis Alfonso Herrera Orellana

En diciembre de 2020 fue preparado, por invitación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, un estudio jurídico titulado *DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS FUNDAMENTALES PARA REACTIVAR LA PRODUCCIÓN AGRARIA EN VENEZUELA A TRAVÉS DE MEDIDAS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO*, sobre aspectos institucionales y jurídicos más relevantes de la regulación aplicable al sector agrario en Venezuela, para proponer modificaciones a corto, mediano y largo plazo orientadas a la mejora de dichos aspectos.

Dicho estudio se dividió en tres partes: la primera parte trató sobre las instituciones y el marco jurídico aplicables a las tierras agrarias (TA) en Venezuela y en ella se abordó: 1) evolución y situación actual del régimen jurídico de la propiedad sobre tierras agrarias vigente, tanto en el sector privado como en el sector público; 2) la estructura institucional del sector público responsable de la administración y aprovechamiento de las TA; 3) los instrumentos de intervención estatal sobre TA de propiedad privada o bajo aprovechamiento privado; y 4) los mecanismos y procedimientos de defensa del derecho de propiedad frente a las acciones del Estado, teniendo muy presente la absoluta falta de independencia e imparcialidad del poder judicial venezolano.

La segunda parte trató sobre las acciones para reactivar la producción agraria sin necesidad de reformar el marco institucional y jurídico vigente y se divide en 2 capítulos que analizan: 1) alternativas para la recuperación del sector agrícola vinculadas a la propiedad de la tierra y bienhechurías, en el contexto actual; y 2) el problema de los nuevos propietarios.

La tercera y última parte trató sobre las propuestas concretas para mejorar el marco institucional y jurídico aplicable a las TA y para estabilizar la producción agraria en Venezuela, a ser ejecutadas en el corto, mediano y largo plazo. A continuación, ofrecemos un breve resumen de los contenidos centrales del estudio mencionado.

¹ Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 10, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en septiembre de 2021.

a) *Evolución y situación institucional y normativa actual de las TA en Venezuela*

Se abordó como punto de partida la situación de la propiedad privada sobre las TA, antes de la puesta en vigencia de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001 (esto es bajo la vigencia de la Ley de Reforma Agraria de 1960), destacando que podía ser privada o estatal (dominio privado) y que la mayoría de los litigios era entre privados.

Se analizó cómo era antes de 2001 el tipo de prueba exigida para demostrar la propiedad sobre las TA, destacando que antes de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario era problemática pero posible, pero que luego de la puesta en vigencia de esa Ley se convirtió en una carga virtualmente imposible de cumplir, ante la inviabilidad en la mayoría de los casos de probar el “desprendimiento” de las TA.

Para comprender mejor las implicaciones de ese cambio en la forma de probar la propiedad sobre las TA, se analiza cómo la política predominante del Estado entre 1821 y 2001 en el sector agrario fue promover la apropiación privada de las TA.

Asimismo, se demuestra cómo, sin embargo, durante ese mismo período y hasta la fecha, el Estado no ha sido capaz de crear un catastro de TA que permitiera proveer certeza al darle formalidad a la titularización de los privados. En lugar de ello, debido a una combinación de factores -ideológicos, culturales y políticos-, el Estado estimuló la informalidad y la falta de seguridad jurídica en el sector.

Especial análisis se dedica al predominio del militarismo y del estatismo económico como factores constantes que han impedido la titularización y productividad plena de las TA a favor de los privados.

Luego de lo anterior, se examinó la situación de las llamadas TA de “propiedad agraria”, para demostrar que no se trata de una propiedad en realidad, sino de un permiso o autorización de uso de esos bienes, que se otorga mediante adjudicación.

Para demostrar lo mismo, se analizaron otras modalidades de aprovechamiento privado de tierras agrarias previstas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, como son la garantía de permanencia u “ocupación”, y se dejó constancia de la inexistencia de la “propiedad dotacional” prevista en la Ley de Reforma Agraria.

Hecha esta revisión general de la situación de la propiedad privada sobre las TA, se abordó el análisis del régimen jurídico aplicable tanto al sector privado como al sector público en esta materia.

Respecto del sector privado, se consideró el conjunto de limitaciones, restricciones y riesgos legales para las tierras agrarias en el sector privado, en su mayoría abiertamente inconstitucionales.

En tal sentido, en primer lugar, se examinaron detalladamente figuras como la “declaratoria de afectación de las tierras agrarias”, la “función social de las tierras agrarias privadas”, las “certificaciones de finca productiva y de finca mejorable”, para de-

stacar su ambigüedad y contrariedad a derechos fundamentales de las personas.

A continuación, en segundo lugar, se analizaron las limitaciones, restricciones y riesgos legales para los dueños de TA en el sector privado, esto es, específicamente en los reducidos casos en los que es reconocida la propiedad privada sobre TA.

Para ello se analizaron la “declaratoria de utilidad pública con fin expropiatorio”, el “rescate de tierras agrarias”-vía inconstitucional para evitar los costos, tiempos y garantías de la expropiación- y el “impuesto al uso no conforme de tierras rurales públicas y privadas”, para destacar su ineficacia y falta de operatividad.

También se examinaron otras limitaciones administrativas y sancionatorias para aprovechar TA en el sector privado, que generan importantes riesgos para los propietarios de estos bienes. Entre otras, se analizó la “prohibición de constituir hipotecas” sobre tierras agrarias adjudicadas por el INTI, la “prohibición del aprovechamiento indirecto”-empleo de esquemas contractuales de tercerización-, la “prohibición de simulación o fraude”, la “pérdida de derechos adquiridos” y la “prohibición de inscripción y registro de actos”.

En cuanto al sector público, se abordó la situación de las TA bajo responsabilidad del Ejecutivo Nacional, a partir del análisis crítico del régimen de monopolio llamado “dominio público” que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario creó a favor del Estado nacional, a fin de fundir en él los roles de propietario, regulador, fiscalizador, explotador y promotor (fomento) respecto de las TA.

Se destaca cómo el “dominio público” impide de forma absoluta la venta, arriendo y cualquier otra forma de aprovechamiento privado de las TA, pues ese régimen es el opuesto al de “dominio privado”, menos restrictivo, que estuvo presente en la Ley de Reforma Agraria de 1960.

Por último, en esta sección de la primera parte del informe se estudió la situación de las TA bajo responsabilidad de los estados y los municipios (y otros organismos administrativos), para destacar con la correspondiente evidencia normativa que esas autoridades carecen de competencia para desarrollar los roles que la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario les atribuye, ya que son subordinados del Ejecutivo Nacional y están obligados a transferir al INTI las TA que tengan, lo que supone nula descentralización en esta materia tan importante para el desarrollo nacional.

b) Estructura institucional -a 2020- del sector público responsable de la administración y aprovechamiento de las TA en Venezuela

La segunda parte del informe que aquí se sintetiza, se concentra en la identificación y análisis de la extensa y compleja burocracia que supuestamente tiene encomendada por mandato de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario la responsabilidad del aprovechamiento de las TA de dominio público.

En tal sentido se aborda la descripción y valoración crítica de la organización y competencias del Ministerio del ramo, del Instituto Nacional de Tierras, del Instituto Nacion-

al de Desarrollo Rural, de la Corporación Venezolana Agraria -eliminada para aumentar la iniciativa “empresarial” del Estado en el área-, y otras instituciones relevantes del sector público agrario, tales como Agropatria y la Corporación Venezolana de Alimentos, S.A.

Esta parte del informe aporta razones sustantivas sobre las causas, hechos y realidades que explican por qué es imposible para la burocracia existente desempeñar de forma eficiente, eficaz y ajustada a derecho, la función empresarial que solo los privados, desde los incentivos adecuados y la vigencia del estado de derecho, pueden desarrollar.

c) *Mecanismos e instrumentos de intervención estatal sobre tierras agrarias de propiedad privada o bajo aprovechamiento privado*

En la tercera parte del documento *DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS FUNDAMENTALES PARA REACTIVAR LA PRODUCCIÓN AGRARIA EN VENEZUELA A TRAVÉS DE MEDIDAS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO*, se consideró el estudio crítico de las diferentes técnicas, administrativas en general, usadas por la burocracia agraria que opera en Venezuela, para intervenir en la acción privada de aprovechamiento de TA.

Ampliando lo ya expuesto en otros estudios dedicados a esta problemática, se examinó el régimen de la expropiación dejando registro de lo reducida que ha sido su aplicación -por ser una garantía de la propiedad privada sobre TA-; de la intervención, que ha tenido una mayor aplicación por su condición de “medida preventiva administrativa”; del rescate, que ha sido la técnica de más frecuente y violenta aplicación por parte del Instituto Nacional de Tierras; de la ocupación, también llamada garantía de permanencia, empleada también con regularidad por el Ejecutivo Nacional y otras autoridades, y finalmente el de las ya relegadas en su uso cartas agrarias, luego de que fueran sustituidas por la ocupación.

Salvo en el caso de la expropiación, en cada uno de los análisis de los regímenes jurídicos de los mecanismos e instrumentos de intervención antes mencionados, se deja constancia suficiente de lo contrario que todos ellos son al aprovechamiento sostenido, eficaz y amplio de las TA en favor de la población venezolana, por las violaciones a derechos fundamentales y garantías del estado de derecho que se violan de forma explícita.

d) *Mecanismos y procedimientos de defensa del derecho de propiedad frente a las acciones del Estado previstas en la legislación y Constitución vigentes*

Teniendo muy presente la necesidad de no inducir al lector a interpretaciones falaces de la realidad institucional de Venezuela, esta parte del informe está dedicada a informar de cuáles deberían ser las vías que permitan a los afectados defenderse de las acciones contrarias a derecho de la burocracia agraria, y a dejar constancia de por qué ninguna de ellas funciona ni es eficaz.

Por ello esta parte del trabajo parte por afirmar, con evidencia suficiente, la falta de independencia e imparcialidad del Poder Judicial venezolano, y cómo esa irrefutable realidad torna inútiles de forma directa todas las vías de defensa existentes para los propietarios y titulares de otros derechos sobre TA.

Indicado lo anterior, se examinan las condiciones para el ejercicio y los supuestos efectos que deberían producir los recursos administrativos previstos en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, así como las acciones judiciales que ella contempla, entre otras, el recurso de nulidad agrario y los alegatos en el procedimiento expropiatorio.

Adicionalmente, se analizan otras vías no previstas en la mencionada Ley, como son la acción de amparo constitucional y la acción popular de inconstitucionalidad con medida cautelar, siempre acreditando su absoluta inutilidad desde hace ya más de una década al menos.

e) *Acciones para la reactivación de la producción agraria sin reformas al marco institucional y jurídico vigente*

En el apartado correspondiente a la segunda parte del informe que aquí se sintetiza, se exponen las acciones y medidas que podrían contribuir, desde el punto de vista jurídico, a reactivar la producción agraria en forma sostenida y atractiva para la inversión privada, como pasos indispensables, además, para avanzar hacia un nuevo régimen de las TA.

Para ello, en principio se analizaron una serie de alternativas para la recuperación del sector agrícola vinculadas a la propiedad de la tierra y bienhechurías, en el contexto del actual régimen jurídico.

Entre otras, se planteó el restablecimiento de la propiedad a los legítimos dueños bajo condiciones razonables, responsables y sostenibles, teniendo para ello muy en cuenta propuestas legislativas de instituciones como Cedice-Libertad, apoyadas a su vez en experiencias de restitución de la propiedad de países del este de Europa².

Del mismo modo, se propuso regularizar y otorgar la titularidad de la propiedad a los beneficiarios de las adjudicaciones, abordando una a una las dificultades y la factibilidad de emplear una medida previa a la propiedad plena, como es la figura de la concesión a través de los actos de adjudicación que regula de forma muy precaria y básica la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

En esta parte, por último, se analizó la viabilidad de la regularización y titularización de la propiedad en favor de los ocupantes de TA, para concluir en su improcedencia jurídica e inconveniencia social, debido a los múltiples conflictos que tal medida generaría entre los privados con interés en consolidar la posesión y aprovechamiento sobre estos bienes.

² Véase Herrera Orellana, Luis A. y Matheus Hidalgo, Mayerlin (2019): Restituir el derecho de propiedad en Venezuela casos: República Checa, Polonia, Hungría y Chile. Caracas: Centro de Divulgación del Conocimiento Económico (CEDICE), consultado en línea el 15.09.21, disponible en: <https://bit.ly/3kfn9KC>

Posterior a lo indicado, se trató el siempre importante problema de los nuevos propietarios sobre TA. Al respecto, se insistió en la prioridad de asegurar el restablecimiento de la propiedad a los legítimos dueños, evitando toda posibilidad de dobles o más titularidades sobre un mismo bien.

A todo evento, se examinó la imposibilidad de que en el caso venezolano exista más de un propietario sobre las mismas TA, debido a la declaratoria de éstas como bienes de dominio público.

También se consideró el problema de la propiedad sobre las bienhechurías edificadas sobre TA antes de la intervención del INTI y luego de dicha intervención, ofreciendo criterios jurídicos prácticos de cómo resolver estos conflictos.

Finalmente, se examinó el no menos indispensable tema de la responsabilidad del Estado en esta materia y las posibles soluciones jurídicas ante problemas de titularidad sobre bienhechurías.

f) Propuestas para mejorar el marco institucional y jurídico vigente y estabilizar la producción agraria en Venezuela

Agotado el temario indicado en las secciones anteriores de este documento, se procedió en la tercera y última parte del informe a indicar algunas de las medidas administrativas, legislativas y judiciales que se deberían adoptar en el corto, mediano y largo plazo, para contribuir a mejorar la situación de la producción agraria en Venezuela.

En cuanto a las medidas de corto plazo, las mismas consistirían en modificaciones leves en la forma de aplicación del régimen jurídico vigente, y, por ejemplo, comprenden:

- Limitar la potestad de rescate de tierras.
- Aplicar elementos de la concesión a las adjudicaciones de tierras.
- Incorporar las empresas de servicios agrícolas.
- Paralizar medidas administrativas de intervención.
- Definir con precisión el latifundio y las tierras ociosas mediante acto normativo.
- Tales acciones plantean la incorporar a los actos de adjudicación que dicte el Instituto Nacional de Tierras elementos jurídicos de la concesión a los aprovechamientos de tierras, en caso de que se rechace una reforma de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario o del Decreto con Fuerza de Ley de Concesiones de 1999, para que haya mayor formalidad en la medida.

De este modo se podrían establecer normas ciertas, a través de actos formales del referido Instituto, en torno a la duración de la adjudicación, las obligaciones específicas del adjudicatario y los derechos que éste tendría para la reactivación de la productividad de las TA.

Por tratarse de bienes de dominio público, tal y como está previsto para

los cuerpos de agua, la técnica concesional es la adecuada para que el Instituto Nacional de Tierras estimule y potencie la participación privada en el sector.

En el caso de la propuesta de las empresas de servicios agrícolas, éstas constituyen iniciativas privadas empresariales de positivo desempeño en otras economías, especializadas en la prestación de servicios esenciales para el óptimo y eficiente aprovechamiento de las TA.

Incluso, se propone que en los actos de adjudicación de tierras se autorice de forma expresa a los adjudicatarios a contratar empresas de servicios agrícolas, para eliminar el riesgo de calificar esa relación jurídica como un caso de “tercerización”, prohibido y sancionado por la Ley vigente.

Se argumenta que la incorporación de empresas de servicios agrícolas implicaría: 1) la incorporación de nuevas y diversas tecnologías para la producción en el sector -inteligencia artificial, robótica, etc.-, y 2) la aplicación de técnicas de aprovechamiento de las TA que sean ambientalmente sustentables.

