VENEZUELA:

LA IMPERIOSA NECESIDAD DE REGLAS DE JUEGO ADECUADAS

cedice
Observatorio
Económico-Legislativo

VENEZUELA

LA IMPERIOSA NECESIDAD DE REGLAS DE JUEGO ADECUADAS

cedice Libertad
Por una Sociedad Libre y Responsable

cedice Observatorio Económico-Legislativ

Presentación

Ante la crítica situación por la que atraviesa Venezuela, se hace cada vez más necesario pensar y debatir en profundidad sobre una serie de propuestas, en aras de ir delineando un nuevo proyecto nacional acorde con la modernidad, el progreso y la prosperidad de todos los ciudadanos. Se trataría de un debate amplio, que sume a todos los actores fundamentales de la sociedad.

Es esencial que el proyecto por discutir esté orientado a desmantelar el Estado todopoderoso que durante quince años ha venido construyendo el actual régimen venezolano, y que se guíe por una visión amplia, en la cual la libertad y la propiedad privada se conviertan en el eje del desarrollo.

El actual proyecto socialista, caracterizado por la exacerbación del paternalismo, el populismo y la intervención estatal, ha desembocado en un pernicioso modelo estatista. Para salir de este, se requiere no solo de innovadoras formas en el diseño y la ejecución de las diversas políticas públicas que sirvan realmente para alcanzar un crecimiento sostenido de nuestra sociedad, sino también de reglas claras y transparentes por parte del gobierno y los tres poderes públicos