Con relación a las medidas a adoptar en el mediano plazo, se plantean ya modificaciones normativas al régimen legal vigente, entre otras:

- Derogar la declaratoria de dominio público de las tierras agrarias y crear instancias público-privadas de gestión.
- Declarar de interés público la transferencia y titularización de las TA.
- Elaborar catastro (inventario) de TA como política de Estado.
- Derogar el rescate de tierras agrarias y revertir la política de estatización de TA.
- Finalmente, se proponen como medidas a más largo plazo una renovación completa del régimen legal y constitucional de las TA, lo que implicaría:
 - o Adoptar una nueva legislación reguladora de las tierras agrarias que respete el estado de derecho.
 - o Sustituir actuales normas constitucionales por otras que dispongan regulación, fiscalización y fomento como roles del Estado en el sector.
 - o Reorientar el rol del Estado en el ámbito agrario, para que opere en éste una administración garante, regida por el principio de la subsidiariedad.

Estimamos que la lectura tanto del análisis jurídico institucional contenido en el informe, como en particular de las propuestas que en él se incluyen, pueden ser insumos de utilidad para la cada día más urgente discusión y acuerdo nacional en torno a las acciones a adoptar, cuando las circunstancias lo permitan, respecto de la reactivación sostenida del agro nacional, con plena vigencia del estado de derecho.

Del Inusitado encanto de las Zonas Económicas Especiales¹

Juan Carlos Guevara

A mediados del año en curso fue aprobada por la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, en primera discusión, el Proyecto de Ley Orgánica sobre las Zonas Económicas Especiales (ZEE). De su exposición de motivos es notorio el entusiasmo y confianza en esta figura cuando se expresa “...Este nuevo modelo está llamado a convertirse en el fundamento de una nación moderna capaz de brindar creciente bienestar a la población...”. Sin embargo, sus proponentes olvidan que la figura de las ZEE para nada es novedad en Venezuela, al punto que el documento *Special Economic Zones* (capítulo IV) del *World Investment Report* (WIR) del año 2019, emitido por la Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), reporta la existencia de 14 ZEE en nuestro país (pg. 58, WIR). La razón es simple: dentro de la definición de ZEE se incluyen los parques industriales y los puertos libres o zonas francas, y ambas figuras han sido empleadas en el país, por cierto con resultados más bien lamentables. Basta ver la situación de abandono de los parques industriales a lo largo y ancho de nuestra geografía, de la cual no escapan los puertos libres de Nueva Esparta y Paraguaná.

No sería justo decir, sin embargo, que el magro resultado de nuestras ZEE es considerado atípico a escala mundial. Muy por el contrario. A partir de una encuesta a 120 Agencias de Promoción de Inversiones (API), de 114 países, referida en el mencionado reporte del WIR, se conoció que de las 5.400 ZEE registradas a nivel mundial, solo un 13% están en uso pleno/plena ocupación; 22% en uso/ocupación suficiente, mientras que 47% entre algo subutilizada/algo vacante y muy subutilizada y vacante. Tan sólo por estos magros resultados, pareciera necesario conocer las razones que los explican, antes de promover “nuevas” leyes para “nuevas” ZEE en nuestro país. El mencionado reporte nos brinda sugerencias sobre los condicionantes que determinan las ZEE exitosas y los factores que explican los fracasos. Antes de conocer tales sugerencias, sin embargo, debemos contextualizar las razones que podrían justificar su promoción, así como los hechos estilizados observados a nivel mundial.

Contextualizando las ZEE: Motivaciones

Definir que es una ZEE puede resultar un ejercicio agotador, dada la amplia variedad de versiones de las mismas según la necesidad del proponente. Así como existen ZEE limitadas a un área geográfica, las hay definidas por sector industrial (aunque estén esparcidas geográficamente), o incluso uni-empresariales como existen, por ejemplo, en México. Sin embargo, una característica es

¹ Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 12, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en noviembre de 2021.

común a todos los casos: el trato regulatorio distinto al aplicable al resto de la economía nacional. Resulta obligatorio tener claridad sobre las razones que justifican ese trato preferencial a un sector o a un área geográfica, ya sea en materia tributaria, arancelaria o de apoyo financiero público. Vale decir, se deben conocer las motivaciones que pudieran justificar el establecimiento de una ZEE. De la literatura se desprende que podemos resumir tales motivaciones en tres grandes grupos:

Motivaciones políticas

Una primera motivación se tiene cuando las ideologías política y económica en un país no se sustentan mutuamente. Por ejemplo, la principal razón para el impulso de las ZEE en China fue que en éstas se podían permitir ciertas reglas de economía de mercado no concedidas para el resto de su economía. Podían ser vistas entonces como laboratorios de nuevas políticas económicas que, de ser exitosas, luego se pudieran aplicar para el resto de su economía, o bien mantenerlas como enclaves generadores de exportaciones que gozarían de ciertas ventajas pero no trasladables al resto del país. A parte de China, otros países con sistemas políticos de corte controlador, como Vietnam, hacen uso extensivo de las ZEE para permitir un ambiente localizado, espacial o sectorial, pro-mercado generador de exportaciones y divisas.

Motivaciones tributarias

Cuando se quiere impulsar un sector económico en particular mediante ciertas ventajas tributarias pero que no es posible hacerlas extensibles al resto de la economía, dado el sacrificio fiscal que estas ventajas representan para el Estado. En este caso, se justifica escoger geográficamente y/o un sector de actividad, objeto del beneficio. En todo caso, tales medidas no pueden ser estáticas, y menos aún aisladas. Como reseñaremos luego, las ZEE que han resultado exitosas son aquellas que se enmarcan en una estrategia de política industrial con impacto al nivel nacional y que, además, consiguen apoyarse de manera importante en proveedores locales.

Motivaciones de política económica

Las ZEE no pueden ser consideradas como la política industrial de un país, sino como un componente más de la misma. En este sentido, puede ocurrir que un gobierno desee poner a prueba cierta estrategia industrial, pero no considera prudente su aplicación inmediata a escala nacional. En tal caso, se justifica delimitar el área geográfica o sectorial de aplicación de la nueva estrategia pero en el entendido de que, de resultar exitosa, será escalada a nivel nacional. Lo que debe evitarse siempre es una estrategia de ZEE aisladas del resto de la economía nacional.

Hechos Estilizados

Por otra parte, ciertas prácticas, y sus consecuencias, han sido observadas a lo largo de los años en los países que han puesto en práctica diversas ZEE. Interesantes conclusiones son reseñadas en el WIR antes mencionado. Resaltando algunos de esos hechos estilizados, tenemos:

- Ausencia de correlación entre incentivos fiscales y crecimiento de las ZEE: Efectivamente, los análisis recientes no reportan correlación entre los incentivos fiscales que les son ofrecidos a los inversionistas, y el crecimiento en las ZEE. La razón aparente está relacionada a la intensa competencia que existe entre países por atraer Inversión Extranjera Directa (IED) hacia sus ZEE, ya que todos suelen usar similares incentivos fiscales². Debe además considerarse que el actual desacoplamiento de las cadenas globales de valor y la mayor tendencia al proteccionismo, incrementará tal competencia entre países, sobre todo en las economías en desarrollo. Es ciertamente un elemento a tomar en cuenta por quienes pretenden impulsar el concepto de las ZEE en Venezuela, dado que no parece razonable esperar que los incentivos previstos en el proyecto de ley (Art. 19 referido a los estímulos fiscales y aduaneros) centrados en las devoluciones totales o parciales de impuestos a las importaciones, al Impuesto Sobre La Renta y al Valor Agregado hasta por 10 años, tengan un impacto significativo en la promoción de las ZEE. En el mejor de los casos, estos incentivos igualarán las condiciones fiscales especiales que son comunes en otras ZEE ya existentes y con las que se tendrá que competir por la atracción de las inversiones.
- Críticas a las ZEE por perpetuar la “trampa del ingreso medio”: Cuando el principal atractivo para atraer IED es el bajo costo laboral de un país, la producción que resulta de esas ZEE será de bajo valor agregado. Los estudios realizados hasta la fecha muestran que, en la mayoría de los casos, la habilidad promedio de la mano de obra contratada en las ZEE es relativamente baja y rara vez se incrementa en el tiempo. La razón obedece a que, en estos casos, el trabajo es considerado como un costo a contener y no como un recurso a desarrollar. Debemos también añadir que en no pocas experiencias se tienden a aplicar un relajamiento de las leyes laborales vigentes, especialmente los referidos a los derechos sindicales, todo en detrimento de la remuneración de los trabajadores³.
- Baja correlación entre la IED y la creación de ZEE: Contrario a la creencia general, la creación de ZEE (junto con sus respectivos incentivos) no son garantías de atraer a la IED, así como la inexistencia de las mismas no impiden la llegada de esta última. Como ejemplo Túnez, sin ninguna ZEE ha atraído IED equivalente a 72% de su PIB, mientras que Vietnam con 19 ZEE

² Según encuesta entre 120 Agencias de Promoción de Inversiones (API) de 110 países, el principal desafío para atraer IED es la alta competencia entre países.

³ También abundan los casos de relajamiento de leyes ambientales.

atrajo el 58% de su PIB (pg. 56 WIR, 2019). Peor aún, un importante número de países no muestran ningún tipo de crecimiento en su comercio, a pesar de haber instrumentado amplios programas de ZEE.

- Evolución de las ZEE, de un diseño multi-actividad al especializado: En un pasado, las ZEE estaban pensadas como microcosmos, donde coincidieran diversas industrias que pudieran complementarse. Por ello es común observar en nuestros parques industriales que aún mantienen alguna actividad, industrias tan disímiles como plantas procesadoras de hielo que colindan con fábricas de neumáticos⁴. Como se entenderá, el nivel de sinergias entre ambas actividades es prácticamente nulo y resta el efecto multiplicador que se espera de estos programas. De allí que los nuevos diseños de ZEE apuntan a la especialización de las mismas, en donde cada una alberga solo un tipo de industria, o industrias con un alto nivel de complementariedad.
- Fracaso de las ZEE diseñadas en aislamiento de la actividad económica de su entorno: Cuando no se buscan las interdependencia con los proveedores locales, no solo evitan que ocurra el efecto multiplicador y dinamizador que de estas ZEE se espera, sino que además pueden perder parte de la ventaja comparativa de operar con estímulos fiscales si deben importar insumos a precios internacionales (a menos que la intención sea beneficiar proveedores de otros países). Las ZEE exitosas terminan por crear nichos (clúster) de proveedores locales cada vez con mayores niveles de especialización y valor agregado.

Factores Críticos para el éxito de las ZEE

La importancia de conocer la caracterización de las ZEE como experiencia mundial, es que nos permite inferir las mejores prácticas al momento de programar este tipo de proyectos. De allí que el WIR incluye una serie de recomendaciones a observar, si se quiere evitar el fracaso tan común en este tipo de iniciativas.

- Las ZEE deben ser coherentes con las políticas económicas de los países: Que esta sea la primera recomendación para el diseño de ZEE exitosas no es casualidad. Se debe mantener presente que las ZEE han de formar parte de una política económica de aplicación nacional, donde destaquen la cambiaria, comercial, tributaria e industrial. En lo que a esta última concierne, el Estado Venezolano debe diseñar, primeramente, su política industrial de cobertura nacional, para luego identificar donde y bajo qué argumentos promueve la creación de ZEE. Sin embargo, y partiendo de lo expresado en la exposición de motivos de la mencionada Ley, podría pensarse que el Gobierno Venezolano tiende a confundir las ZEE con la política industrial nacional al afirmar: “...la estrategia de desarrollo se debe fundamentar en la inversión productiva, la diversificación económica, el aumento de la productividad, la industrialización...” [negritas propias], como si

⁴ El Parque Industrial San Luis en la ciudad de Cumaná, Edo. Sucre, es un ejemplo de ello.

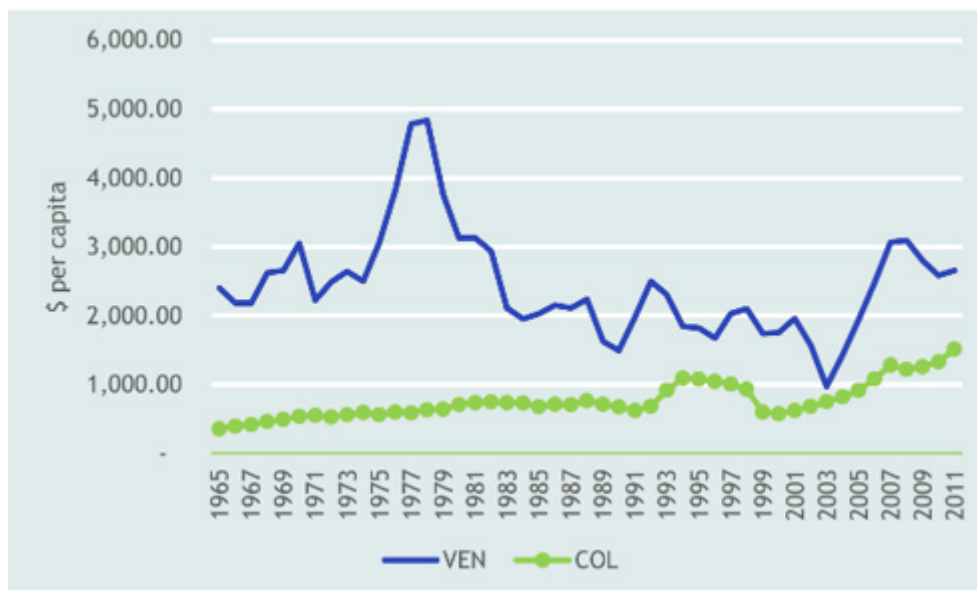
las ZEE fuese una política industrial de corte nacional. La realidad es que no es posible determinar, al momento de escribir esta nota, si existe actualmente una política industrial en Venezuela, pero vender este proyecto de Ley como política industrial es absolutamente desacertado. Sobre todo cuando alrededor del 80% de nuestras más de 12 mil industrias cerró sus puertas y el restante 20% apenas logran producir a menos de un quinto de su capacidad. Más aún, Venezuela fue un país que, gracias al petróleo, siempre mantuvo una agresiva política de industrialización que permitió, para la segunda década del 2000, ser el tercer país con el menor índice de importación de insumos para su industria nacional, solo detrás de EEUU y Brasil (Guevara y Odreman, 2018). Ello habla de un parque industrial nacional tan complementario, que podía producir internamente el grueso de los insumos requeridos por sus industrias. Los Gráficos 1 y 2 muestran la relación Formación Bruta de Capital Fijo per cápita y por trabajador para Venezuela y Colombia, en el primer caso, y para Venezuela y la República de Corea (Corea del Sur) en el segundo caso.

Los gráficos son de tal elocuencia, que dejan poco espacio para la explicación. El Gráfico 1 nos indica que desde el año 1965 hasta el 2014, Venezuela superó de manera continua a Colombia en el nivel de formación bruta de capital per cápita. A partir de 2014 se produjo tal hundimiento de nuestro sector industrial, que costará mucho esfuerzo revertir.

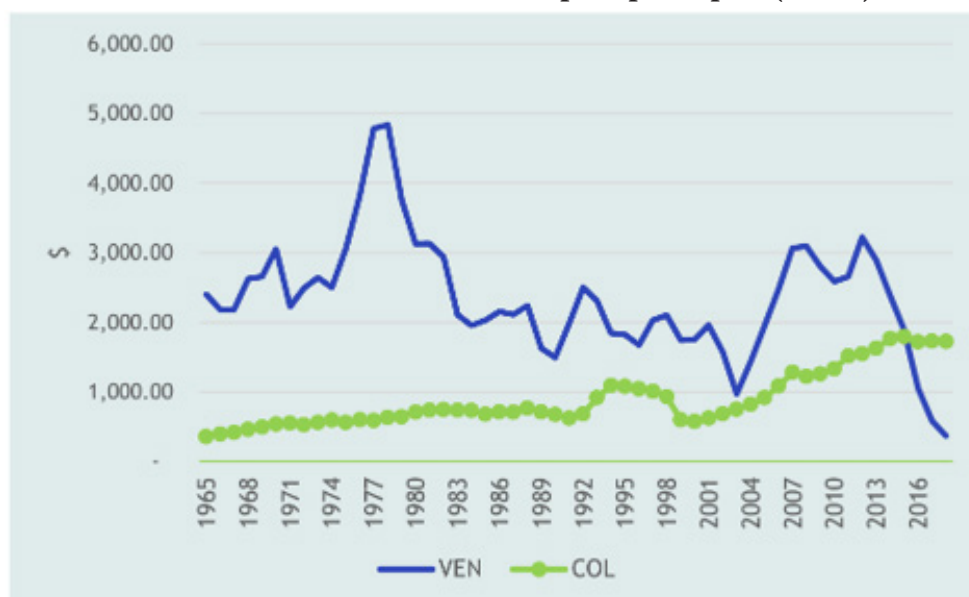
El gráfico 2 es aún más inesperado ¿Quién podría pensar que, hasta 1986, Venezuela superó en formación bruta de capital por empleado a esa gran potencia industrial del sureste asiático como lo es hoy Corea del Sur?

De la realidad plasmada en estos gráficos pareciera advertirse que, antes de promov-

Gráfico 1: Formación de capital per cápita (\$ 2010)



Fuente: Banco Mundial e IndexMundi.

Gráfico 2: Formación bruta de capital per cápita (\$ 2010)

Fuente: Banco Mundial e IndexMundi. Cálculos propios.

er una “industrialización” por la vía incierta de las ZEE, deberíamos analizar y entender que le ocurrió a los ingentes recursos invertidos en bienes de capital durante los últimos 60 años.

- Las ZEE deben diseñarse de manera que aseguren la recuperación de sus costos: Curiosamente, el proyecto de Ley en cuestión nada comenta o prevé acerca de la evaluación de la sostenibilidad de las ZEE a promover. Es fácil entonces asumir que se trata de una nueva “empresa del Estado” que se registrará por iniciativas no-económicas. Sin embargo, y en provecho de “a quien pueda interesar”, En el Cuadro 1 se presenta los elementos que se consideran más pertinentes a la hora de evaluar la conveniencia y sostenibilidad de las ZEE. Como puede observarse la sostenibilidad de una ZEE es un concepto amplio: no basta atraer inversiones y generar empleos directos e indirectos, sino también asegurarse que el crecimiento generado cubra los costos de construcción y operación de la propia ZEE así como los ingresos fiscales cedidos; y todo ello dentro de un período prudencial de recuperación de la inversión.
- Las ZEE deben ser operadas por el sector privado: Hoy en día el 60% de las ZEE exitosas son operadas por el sector privado, prioritariamente bajo la figura de concesión. El proyecto de Ley en comento, en su artículo 15, establece una operadora (Oficina Nacional de las Zonas Económicas Especiales) adscrita a la Vicepresidencia de la República. Se trata entonces de una empresa pública, figura que ha probado ser ineficaz en numerosos casos, especialmente en países con debilidad institucional en su sector público.
- Las ZEE más atractivas son aquellas que ofrecen fuertes inversiones en plataformas digitales:

Una consecuencia de la nueva revolución industrial, es el uso extensivo de la tecnología digital, robótica avanzada, impresión 3-D, big-data e internet-de-las-cosas. Estas, y no las que ofrecen mano de obra barata, son las ZEE que más atraen IED. Claro, ello acarrea fuertes inversiones en investigación y desarrollo y una gerencia sofisticada en las instituciones que promuevan y

Cuadro 1: Criterios para la evaluación de una ZEE

Áreas Costo-Beneficios	Elementos Claves
Contribución Económica Directa	Entrada de IED Creación de empleo Crecimiento de las exportaciones Ganancias en divisas
+	
Contribución Económica Indirecta	Articulación con proveedores locales Creación de empleos indirectos e inducidos
=	
Impacto Económico Combinado	Crecimiento del PIB
+ / -	
Costo Neto / Ingreso por ZEE	Gastos de Inversión Costos Operativos Ingresos cedidos/subsidios Ingresos de las ZEE
=	
Viabilidad Fiscal y Financiera de las ZEE	Tiempo de recuperación de la inversión Carga Fiscal
+	
Contribución a la dinámica económica	Diseminación del conocimiento tecnológico Transferencias de conocimientos y habilidades Diversificación industrial Fortalecimiento de la cooperación económica regional
+ / -	
Impacto Social y Ambiental	Condiciones laborales Impacto ambiental Apropiación ilegal de tierras Flujos comerciales ilícitos
=	
Impacto sostenible en el desarrollo	

gestionen las ZEE.

- Las ZEE, para su éxito, deben incluir al sector proveedor de conocimientos: Resulta acertado que la mayoría de las ZEE en Corea del Sur, por ejemplo, incluya dentro de su estructura organizativa a diferentes universidades nacionales e internacionales, ya que de allí derivará no solo la creación de conocimiento, sino también los mecanismos para su difusión a nivel nacional mediante los programas de estudios. En el proyecto de Ley comentado, en su artículo 5, literal c), define las Zonas Económicas Especiales para el Desarrollo Tecnológico, pero no establece cómo se integrarán, ni siquiera mencionan, a los centros de estudios nacionales o internacionales.

Lo anterior es solo un resumen de un tema amplio e incierto, pero puede invitarnos a la reflexión, por ejemplo, sobre nuestro debilitado sector industrial y las políticas económicas destinadas a promover el crecimiento y la diversificación de la economía, especialmente ahora que el mundo se mueve hacia una transición energética, que tanto nos afectará, en medio de la IV Revolución Industrial. Por ejemplo y ya que el concepto de ZEE incluye incentivos fiscales, ¿por qué no declarar a todo el sector industrial venezolano como ZEE y concederle esos incentivos fiscales a cuenta del porcentaje de valor agregado nacional o a cuenta del potencial de encadenamiento hacia otras industrias nacionales e internacionales? En todo caso, el proyecto de ley aquí comentado debería generar un amplio debate sobre la política industrial necesaria en estos momentos de tanta incertidumbre, antes de promover iniciativas parciales que al carecer de una visión amplia están llamadas, como la experiencia internacional muestra, al fracaso y al despilfarro de recursos y oportunidades.

Referencias

- Guevara, J. e Odreman, I. (2018). Política Comercial en Venezuela: Pasado, Presente y Futuro. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (UCAB).
- World Investment Report (2019). Report on Special Economic Zones, Chapter IV, United Nations Committee for Trade and Development.

¿Se puede “comprar” el desarrollo? Algunas observaciones sobre el proceso de Industrialización en Venezuela*

Juan Carlos Guevara

La mayoría de las personas con algún interés sobre los temas de crecimiento y desarrollo económico, muy probablemente respondan negativamente a la pregunta que titula esta nota. Las razones pueden ser variadas pero, intuitivamente, la propia acepción de la palabra desarrollo nos señala una dinámica evolutiva propia, con limitadas posibilidades de afectación a voluntad. La realidad, sin embargo, apunta a lo contrario. Cualquier libro de texto que verse sobre éstos temas, señalará que es en la acumulación de capital (en esencia: maquinaria y equipamiento) donde reside la fuente del desarrollo de las economías¹; y del libro de texto surgirán las políticas públicas que buscarán impulsar el crecimiento y desarrollo de los países por la vía del fomento de la acumulación de capital. Luego, aunque en principio intuyamos que no se puede “comprar” el desarrollo, en la práctica ello es lo que efectivamente se intenta condicionado, claro está, a las capacidades financieras de cada país, dado que a mayor capacidad de generación de ahorro interno (o captación de ahorro externo), mayor capacidad de adquisición de maquinaria y, por ende, de posibilidad de alcanzar el desarrollo. La experiencia de múltiples países pareciera justificar esta estrategia de política pública.

Sin embargo, existen elementos que condicionan el potencial éxito de tal estrategia. Un argumento ampliamente esgrimido señala que la debilidad institucional (donde cabe desde lo jurídico hasta la funcionalidad del mercado) ralentiza el desarrollo de los países², aunque China es una clara excepción a la regla. Otro elemento que igualmente limita la capacidad de desarrollo de las naciones es su nivel educativo, razón para la frecuente insistencia en más y mejor educación. Pero tanto estos elementos como algunos otros que se suelen mencionar (clima, demografía, cultura, religión etc.), no sustituyen la estrategia central de la acumulación de maquinarias como requerimiento para el desarrollo. Así llegamos a la fórmula vigente que pareciera condicionar el progreso: acumulación de capital físico (maquinaria) + acumulación de capital humano (educación) + mejores instituciones = crecimiento y desarrollo. Sin embargo, poco se ha dicho si la evolución de estas variables, sobre todo las dos primeras, debe seguir alguna regla o correspondencia, aunque en la práctica suelen tratarse como aspectos independientes. En esta nota nos centraremos en dos elementos

* Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 14, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en enero de 2022.

¹ Desde los pensadores clásicos como Adam Smith, David Ricardo o Joseph Shumpeter, se ha visto a la acumulación del capital como la fuente originaria del crecimiento y el desarrollo. Economistas más contemporáneos como Harrod (1939), Domar (1946) y Solow (1956) extendieron y profundizaron el efecto de la acumulación del capital en la generación de riquezas de los países, conclusión que hoy día, con sus variantes, se considera fuera de discusión.

² Sobre el particular, ver Acemoglu y Robinson (2012).

poco conocidos o discutidos que caracterizaron el proceso de industrialización en Venezuela, a partir de la década del 70 del siglo pasado: el primero, en lo que se refiere a la relación entre inversión en maquinaria y la educación y, el segundo, al ritmo en que se acometieron tales inversiones.

De la inversión en Venezuela

Aquí no pretendemos realizar un análisis exhaustivo sobre el proceso de industrialización del país³, solo deseamos detenernos en un elemento poco conocido relacionado con la relación entre la Formación Bruta de Capital Fijo (inversión en capital físico⁴), el número de empleados en el sector de manufacturas y la evolución del capital humano (educación), durante el período 1974-1998. Para ello emplearemos la información estadística industrial proveída por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en lo que respecta a la data de inversión⁵ y número de empleados en el sector manufacturas, y la base de datos de Barro y Lee (2018) sobre tasas de culminación escolar (capital humano).

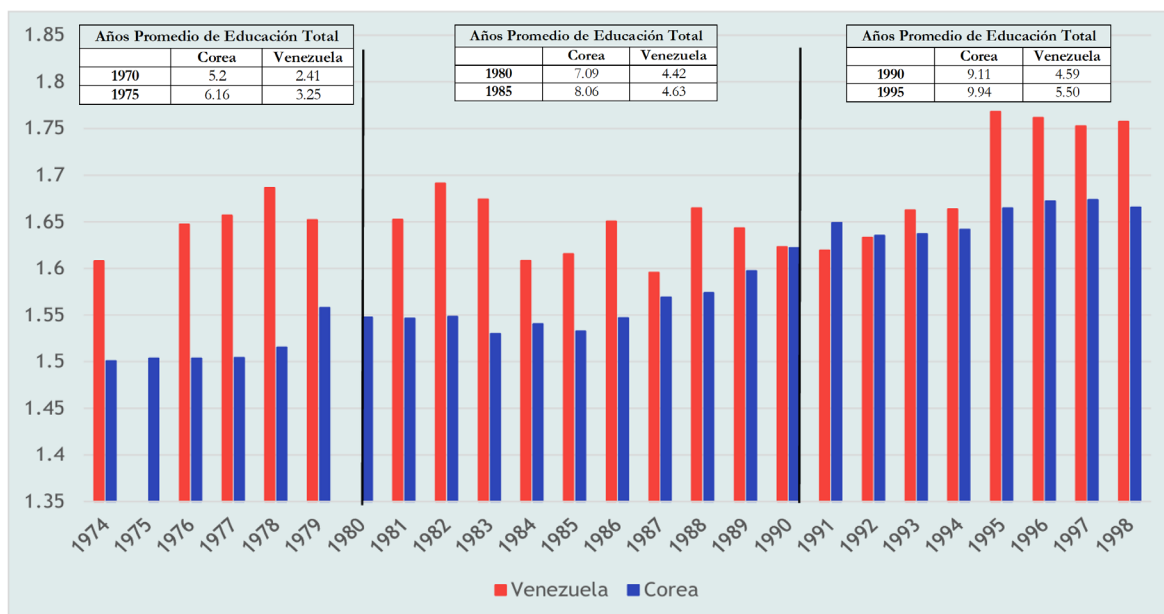
Con el fin de resaltar las particularidades del proceso de inversión en Venezuela, contrastaremos con el caso de la República de Corea (Corea del Sur). Conviene recordar que Corea nace en 1948 como consecuencia de la Guerra de Corea y, en su inicio, fue un país netamente agrícola y con altos niveles de pobreza. Como Venezuela, Corea también siguió una estrategia de sustitución de importaciones como política industrial durante la década de los años 50 del Siglo XX, pero una nueva política industrial sería puesta en marcha para el inicio de la década de los 60. Tenemos entonces dos países, Venezuela y Corea, que iniciaron su industrialización con políticas muy parecidas, pero donde uno solo (Corea) logró alcanzar unos niveles de industrialización e ingreso per cápita que lo acerca a los niveles del primer mundo. Venezuela, en cambio, a pesar de un gran esfuerzo por industrializarse, no logró crear la “fuerza de tracción” requerida para alcanzar una expansión sostenida e independiente del gasto, la protección y los subsidios del sector público. En el Gráfico 1 se muestra la capitalización por trabajador (Formación Bruta de Capital por trabajador ó K/L) en el sector de las manufacturas, y los niveles promedio de educación culminados de la población, tanto para Venezuela como para Corea.

El primer elemento de importancia que se advierte es que Venezuela mantuvo unos niveles de

³ Para un análisis más detallado sobre el tema, ver Lucas (2006).

⁴ Ciertamente la Formación Bruta de Capital Fijo no es exactamente igual a la inversión, ya que aquella no descuenta lo adquirido para sustitución de la maquinaria depreciada. Sin embargo y con fines comparativos entre países, se le considera una proxi aceptable para la variable inversión.

⁵ La data de la UNIDO, tanto para la formación bruta de capital fijo como para el número de empleados, comprende las siguientes industrias: alimentos y bebidas, productos de tabaco, textiles, prendas de vestir, cuero y productos de cuero, productos de lana, papel y productos de papel, tipografías, coque y productos refinados del petróleo, químicos y productos químicos, caucho y productos plásticos, productos minerales no-metálicos, metales básicos, productos fabricados de metal, equipos y maquinarias n.e.p., máquinas de computación y contabilidad, aparatos y maquinaria eléctrica, equipos de comunicación, radio y televisión, instrumentos ópticos médicos y de precisión, vehículos de motor, otros equipos de transporte, muebles y manufacturas n.e.p.

Gráfico 1: Venezuela vs. Corea: Log K/L Total manufactura y años de educación

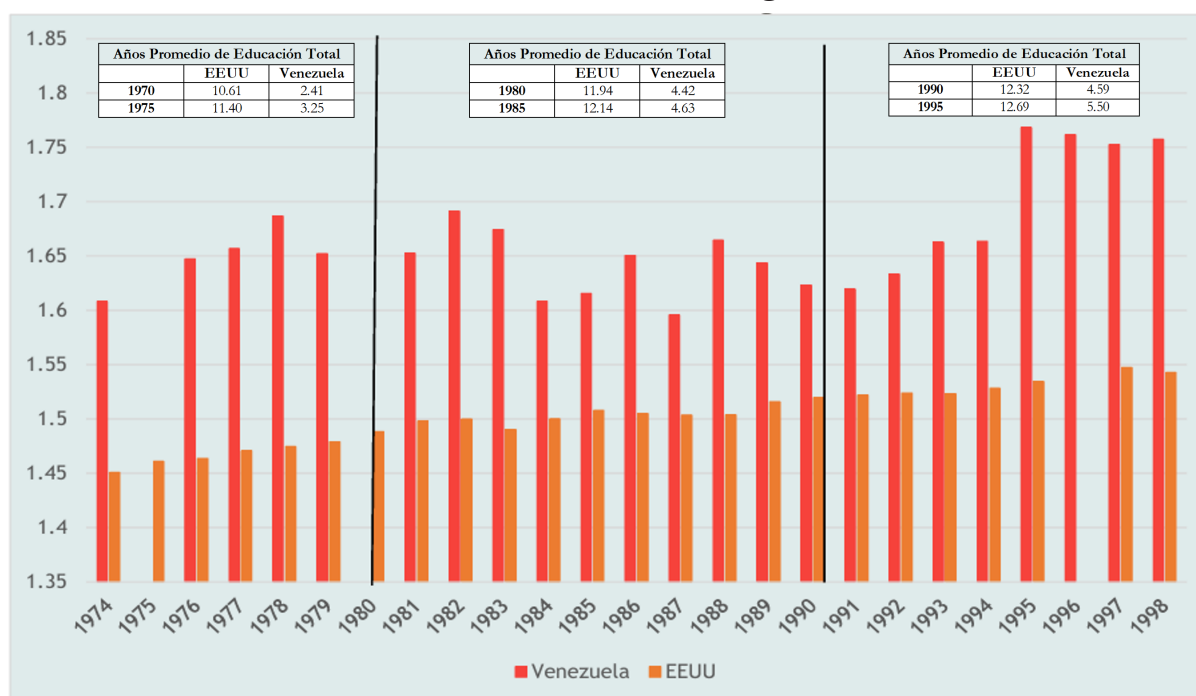
Fuente: ONUDI, Barro Lee (2018).

capitalización por trabajador superiores a los de Corea desde 1974 (y posiblemente desde antes) y durante todo el período considerado. Para el primer quinquenio de la década de los 90, ambos países muestran una relación K/L bastante cercanas, pero vuelve a ampliarse la brecha durante el segundo quinquenio, cuando en Venezuela se implementó la estrategia de la apertura petrolera.

El otro elemento crucial es el que refiere a la educación promedio de la población y, por ende, de su masa laboral: Corea prácticamente duplica el nivel de formación de su población con respecto a Venezuela. No debemos desconocer el gran esfuerzo en educación que hizo Venezuela (obviando los temas de calidad), lográndose disminuir la tasa de analfabetismo en 23 puntos porcentuales durante el período 1950-1970 (de 49.4% de la población a 26,4%), mientras que Corea, en ese mismo período, la disminuyó en 10,6 puntos porcentuales (de 27,9% a 17,2% de su población). El punto a resaltar, es que si bien Venezuela registró mayores niveles de inversión en maquinaria por trabajador, el nivel de formación de su mano de obra resultó muy inferior al de Corea⁶ en el período considerado. Un resultado parecido se observa cuando se hace una comparación similar con el caso de EEUU, país que en algunos períodos superó en más de 4 veces los niveles promedio de educación de Venezuela⁷ (Gráfico 2).

⁶ El nivel de educación de la población de Corea fue siempre una de sus principales ventajas en su proceso de industrialización. Vale recordar que, para finales de los 50s, Corea registraba un ingreso per cápita por debajo de República Dominicana o de varios países del África, pero con unos niveles de educación propios de países de ingresos medios.

⁷ Resultaría más descriptivo comparar los niveles de capitalización por trabajador para cada una de las industrias que hacerlo para el total de la manufactura, pero el limitado tamaño de esta nota hace imposible ese análisis. Sin embargo, es relevante mencionar como ejemplo que para una industria tan común para la mayoría de los países del mundo como lo es la de alimentos y bebida, resalta que para el año 1974 Venezuela mostraba un nivel de capitalización por trabajador de 3,15 (en

Gráfico 2: Venezuela vs EEUU: Log K/L Total

Fuente: ONUDI, Barro-Lee (2018).

De los múltiples factores que podrían explicar por qué resultaron tan distintos los procesos de industrialización de Venezuela y Corea, es válido preguntarse si la diferencia en los niveles de educación de ambos pudiera haber sido uno de los más relevantes. Más aún, parece necesario plantearse si, observando la evolución relativamente más estable de la capitalización por trabajador en Corea y EEUU, debería existir una relación parsimoniosa entre la evolución de la acumulación de maquinaria y la de conocimientos. Igualmente es relevante indagar si los mayores niveles relativos de inversión en maquinaria en Venezuela lograron compensar su desventaja en la formación de su mano de obra con respecto a Corea o si, por el contrario, el mayor nivel educativo de este último le permitió compensar su relativamente menor nivel de capitalización por trabajador. El valor de esta última interrogante reside en identificar cuán “comprable” es el crecimiento y el desarrollo. En el próximo punto, abordaremos este aspecto.

Capitalización por trabajador y Educación

A finales de la década del 60, el trabajo pionero de Griliches (1969) nos mostraba que el capital (maquinaria) y el trabajo podían complementarse o sustituirse mutuamente según el nivel de formación de este último. El punto es extremadamente importante, ya que cuando capital y trabajo se complementan

logaritmos) versus 2,96 para Corea y 3,29 para EEUU; mientras que para 1998 los números fueron 4,01 para Venezuela, 4,08 para Corea, y 3,93 para EEUU. Dada la amplia diferencia en los niveles educativos de la población, sigue siendo válido la mayor capitalización relativa del trabajador venezolano.

se obtiene un máximo provecho de ambos, mientras que cuando el capital sustituye al trabajo, se destruyen empleos y se ralentiza la evolución salarial, independientemente del esfuerzo en adquisición de maquinarias. En otras palabras, no se trata simplemente de fomentar y facilitar la adquisición de maquinarias aunque no se cuente con la formación adecuada de la mano de obra con la cual operarla eficientemente. Descuidar este aspecto solo conducirá a la destrucción de puestos de trabajo y a la precarización del salario. No quiere ello decir que si los niveles de formación de un país son bajos, se debe fomentar una inversión en tecnología rudimentaria y obsoleta, sino que es necesario fijar un mínimo de formación laboral que permita extraer el máximo provecho a la inversión en capital físico⁸.

El trabajo pionero Griliches ha sido profundizado y ampliado⁹, pero sus conclusiones lamentablemente han sido ignoradas en la definición de las políticas públicas prevalecientes. En todo caso, es posible esperar una evolución positiva en el salario real cuando el capital y el trabajo se complementen, dado el uso eficiente de ambos, pero una evolución negativa cuando el capital sustituya al trabajo por la destrucción de empleos que conlleva. La información sobre salario real que publica la ONUDI para Venezuela y Corea, nos permitirá discurrir sobre el particular. El Gráfico 3 nos muestra la evolución salarial para ambos países durante el período bajo análisis.

Venezuela, con unos niveles de educación muy inferiores a los de Corea, mantuvo niveles de ingresos reales muy superiores hasta 1989, cuando la crisis cambiaria y de deuda de Venezuela obligó a importantes ajustes. A partir de entonces, no solo se ha mantenido la brecha en los años promedio de educación sino que se revirtió la situación salarial a favor del país asiático. Los Gráficos 1 y 3 nos permiten concluir que, al parecer, el capital y el trabajo fueron más complementarios en Corea y más sustitutivos en Venezuela, dado la evolución positiva en el salario real en el primero y negativa en el segundo. Solo cuando el capital y el trabajo se complementan, se puede esperar una evolución favorable en el salario real de los trabajadores. Una evolución en la inversión en maquinaria que no responda de manera parsimoniosa a la formación de capital humano, solo logrará sustituir la mano de obra, reducir relativamente la demanda laboral y presionar a la baja los salarios, independientemente del esfuerzo que el país haya realizado en adquisición de bienes de capital. En otras palabras, no es posible “comprar” el desarrollo.

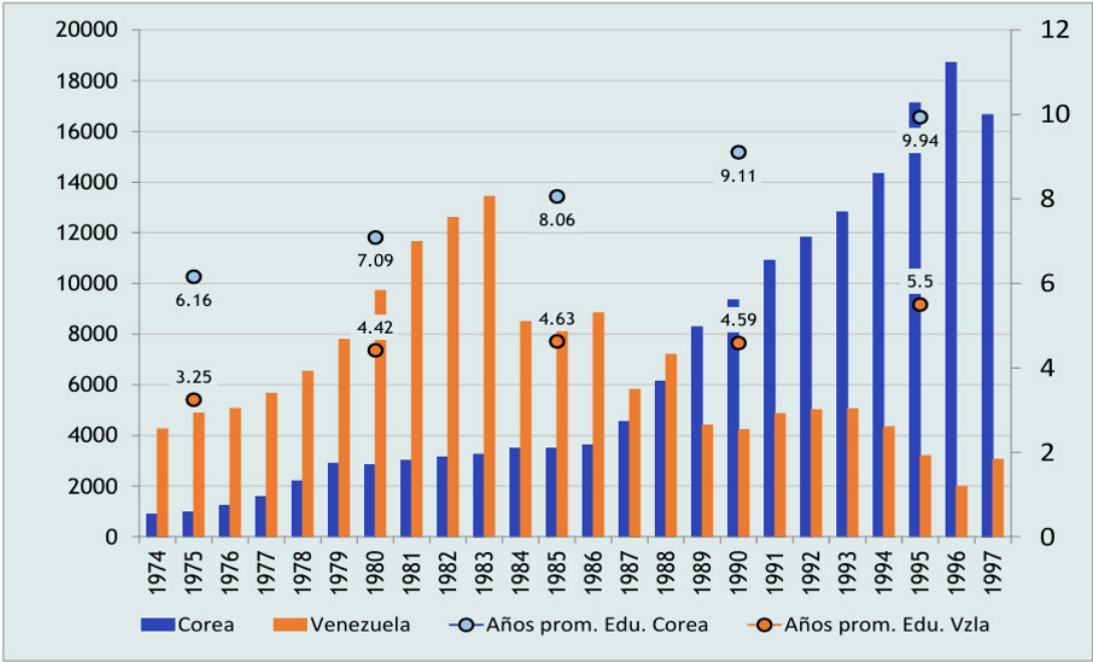
Una estrategia en materia educativa

Lo anteriormente expuesto nos podría dejar con la falsa impresión de que en Venezuela no se ha hecho el esfuerzo suficiente en materia educativa. Muy por el contrario, el esfuerzo ha sido encomiable pero, así como mejoró Venezuela, también mejoraron ot-

⁸ A manera de ejemplo, se logra el máximo de complementariedad entre la mano de obra y la máquina cuando, además de saber operarla, también se aprende a repararla in situ, reproducir sus piezas y hasta realizarle mejoras tecnológicas aunque sean de importancia menor.

⁹ Ver Fallon y Layard (1975) y Krusell, Rios-Rull y Violante (2000).

Gráfico 3: Salarios reales para manufacturas totales



Fuente: ONUDI, Barro-Lee (2018).

Cuadro 1

Años	Venezuela	Corea	Diferencia
1970	3.28	6.19	2.91
1975	4.31	7.12	2.81
1980	5.27	8.13	2.86
1985	5.12	9.00	3.88
1990	4.97	9.85	4.88
1995	5.86	10.49	4.63
2000	6.71	11.06	4.35

Fuente: Barro-Lee (2018).

ros países. Manteniendo el análisis comparativo con Corea, el Cuadro 1 nos muestra cómo ha evolucionado la brecha en los años promedio de educación para el período 1970-2000.

Lamentablemente, el diferencial en los años de formación entre ambos países se ha ido ampliando en el tiempo, y es de esperar que sea aún mayor en el presente y en el futuro inmediato. Sin embargo, debemos destacar que los números así expuestos, no revelan información que puede resultar de interés para entender los resultados de un país con una estrategia tan exitosa como Corea. En particular, Kim (2002) señala que a partir de la década del 60 se rediseñó el pensum de los estudios de secundaria en Corea, para incluir materias técnicas para la enseñanza y entrenamiento en la oper-

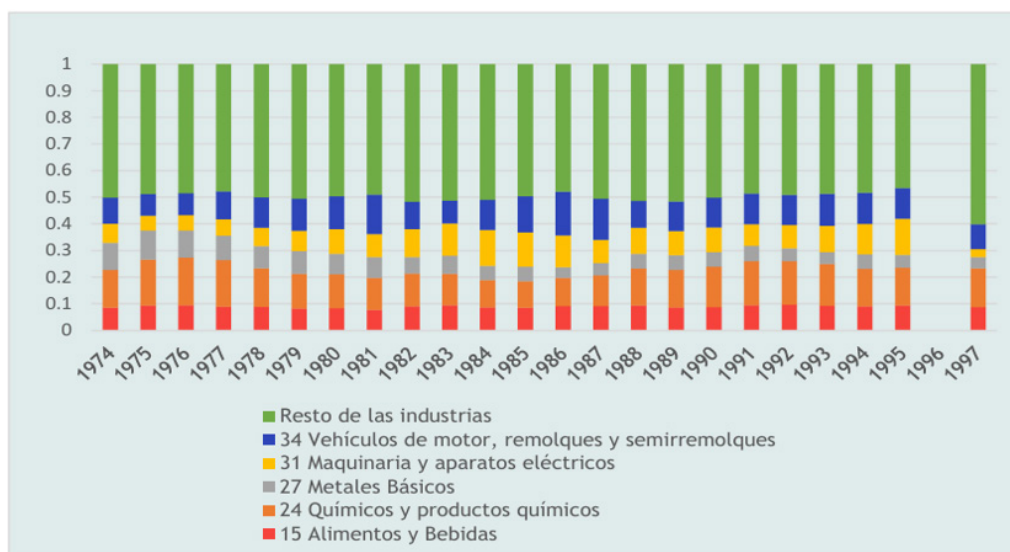
acción de maquinaria básica. De esta forma al terminar los estudios de secundaria, los jóvenes pueden incorporarse al mercado laboral, teniendo el conocimiento requerido para operar el capital con el que contaba y cuenta la economía. No se trata, entonces, de más educación de cualquier tipo, sino una educación práctica y muy puntual que permite una rápida incorporación al mercado laboral, contando con los conocimientos básicos para operar de manera productiva. En las décadas más recientes, el esfuerzo se ha concentrado en la educación superior, con un claro sesgo hacia las carreras técnicas. Estas particularidades no son evidentes en las simples cifras de los “años promedio de educación de la población”, pero son muy relevantes a la hora de extraer enseñanzas de la experiencia coreana.

Del ritmo de las inversiones

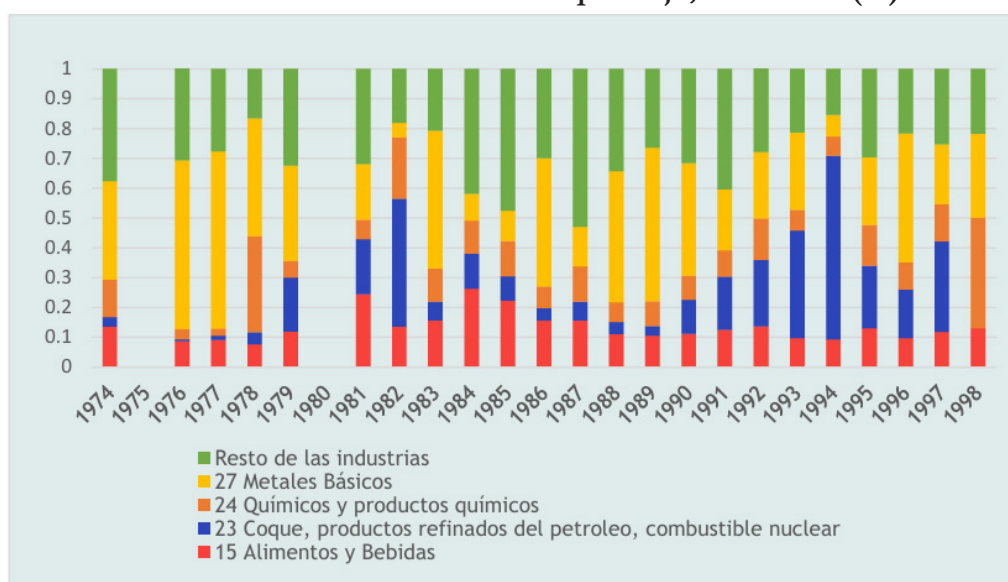
Tan importante como es tener la adecuada formación de la mano de obra en correspondencia con el capital adquirido, igual lo es la estabilidad en el flujo de inversiones. Un flujo inestable de inversiones, que podría reflejar una falta de planificación o múltiples obstáculos, se traduce en mayores costos de operatividad y mantenimiento por la discontinuidad con la que ocurre el proceso de inversión. A continuación, los Gráficos 4 y 5 nos muestran los porcentajes de distribución de la formación bruta de capital fijo para un grupo de industrias, registradas en EEUU y Venezuela y para el período bajo análisis.

La marcada inestabilidad mostrada en la distribución en el flujo de inversiones en Venezuela, contrasta con la marcada estabilidad para EEUU. Esta más allá del objetivo de esta nota analizar las razones detrás de tal volatilidad para el caso venezolano, pero seguramente las erráticas políticas fiscales, monetarias, y cambiarias registradas durante esos años son candidatas de primera línea. Obviamente, este hecho también afectó la productividad de las inversiones realizadas en Venezuela durante los años analizados.

Gráfico 4: Formación bruta de capital fijo, EEUU (%)



Fuente: ONUDI.

Gráfico 5: Formación bruta de capital fijo, Venezuela (%)

Fuente: ONUDI.

Conclusiones

En esta nota hemos querido señalar dos aspectos pero que suelen pasarse por alto cuando se analiza la inversión en capital en Venezuela desde mediados de la década del 70 hasta finales de los 90 del siglo pasado: por una parte, Venezuela registró una suerte de sobreinversión en maquinarias, dado el nivel de formación laboral con lo que contaba el país para el momento. Esta circunstancia suele promover una sustitución de mano de obra por capital que termina por contraer el mercado laboral y deprimir el salario real. En otros términos, una inversión en capital sin referente en lo laboral lejos de crear riqueza puede destruirla. Por otra parte, los flujos de inversión esporádicos o irregulares pueden acarrear mayores costos operativos y, de allí, una menor productividad de la inversión y competitividad para el país que la registra.

Para que un país pueda crecer y desarrollarse, no basta con la simple adquisición de maquinaria y/o la adquisición de habilidades cognitivas. Se requiere sobre todo de una evolución parsimoniosa en la adquisición del capital físico y humano, así como un ritmo ordenado y continuo de la misma, que mejore la complementariedad entre el capital y el trabajo. Algunas sugerencias sobre este particular serían el inventariar las capacidades laborales y de capital físico con los que actualmente cuenta el país, traspasar al sector privado industrial la responsabilidad del diseño y administración de los cursos de formación y actualización en materia cognitiva-industrial y, sobre todo, impulsar de manera sostenida el crecimiento del sector de servicios a la industria que comprende, entre otras, el diseño y fabricación de piezas, entrenamiento en reparación de maquinarias y el diseño de nuevas tecnologías adaptadas a necesidades específicas. Estos son elementos de absoluta relevancia en estos momen-

tos que requerimos con urgencia del diseño de una política industrial de consenso en Venezuela.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers.
- Barro, R. y Lee, J. (2018). Barro-Lee Educational Attainment Dataset. www.barrolee.com
- Fallon, P. R., & Layard, P. R. (1975). Capital-skill complementarity, income distribution, and Output Accounting. *Journal of Political Economy*, 83(2), 279–302. <https://doi.org/10.1086/260323>
- Griliches, Z. (1969). Capital-skill complementarity. *The Review of Economics and Statistics*, 51(4), 465. <https://doi.org/10.2307/1926439>
- Kim, G. (2002). Education Policy and Reform in South Korea in Africa Region Human Development. Working Paper Series, 29-40.
- Krusell, P., Ohanian, L. E., Rios-Rull, J.-V., & Violante, G. L. (2000). Capital-skill complementarity and inequality: A macroeconomic analysis. *Econometrica*, 68(5), 1029–1053. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00150>
- Lucas, G. (2006). *Industrialización contemporánea en Venezuela: política industrial del Estado Venezolano 1936- 2000* [Tesis de doctorado, Universidad Católica Andrés Bello]. Archivo digital. <http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAQ4049.pdf>

Lo que los países comercializan¹

Juan Carlos Guevara

En 1817 el británico David Ricardo publica su célebre obra *Principles of Political Economy and Taxation* en la que señala que aun cuando un país sea absolutamente más eficiente que otro en la producción de todos los bienes, ambos países podrían mantener un ventajoso intercambio comercial si cada uno se especializa en la producción de aquel bien donde posea ventajas comparativas. Por ventaja comparativa Ricardo se refería al menor costo de oportunidad de producir un bien, o cuánto se debe dejar de producir de un bien para producir una unidad de otro. Así, si el país A debe dejar de producir 1 unidad de tela para producir 1 de vino, mientras que el país B debe dejar de producir 2 unidades de telas por 1 de vino, es claro que el país A tiene una ventaja comparativa en relación a B en la producción de tela, y B en relación con A para producir vino, por lo que el intercambio comercial entre ambos resultaría beneficioso si A se especializa en la producción de telas y B en vinos.

La conclusión de Ricardo se convirtió en piedra angular del comercio internacional y sustentó la idea de que los países debían intercambiar solo los bienes donde tuviesen ventajas comparativas. Pero, tales ventajas serían el resultado de diferencias en la dotación de factores de producción entre países (Teorema de Heckscher-Ohlin), por lo que el intercambio comercial siempre sería entre diferentes industrias (inter-industrial) o, como se le conoce, **complementario**. Sin embargo, desde la década del 50 del siglo XX un comercio intra-industrial se hizo notorio: dos países con la misma dotación de factores y tecnologías de producción, intercambian productos de una misma industria (aunque no el mismo producto). Esta realidad escapaba de la lógica Ricardiana, por lo que la teoría clásica del comercio internacional no le tenía una justificación. Fue a partir de trabajos como el de Krugman y Helpman (1985) que se planteó una justificación teórica: dos países sin grandes diferencias tecnológicas o de factores de producción pueden mantener un intercambio comercial provechoso entre industrias de un mismo ramo, como resultado de las economías de escala que derivan de la diferenciación de productos. En palabras de Krugman y Helpman

... La naturaleza del comercio depende de cuán similares sean los países en cuanto a su dotación de factores. A medida que los países se vuelven más similares, el comercio entre ellos adquirirá cada vez más un carácter intra-industrial. En segundo lugar, los efectos de la apertura del comercio dependen de su tipo. Si el comercio intra-industrial es suficientemente dominante, las ventajas de ampliar el mercado compensarán los efectos de distribución, y el propietario de factores tanto escasos como abundantes estará en mejor situación... Los países con similares dotaciones de factores generarán un comercio intra-industrial, mientras que los países con dotaciones muy diferentes lo harán en el clásico comercio tipo Heckscher-Olin...².

¹ Este trabajo fue originalmente publicado como parte de la Serie: Notas Sobre la Economía Venezolana, con el N° 20, editado en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, en noviembre de 2023.

² Traducción propia del texto: "...The nature of trade depends on how similar countries are in their factor endowments.

Con esta explicación nació la Nueva Teoría del Comercio Internacional, la cual no solo permitió exponer la rápida evolución del comercio intra-industrial mundial, sino también la importancia de la organización industrial de los países para sustentarlo. A pesar de que el comercio intra-industrial ocupa hoy alrededor de un 60% del intercambio comercial mundial y explica en buena medida el rápido crecimiento económico de países como los del sudeste asiático, no todos los países están capacitados para desarrollarlo. Hay que tener presente que la diferenciación de productos y sus resultantes economías de escala, derivan de la invención y la innovación. Luego, si dos países no poseen estas capacidades innovadoras, el único intercambio comercial que podrán desarrollar será el inter-industrial, que resulta ser el del menor impacto sobre el crecimiento económico, ya que se limita a un número más o menos fijo de productos a intercambiar.

De lo descrito anteriormente podemos concluir que, gracias a la continua diferenciación de productos, solo el comercio intra-industrial permite crecer comercialmente en el número de productos intercambiados, mientras que el comercio inter-industrial solo permitirá complementar en aquellos productos que los países no quieren o no pueden producir. De allí que, para entender qué comercializan los países, debemos identificar primeramente qué tipo de flujo comercial domina en cada país; vale decir, si es complementario o competitivo.

Sin embargo, tendríamos una visión muy incompleta de las bondades y efectos del comercio internacional si solo nos limitásemos a conocer el tipo de productos intercambiados. Por una parte y como ya se mencionó anteriormente, la capacidad de crecimiento del intercambio comercial va más de la mano del intra-industrial que del complementario, realidad que resultará inalterable aun cuando se firmen acuerdos comerciales entre países. De hecho, tales acuerdos efectivamente permitirán menores precios para los productos elaborados por las empresas locales, debido a los menores aranceles, pero ello no cambiará la complementariedad de ese comercio. Una segunda consecuencia no menos importante del tipo de intercambio comercial es el impacto sobre la evolución del tipo de cambio real que se derive de ello. Aunque no resulta apreciable a simple vista, el intercambio comercial complementario impulsará a una dinámica de depreciación del tipo de cambio real (TCR) para el país capital-intensivo en relación al país mano de obra-intensiva. Este resultado, absolutamente contraintuitivo, deriva del hecho de que el país capital-intensivo es más productivo que el mano de obra-intensiva, ventaja que se reforzará con la depreciación de su TCR.

A continuación abordaremos con más detalles la importancia de estas dos consecuencias.

As countries become more similar, the trade between them will increasingly become intraindustry in character. Second, the effects of opening trade depend on its type. If intraindustry trade is sufficiently dominant, the advantages of extending the market will outweigh the distribution effects and the owner of scarce as well as of abundant factors will be better off.... Countries with similar factor endowments will engage in intraindustry trade, while countries with very different endowments will engage in classical Heckscher-Olin trade” (pg.169).

Algunas consecuencias del intercambio comercial

La cotidianidad de la humanidad siempre ha estado impregnada de un intenso intercambio. Desde la distribución de tareas entre los miembros de una familia, hasta el simple intercambio de cosas, la actividad de intercambiar ha resultado un elemento de innegable relevancia en la exitosa evolución de la humanidad. Dentro de esa actividad de intercambio tenemos el de bienes y factores entre países que, como ya se comentó, resulta en una fuente de bienestar para las sociedades que la practican. Y precisamente con el fin de profundizar en las bondades del intercambio comercial, se fue haciendo práctica común el fomentar acuerdos comerciales entre grupos de países que compartieran algunas particularidades como fronteras geográficas, idioma, ideología política, etc. La expectativa fue, y es, que el comercio que se originara a partir de algún tipo de acuerdo comercial, se convertiría en un avance permanente para las sociedades que formaran parte de dichos acuerdos. Sin embargo, poca importancia se la ha dado al hecho de que, dependiendo del tipo de intercambio comercial que se practique, lo ventajoso del comercio puede resultar más relativo que absoluto. Por ejemplo, ¿Cuán provechoso puede ser un acuerdo comercial entre países que solo presenten ventajas comparativas o comercio inter-industrial? No se trata de una pregunta de poca valía ya que, bajo ciertas circunstancias, los acuerdos comerciales pueden resultar hasta perjudiciales para los países que son parte de los mismos, desdibujándose en el tiempo el objetivo que inicialmente los motivó. Veamos a continuación el caso para cuatro acuerdos comerciales de actual vigencia en América Latina: Acuerdo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Acuerdo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Acuerdo de la Alianza del Pacífico (AP) y Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Impacto de los acuerdos comerciales

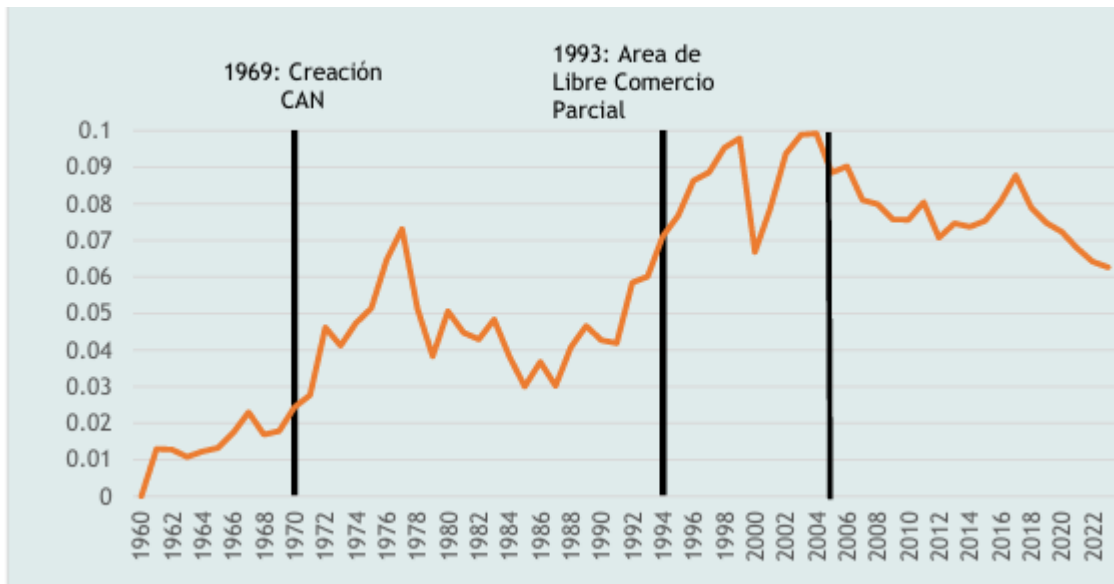
La decisión de un grupo de países de impulsar su intercambio comercial, generalmente se materializa en la firma de algún tipo de acuerdo que modifique sus tarifas arancelarias. Centrándonos en América Latina, desde mediados del siglo pasado hemos sido testigos del surgir de distintos acuerdos comerciales entre países de la región, pero sin poder conocer de manera fehaciente su impacto o utilidad. Así, los acuerdos entre Argentina y Brasil dieron pie al nacimiento del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay); los de la zona andina impulsaron la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia), los del lado del Océano Pacífico crearon la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú, y México) y los de Centroamérica crearon el SICA (Guatemala, EL Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Belice, República Dominicana y Panamá). Algunos de estos acuerdos son de fecha relativamente remota como la CAN (1969), mientras que otros son más recientes como el MERCOSUR (1991), SICA (1991) o la AP (2012).

Resulta válido preguntarnos cuán útiles, socialmente hablando, han resultado estos acuerdos. Dicha

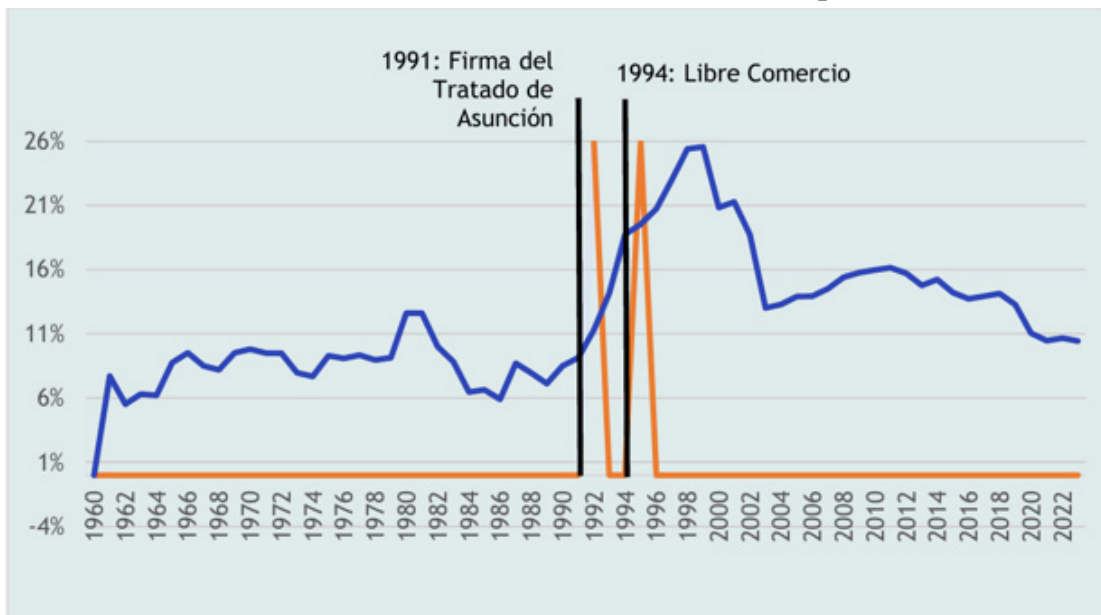
evaluación es ciertamente compleja por la cantidad de variables que pudieran servir de referencia en nuestra evaluación: ¿utilidad en términos políticos, o meramente económicos? Incluso dentro de la dimensión de estos dos amplios temas, cabrían muchas variables: ¿Ha fortalecido la democracia de los países participantes? ¿Ha logrado una mayor identificación entre las sociedades? o ¿Ha incrementado el empleo e ingreso de los trabajadores, o solo la rentabilidad del empresariado?, etc. No nos enfocaremos en responder ninguna de estas interrogantes, pero podemos intuir la utilidad de tales acuerdos respondiendo una pregunta en particular: *¿El nivel de intercambio comercial entre los países que son parte de un acuerdo ha crecido o disminuido con respecto a su intercambio comercial con el resto del mundo?* Si observásemos que el flujo comercial entre países integrantes de un acuerdo va disminuyendo su peso relativo con respecto al total de sus exportaciones al resto del mundo, significaría que el intercambio comercial entre ellos hubiese alcanzado un punto límite de crecimiento. Posiblemente, ello fuese el reflejo de un intercambio entre países que solo muestran ventajas comparativas o intercambio inter-industrial, el cual alcanza su saturación con las cantidades efectivamente demandadas por cada país. No hay forma de que ese intercambio se renueve y extienda ya que se trata de un intercambio comercial complementario. En cambio, si se mantuviese o aumentase, ello reflejaría un intercambio más de tipo competitivo o intra-industrias. Los Gráficos 1 a 4 reflejan las exportaciones intra-bloque con respecto al total de las exportaciones de los países del bloque al resto del mundo, para los acuerdos comerciales en consideración:

Comenzando nuestro análisis con el acuerdo de mayor antigüedad, se observa que la CAN (1) ha registrado diferentes momentos de auges y caídas pero con una tendencia contractiva desde el año 2004, que no logró ser revertida con la liberación del comercio por parte de Perú en el 2005. Misma pérdida de importancia relativa se observa para el caso de MERCOSUR (2), acuerdo que solo registró 5 años de expansión relativa desde que decretó su libre comercio (1994), y desde entonces el comercio intra-bloque es cada vez menos relevante con respecto al total de exportaciones de todos los países del bloque hacia el resto del mundo. Suerte similar ha tenido la AP (3) cuyo comercio intra-bloque comenzó a perder relevancia incluso el mismo año de la firma del acuerdo (2012) y dos años antes de su entrada en vigencia. Solo el acuerdo entre los países centroamericanos (4) ha logrado mantener constante la importancia relativa del comercio intra-bloque con respecto al comercio extra-bloque. Estos desalentadores resultados simplemente reflejan la limitada capacidad de estos acuerdos para generar una dinámica expansiva relativamente constante para los países que los conforman. Diferentes razones pudieran explicar este resultado³, pero sin lugar a duda uno de ello sería que fuese un comercio defin-

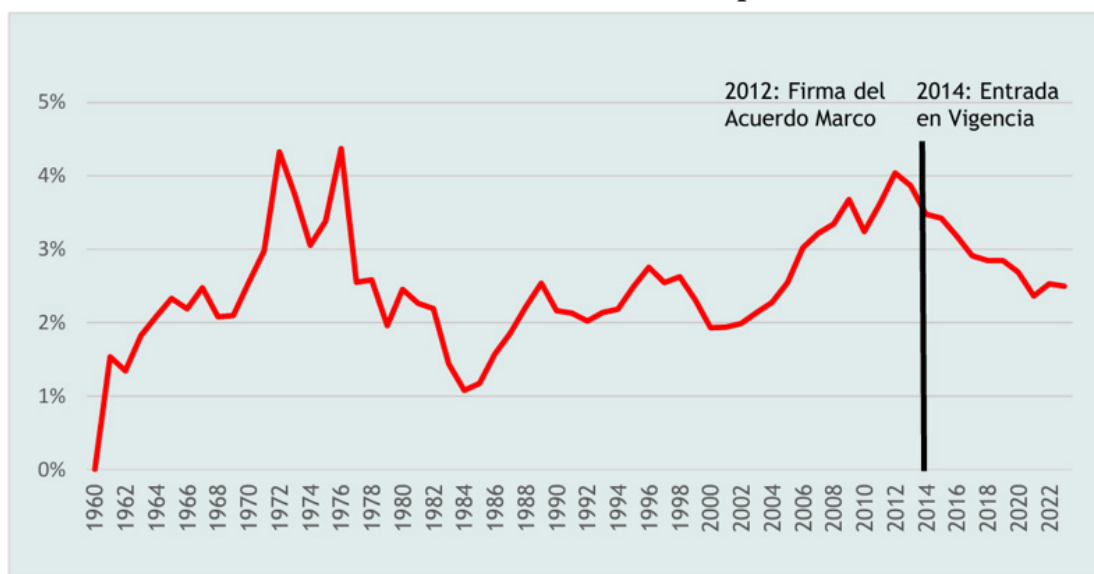
³ Un motivo que explicaría el limitado impacto de los acuerdos comerciales para generar un flujo comercial relativamente expansivo, es el posible efecto desvío en el que la disminución o eliminación de los aranceles producto del acuerdo permite sustituir proveedores más eficientes extra-comunitario por empresas locales más costosas. En el trabajo de tesis de José Gregorio González titulado “Convergencia Económica en los Acuerdos de Integración de la Comunidad Andina, Alianza del Pacífico, Sistema de Integración Centroamericano y el Mercosur durante el periodo 1960-2021” (2023), y del cual fui tutor, se muestra que efectivamente el desvío comercial fue el verdadero motor impulsor del intercambio comercial entre

Gráfico 1: Comercio Intra-CAN/Total exportaciones

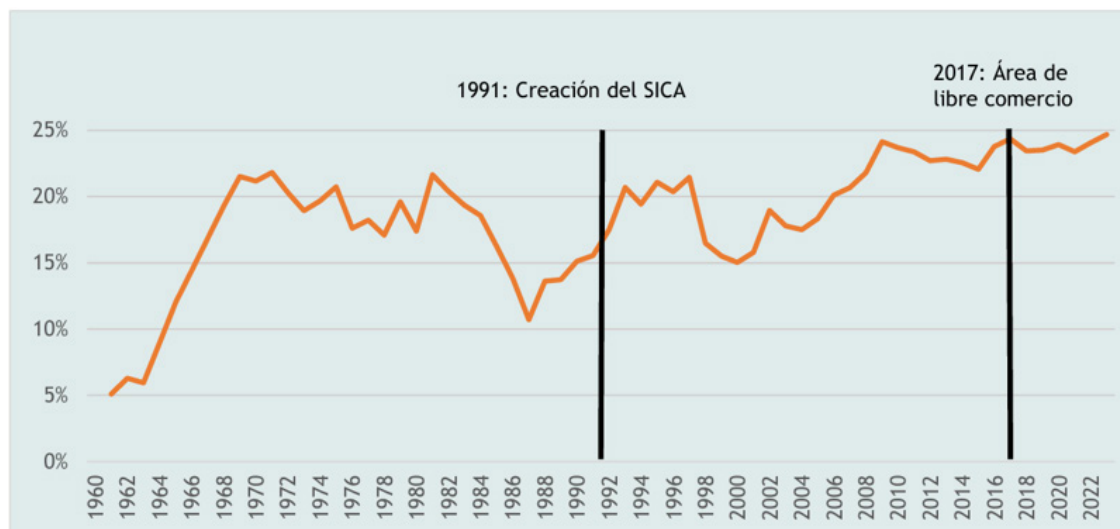
Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 2: Comercio Intra-MERCOSUR/Total Exportaciones

Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 3: Comercio Intra-AP/Total exportaciones

Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 4: Comercio Intra-SICA/Total Exportaciones

Fuente: Banco Mundial.

ido por las diferencias en ventajas comparativas de los países, lo cual restringiría su intercambio comercial a uno de tipo complementario o inter-industrial. A continuación, analizamos esta posibilidad.

Impacto de las diferentes ventajas comparativas sobre el Tipo de Cambio Real

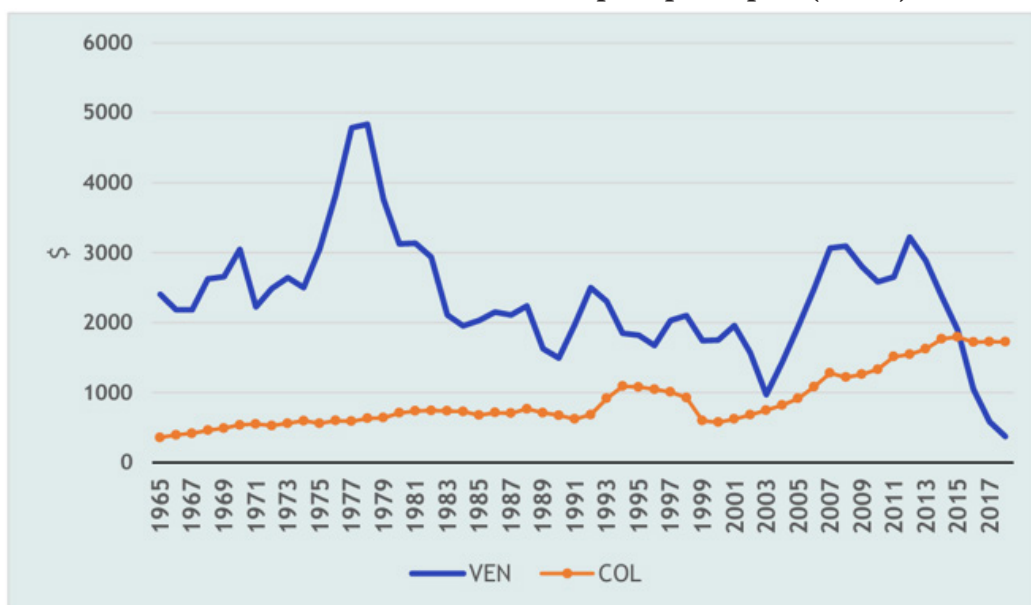
La limitada efectividad de los acuerdos comerciales arriba comentada pareciera entonces ser el resultado de diferencias en las ventajas comparativas de los países que los conforman; sin embargo, aún resta verificarlo. Por otra parte, otra pregunta de interés se refiere al potencial impacto que tendrían las diferentes ventajas comparativas sobre los tipos de cambio reales de los países. Este último resultaría del hecho de que, por ejemplo, los países capital-intensivos tendrían una productividad relativamente mayor en capital para la producción de cualquier bien, en comparación con los mano- de-obra-intensivos, haciendo necesario una tendencia a la depreciación de su tipo de cambio real para poder comercializar los excedentes. Para poder verificar y responder ambos puntos, llevé a cabo un estudio titulado *The Law of One Price, Patterns of Deviation and Trade* (Guevara, 2022), partiendo de una base de datos recopilada por el Banco Mundial, cuyos detalles se presentarán más adelante. Este estudio permitió concluir que, para un grupo de 9 países de América Latina, no solamente existían diferentes ventajas comparativas en lo que a la productividad de capital se refiere sino que, además, aquellos países con mayores productividades en capital tendían a mostrar un tipo de cambio real con *tendencia a la depreciación*, reforzando así su relativa ventaja competitiva.

Un ejemplo práctico permitirá describir de manera más precisa la relación entre el tipo de comercio internacional y la evolución del tipo de cambio real. Iniciemos con el *Caso Venezuela* y luego lo extenderemos a otros países de la región latinoamericana.

El caso Venezuela

Desde los inicios del siglo XX cuando empieza su era petrolera, Venezuela experimentó un salto cuántico en todo sentido, pasando de una estructura rural y de producción primaria a la urbanizada y con una vertiginosa industrialización (DiJohn, 2006). En este sentido, debe señalarse que el país aprovechó su bonanza petrolera para modificar su modelo productivo en la dirección que le resultó más factible y conveniente: no solo fue la rápida y complementaria industrialización, sino que se pudo financiar una industrialización *capital intensiva*. La decisión de lograr una industrialización capital intensiva en lugar de *mano de obra intensiva*, claramente resultaba de los ingentes recursos que anualmente proporcionaba el petróleo, lo que equivalía a un *bajo costo de oportunidad* de seguir esta estrategia. A manera de ejemplo ilustrativo, el Gráfico 5 a continuación nos refleja la evolución de la formación bruta de cap-

los países firmantes de los dichos acuerdos, pero la falta de competitividad internacional limitó su crecimiento a la demanda interna de cada uno de ellos.

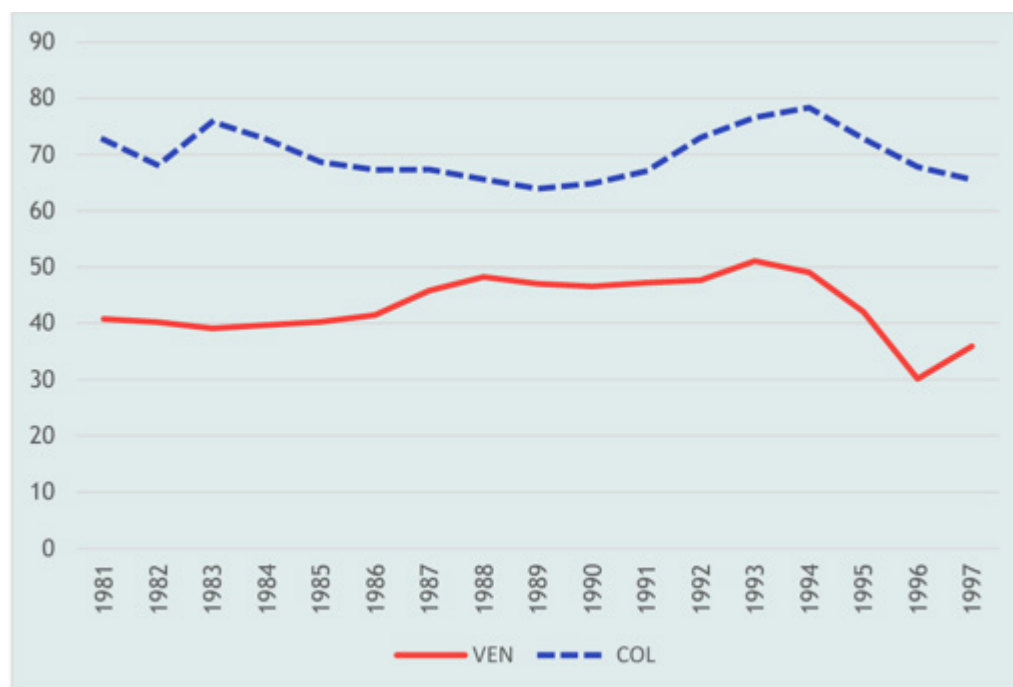
Gráfico 5: Formación Bruta de Capital per capita (\$ 2010)

Fuente: Worldbank e IndexMundi.

ital (proxi a la inversión en capital) per cápita para Venezuela y Colombia, para el período 1965-2017.

Durante más de medio siglo (seguramente mucho más) Venezuela mantuvo un ritmo de inversión en capital superior al de su principal socio comercial, Colombia, y fue a partir del año 2014 con la abrupta caída del precio petrolero en que dicha tendencia se revirtió. Colombia, con una mayor población que Venezuela y sin las facilidades financieras del petróleo, siguió un esquema de industrialización mano de obra intensiva, como lo muestra el Gráfico 6 con la interesante evolución del número de empleados por establecimiento industrial facilitado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

Las periodicidades de los Gráficos 2 y 3 no coinciden ya que esta última se inicia en 1981, y no se cuenta con data de Venezuela más allá de 1997. Sin embargo, es bastante factible que dicho diferencial igual se registrase antes de 1981 y, al menos, hasta 2014. Tales diferencias relativas en cuanto a *dotación de factores*, Venezuela con capital y Colombia con mano de obra, definirían en ambos países sus respectivas *ventajas comparativas* lo cual, siguiendo los preceptos de la teoría clásica del comercio internacional, debía materializarse en un intercambio comercial basado en las mismas: Venezuela exportaría a Colombia productos capital-intensivos y Colombia exportaría a Venezuela productos mano de obra-intensivos. Efectivamente, la conclusión de la Teoría Ricardiana del Comercio Internacional queda corroborada con el flujo comercial Colombo-Venezolano, cuando el principal producto de exportación de Venezuela a Colombia durante el período 1995-2015 fue el petróleo (bien capital-intensivo), mientras que el de Colombia a Venezuela fueron productos alimenticios (bienes mano de obra intensiva). Extendiendo el argumento, el Cuadro 1 muestra los 5 principales productos de exportación de ambos países para el referido período,

Gráfico 6: Gráfico de empleados por establecimiento industrial

Fuente: ONUDI.

donde más de un 68% de las exportaciones venezolanas a Colombia son capital-intensivas, mientras que de Colombia a Venezuela un 40% (alimentos, textiles y confecciones) son mano de obra intensiva.

Sin embargo, más allá de definir un intercambio comercial complementario o inter-industrial, la Teoría Clásica del Comercio Internacional –incluyendo su versión contemporánea de Heckscher-Ohlin– nada dice sobre las potenciales consecuencias sobre la evolución del Tipo de Cambio Real (TCR) que pudiesen tener los elementos que condicionan el intercambio comercial entre países: si el intercambio comercial entre dos países es complementario / inter-industrial en lugar de competitivo / intra-industrial, ¿tendrá ello algún efecto sobre su TCR?, es decir, ¿el hecho que un país sea mano de obra intensiva y otro capital intensivo, afectará ello la evolución de sus precios relativos? Es una pregunta absolutamente pertinente dentro de la estrategia de cada país para impulsar su comercio, ya que el éxito de la misma dependerá en buena medida de cómo evolucione el tipo de cambio nominal entre países-socios comerciales. Este tema lo analizamos a continuación.

Intercambio Comercial y Tipo de Cambio Real

Una de las características más resaltante del libre comercio internacional es que tiende a igualar los precios de cada bien comercializado internacionalmente y expresado en una moneda común. Esta característica, conocida como la *Ley de un Solo Precio* (LSP), señala que cuando un mismo bien es intercambiado libremente en distintos mercados y sin ningún tipo de barreras (aranceles, cuotas,

Cuadro 1: Flujo comercial Colombo-Venezolano. Período 1990-2015

VZL A COL	%	COL a VZLA	%
Petróleo	48.7	Productos Alimenticios	31.6
Productos Químicos	12.2	Productos Químicos y Farmaceutico	20.5
Crustáceos	8.4	Maquinaria y Equipo	15.7
Aluminio y sus Manufacturas	4.3	Metales y Manufacturas del Metal	12.7
Minerales de Hierro	3.8	Productos Textiles y Confecciones	7.9

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.

etc.), y controlando por los costos de transporte, dicho bien tenderá a igualar su precio en todos esos mercados, cuando es valorado en una moneda común. Por ejemplo, una computadora portátil de una misma marca y característica debería tener el mismo precio, valorado en una moneda común como el dólar, en todos los mercados donde se comercialice el producto, siempre que no existan barreras al comercio. Esta LSP queda expresada matemáticamente de la siguiente manera:

$$\frac{P}{P^*} = \frac{\frac{P_T}{P_{NT}}}{\frac{P_T^*}{P_{NT}^*}} = S_c \quad (1)$$

En el que P representa el precio relativo (Precio Transables/Precio No Transables) en el mercado doméstico, P* es el precio relativo en el mercado foráneo y Sc representa al tipo de cambio nominal en el mercado doméstico. La ecuación (1), también conocida como LSP en su versión *estricta*, establece que el tipo de cambio nominal de un país *en relación a otro*, ha de ser igual a la relación de sus precios relativos⁴. También podemos reexpresar (1) de la siguiente manera:

$$P = P^* S_c \quad (2)$$

Aplicando el concepto de la LSP pero para un bien en particular, la ecuación (2) nos indica que el precio de un bien en el mercado doméstico debe ser igual al precio de ese bien en el mercado internacional, pero multiplicado por el tipo de cambio nominal para ser expresado en la moneda doméstica. Siguiendo con el ejemplo de la computadora portátil, la ecuación (2) nos indica que, por ejemplo, el precio de ésta en Venezuela, debe ser igual a su precio (en dólares) en el mercado internacional multiplicado por el tipo de cambio Bs/\$. Si no se cumpliera la igualdad y, digamos, la portátil fuese más costosa en Venezuela, es una oportunidad para *arbitrar* en el mercado comprando el producto en el exterior y ofreciéndolo en Venezuela. Esa dinámica se mantendría hasta que el precio en Venezuela disminuyese (o se apreciase el tipo de cambio nominal) y se igualase con el precio inter-

⁴ Esta es precisamente la base de la Teoría de la Paridad del Poder de Compra.

nacional⁵. Vale decir, desviaciones de la LSP se traducirán en movimientos en los precios y/o en el tipo de cambio nominal hasta alcanzar nuevamente el equilibrio⁶. En efecto, en Clements et al. (2017) para una amplia muestra de productos agroalimentarios y de países se observó que, aunque la LSP no se cumplía en su versión estricta (2), si se registraba una tendencia de reversión a la media de cero (diferencia entre precios relativos y tipo de cambio nominal) en el mediano plazo. Esto es, independientemente de los motivos que originen el incumplimiento de la LSP, como las *diferentes productividades por país*, originarán *ajustes en los respectivos tipos de cambio reales* para restablecer los equilibrios⁷. Es así como las diferencias en productividades afectan el tipo de cambio real entre países.

La importancia de la LSP es que refleja las bondades de la libre competencia, por lo que su incumplimiento representaría una falla en los cimientos de la misma teoría económica. Sin embargo, nadie espera que se cumpla de manera rigurosa y para todos los productos. Al fin y al cabo, siempre existirán costos de transporte y otros factores inesperados que desviarán su cumplimiento. No obstante, lo que sí debemos esperar es que no exista un patrón de desviación entre los precios relativos y el tipo de cambio nominal. En otras palabras, siempre que las desviaciones de los precios relativos con respecto al tipo de cambio nominal del país doméstico sean aleatorias, se considera que tales desviaciones no invalidan a la LSP (Isard, 1977). Para contrastar esta ley se requiere de una información muy específica: los precios de un mismo grupo de bienes para varios mercados. Luego, comparando los precios relativos de cada bien (expresados en sus propias monedas) con el tipo de cambio nominal de un país de referencia, podremos observar no solamente si existe desviación con respecto a dicho tipo de cambio, sino además y más importante aún, si dicha desviación describe un patrón o es aleatoria.

Para responder a tales inquietudes, en Guevara (2022) se empleó la base de datos suministrada por el Programa de Comparación Internacional (ICP por sus siglas en inglés) del Banco Mundial, correspondiente a la ronda de encuesta del año 2011, construida a partir de una encuesta que abarcó un total de 144 productos idénticos (o muy parecidos) que se comercializaron en diversos países, y que permite comparar los precios relativos con los respectivos tipos de cambio nominal de mercado del año 2011. La muestra incluye 9 países de América Latina: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, and Venezuela⁸. Ya que los gráficos 2 y 3 muestran las relaciones de inversión y empleo para Colombia y Venezuela⁹, el Gráfico 7 a continuación nos

⁵ La versión laxa de la LSP nos refiere a que, aunque (1) no se cumpla, se le da por válida si la evolución (tasa de cambio) de S_c iguala a la evolución de la relación de precios.

⁶ Cuando se cumple la LSP, el tipo de cambio real es igual a uno (1): $1 = \frac{P}{P^* S_c}$

⁷ Igualmente Cumby (1996), analizando la Paridad Big Mac, encontró que el ajuste hacia la Paridad del Poder de Compra ocurría mediante cambios en los tipos de cambio nominal y en los precios relativos.

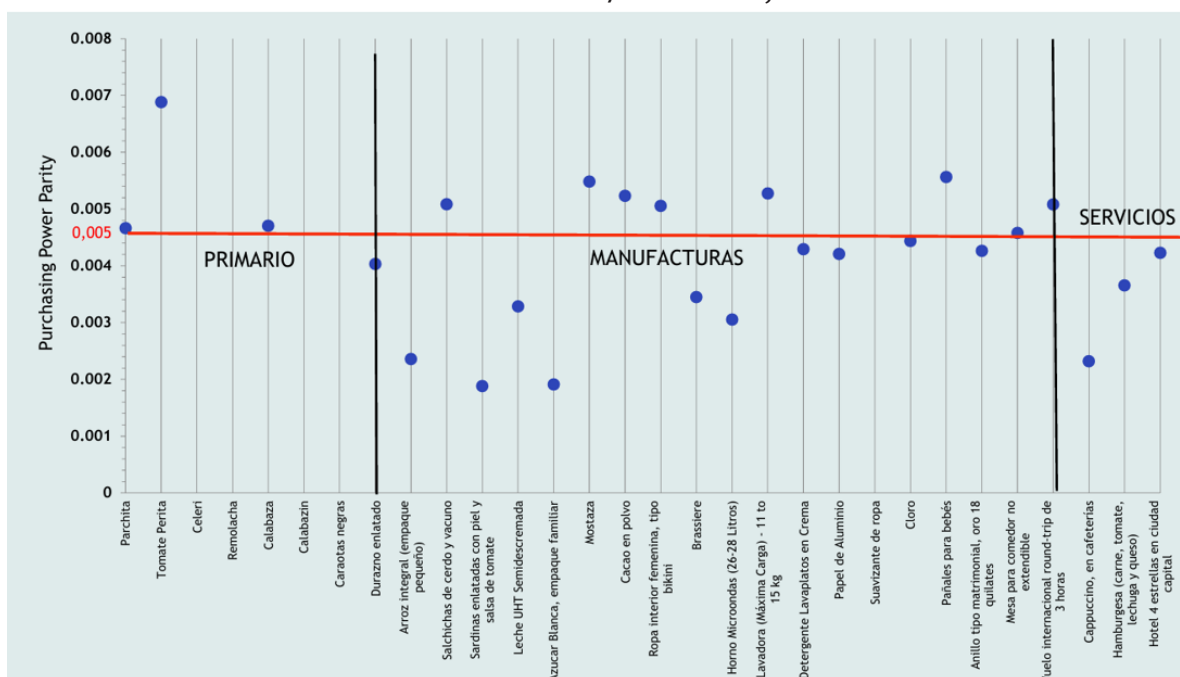
⁸ No se incluyó Argentina ya que dicho país no participó en la ronda de encuesta del año 2011.

⁹ Dado que existía un control cambiario en Venezuela en el año 2011, se empleó el promedio del año del mercado paralelo.

presenta la relación entre los precios relativos y el tipo de cambio nominal Bs/Peso (línea roja) para una muestra de 30 productos que representan a los sectores primario, manufacturas y servicios.

Una relevante observación de esta reducida muestra de 30 productos (para facilidad visual), es que las diferencias entre los precios relativos y el tipo de cambio nominal Bs/Peso no luce aleatoria: un 76% de los precios relativos quedan por debajo del tipo de cambio nominal. Para lograr que se cumpla

Gráfico 7: Venezuela / Colombia, Precios



Fuente: Banco Mundial (ICP).

la LSP tendría que registrarse un aumento del precio de los bienes en bolívares y/o una disminución de los precios en pesos, y/o una apreciación del tipo de cambio Bs/Peso. Además de observarse un patrón particular para el caso Venezuela/Colombia, otros resultados de Venezuela señalan que, así como se requiere de un aumento en el precio relativo y/o una apreciación cambiaria con respecto a Colombia, igual se requiere para los casos de Brasil, Costa Rica y Uruguay, pero se invierte para con el resto de los países de la muestra. Otro caso aún más revelador es el registrado con Brasil, donde el sesgo positivo (precios relativos superando al tipo de cambio nominal) domina para con todos los países de la muestra, excepto con Uruguay. El Gráfico 8 muestra los resultados para los 144 productos encuestados.

Luego, así como tenemos casos como el de Venezuela en donde el patrón de desviación varía entre países, está igualmente el caso de Brasil en donde se observa un patrón claramente recurrente en la diferencia entre precios relativos y tipos de cambio nominal para todos los países de la muestra excepto con Uruguay.

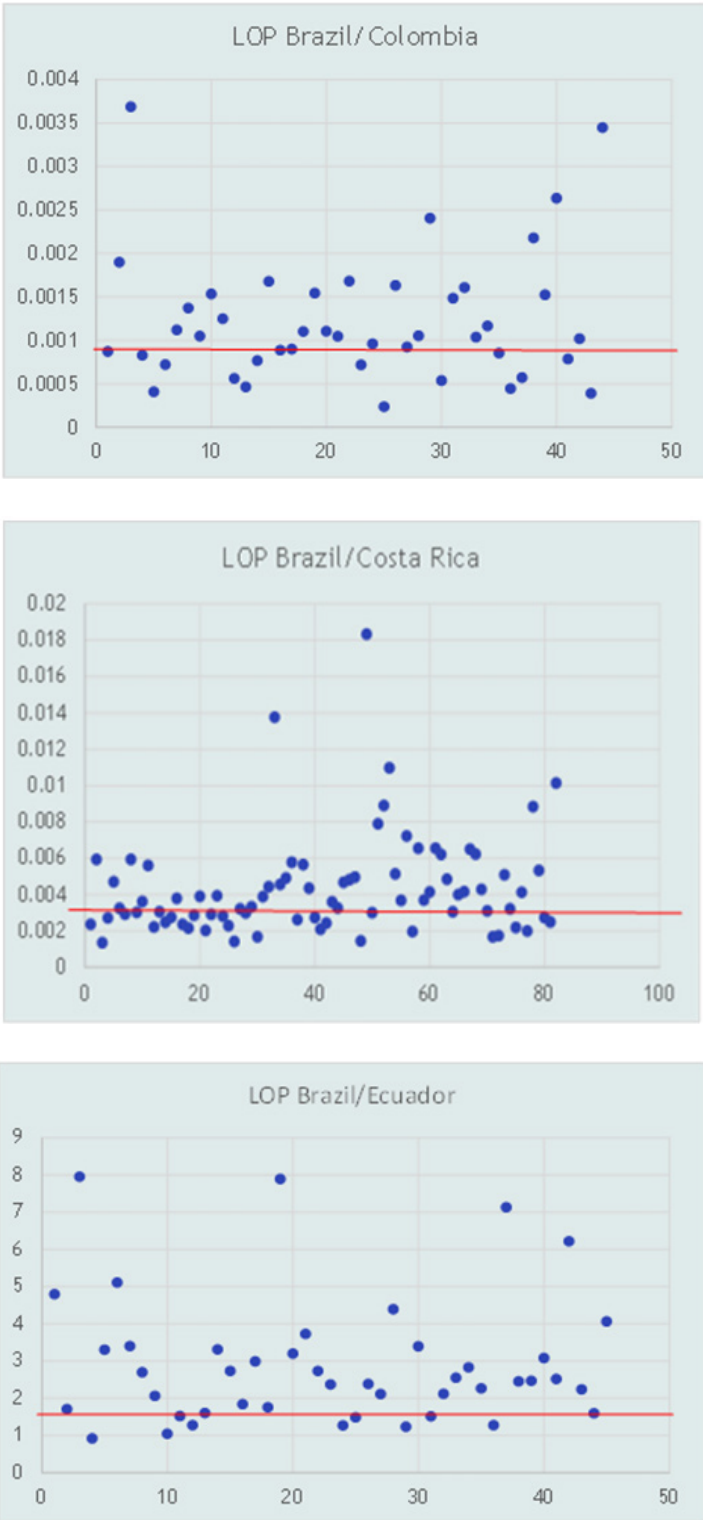
Dado que las gráficas nos señalan la posible existencia de un patrón de desviación, calcularemos esa desviación en términos porcentuales para cada par de países de la muestra, para luego analizar si la misma responde a algún argumento técnico. Para ello definamos en la ecuación (3) como la desviación porcentual (D_{fi}^c) entre la relación de precios doméstico (P_i^d) e internacional (P_i^f) del bien i , con respecto al tipo de cambio nominal del país doméstico S_c :

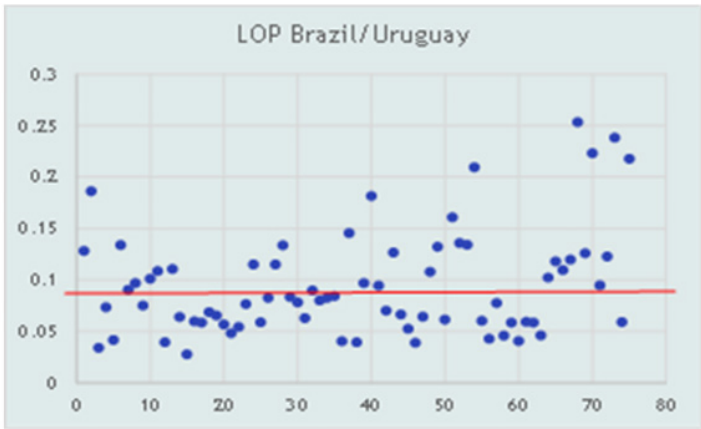
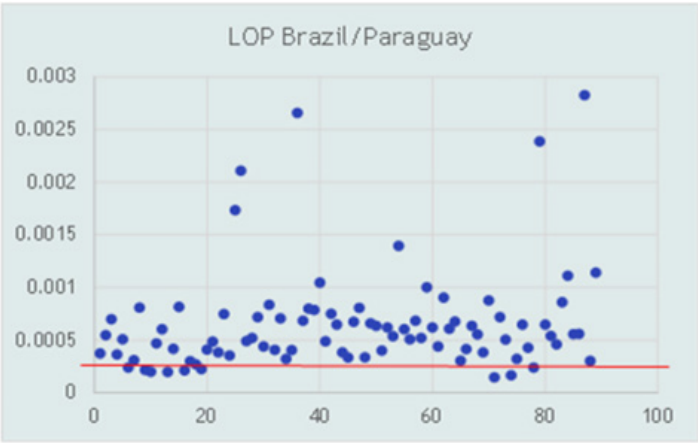
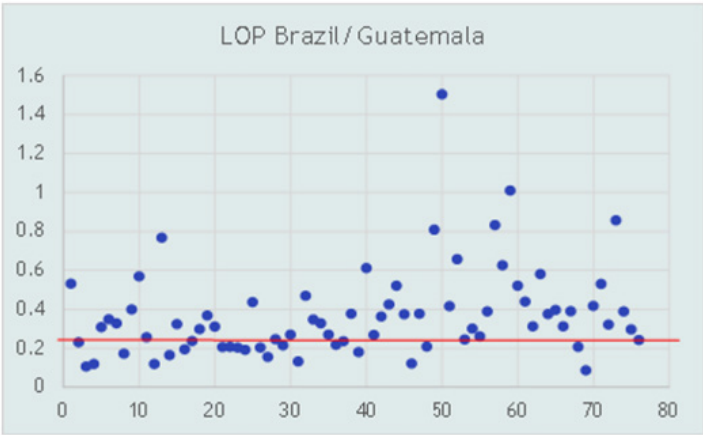
$$D_{fi}^c = \frac{\frac{P_i^c}{P_i^f} - S_c}{S_c} \quad (3)$$

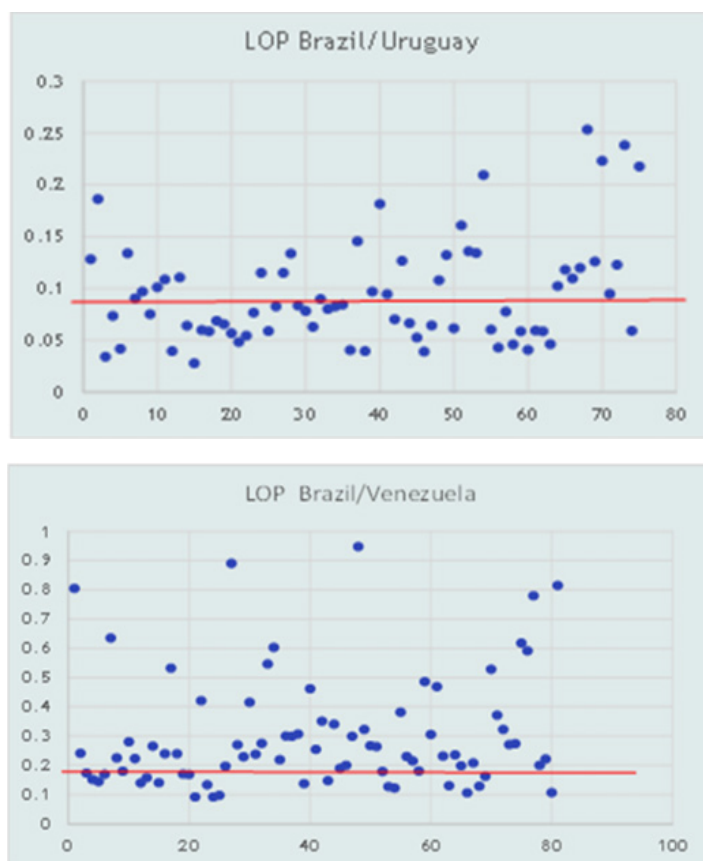
La estrategia metodológica consiste en determinar si, cuando se observa un **patrón** en la desviación porcentual (3), existe algún elemento tecnológico que se correlacione. Antes de presentar los resultados obtenidos en Guevara (2022), resulta oportuno describir el contexto teórico dentro del cual se desarrolló el modelo. Primeramente, la LSP analiza la relación de las estructuras de precios relativos entre dos países con su respectivo tipo de cambio nominal. En este sentido no analiza el efecto que factores como la estructura sectorial, elementos institucionales o de política económica tienen sobre los precios o el tipo de cambio nominal de un país, ya que este tipo de análisis requeriría que se hiciese por pares de países. Su metodología simplemente busca determinar si, independientemente de esos factores, los precios relativos entre países igualan o no su tipo de cambio nominal. La importancia de esta Ley se hizo evidente en la Hipótesis Balassa-Samuelson donde, partiendo de su versión estricta (ecuación 1), se concluyó que los países más productivos tendían a presentar mayores niveles de ingresos y apreciación en sus tipos de cambios real. En particular, esta hipótesis explica que cuando un país registra una mejora relativa en la productividad de su sector de bienes transables, no registrará una disminución en estos precios ya que vienen dados a nivel internacional y ningún país tiene la capacidad por sí solo de afectarlos. Luego, si no ocurre una disminución de precios de los bienes transables luego de una mejora en la productividad del dicho sector, y la *productividad del sector no transables* no se ve alterada, el sistema se equilibra con un incremento en los salarios de todos los sectores de la economía, generando así una apreciación en el tipo de cambio real.

Sin embargo, cuando la mejora en la productividad de una economía alcanza a todos sus sectores productivos (transables y no transables), y además no presenta barreras al intercambio comercial, tal mejora en productividad no afectará (disminuirá) los precios de sus bienes transables (LSP) pero sí disminuirá los de los no transables. Este impacto, que se traduce como una depreciación de los precios relativos, produce un aumento del numerador en la ecuación 1. Para poder reestablecer el equilibrio en la relación de la LSP (ecuación 1), *eventualmente* el tipo de cambio nominal del país cuya productividad aumentó, se depreciará. Aquí se debe mencionar un segundo elemento del contexto teórico del artículo en cuestión: como fue mencionado anteriormente, difer-

Gráfico 8







Fuente: Banco Mundial (ICP).

entes autores han observado una dinámica de reversión a la media en el diferencial entre precios relativos y el tipo de cambio nominal (ecuación 3) por lo que, basándonos en dicha observación, se prevé la evolución posible del tipo de cambio nominal a partir del signo en dicho diferencial.

Concluyendo el marco teórico, una economía que no mantenga restricciones al libre comercio y sin mayores limitaciones en la oferta de sus factores de producción, puede registrar *depreciaciones en el tipo de cambio nominal ante mejoras en su productividad global*. Ello, obviamente, reforzaría la ganancia inicial en productividad. Lo propio aplica para pérdidas de productividad¹⁰.

El análisis llevado a cabo en Guevara (2022) plantea un modelo de equilibrios parciales para los sectores transables y no transables y donde los costos de los factores se consideraron exógenos. Dado que todos los países de la muestra son relativamente abundantes en mano de obra pero no en capital, se procedió a calibrar la ecuación reducida de equilibrio para observar los resultados para los países relativamente abundantes en capital. El lector interesado podrá conocer el desarrollo metodológico detallado en el estudio comentado, por lo que aquí solo presentaremos el resultado final en el Cuadro 2.

La forma de leer el Cuadro 2 es la siguiente: cualquier valor por encima de 1 significa que el

¹⁰ Este mismo resultado se alcanza en Torvik (1999) pero para un modelo de Aprender por Práctica (Learning by Doing).

tipo de cambio real crece (deprecia) debido a la mayor productividad del capital del país referencia (línea) en relación al país comparación (columna). Así, vemos que Brasil (BRA) es el país con la mayor productividad del capital al comparársele con cualquiera de los países de la muestra. El siguiente país con la mayor productividad de capital es Costa Rica (CRI), mientras que los dos países con las menores productividades son Ecuador (ECU) y Guatemala (GTM). Por último, al contrastar las distintas desviaciones porcentuales (ecuación 3) para cada par de países con sus diferentes productividades del capital, se obtuvo un porcentaje de coincidencia de 88% entre desviaciones positivas y diferencias en productividades del capital superior a 1. Quiere ello decir que, en el 88% de las combinaciones, coincide el signo de la desviación porcentual con el movimiento requerido en el tipo de cambio nominal (y real): para desviaciones porcentuales positivas (precios relativos superior al tipo de cambio nominal) se requiere un incremento en el tipo de cambio nominal (depreciación); lo contrario para las desviaciones negativas. Luego, en un 88% de los casos, las desviaciones en la Ley de un Solo Precio coinciden con diferencias en las tecnologías de producción.

A pesar de que el análisis presentado en Guevara (2022) no está referido a todos los países que conforman los diferentes bloques comerciales comentados en la sección *Impacto de los Acuerdos Comerciales*, tarea pendiente por demás, todos (excepto Venezuela) son integrantes de alguno de ellos. De allí que podemos concluir que los países integrantes de los bloques comerciales de la región latinoamericana efectivamente presentan diferentes ventajas comparativas que no solo limitan su crecimiento vía intercambio comercial, sino que a su vez impulsan movimientos en los tipos de cambio nominal (y real) que favorecen a los países más productivos en capital.

Cuadro 2: Variación en el Tipo de Cambio

	BRA	COL	CRI	ECU	GTM	PRY	PER	URY	VEN
BRA		9.66	2.62	22.58	23.24	21.95	9.16	8.66	9.27
COL	0.10		0.27	2.34	2.41	2.27	0.95	0.90	0.96
CRI	0.38	3.69		8.64	8.89	8.39	3.50	3.31	3.54
ECU	0.04	0.43	0.12		1.03	0.97	0.41	0.38	0.41
GTM	0.04	0.42	0.11	0.97		0.94	0.39	0.37	0.40
PRY	0.05	0.44	0.12	1.03	1.06		0.42	0.39	0.42
PER	0.11	1.05	0.29	2.46	2.54	2.40		0.94	1.01
URY	0.12	1.12	0.30	2.61	2.68	2.53	1.06		1.07
VEN	0.11	1.04	0.28	2.44	2.51	2.37	0.99	0.93	

Fuente: Cálculos Propios.

Conclusiones

La presente nota ha querido destacar un hecho relevante, pero apenas analizado, como es la exigua efectividad de los acuerdos comerciales activos en Latinoamérica. La razón de ello es materia conocida: el intercambio comercial basado en meras ventajas comparativas resulta de una efectividad limitada. Pero, le hemos agregado un valor a esta realidad como es el de que las diferentes ventajas comparativas afectarán la evolución del tipo de cambio nominal y real en beneficio de los países cuyas ventajas comparativas estén basadas en el capital. La principal recomendación sería que los acuerdos comerciales deberían buscar un mayor grado de **coincidencia** en ventajas comparativas que su simple *complementariedad*.

Referencias

- Clements, K. W., Si, J., y Vo, L. H. (2017). Food and agricultural prices across countries and the law of One price. University of Western Australia. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2968742>
- Cumby, R. (1996). Forecasting exchange rates and relative prices with the hamburger standard: Is what you want what you get with McParity? National Bureau of Economic Research Working Paper Series, No. 5675. <https://doi.org/10.3386/w5675>
- Di John, J. (2015). The Political Economy of Industrial Policy in Venezuela. Penn State University Press, 321–370. <https://doi.org/10.5325/j.ctv14gp2r6.15>
- Isard, P. (1977). How Far Can We Push the “Law of One Price”? The American Economic Review, 67(5), 942–948. <http://www.jstor.org/stable/1828075>
- Krugman, P. y Helpman, E. (1985) Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy. MIT Press.
- Guevara, JC (2022). The Law of One Price, Patterns of Deviation and Trade. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (UCAB) <https://www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/iies/otros-informes/>
- Torvik, R. (1999). Learning by doing and the Dutch disease. European Economic Review, 45(2), 285–306. [https://doi.org/10.1016/s0014-2921\(99\)00071-9](https://doi.org/10.1016/s0014-2921(99)00071-9)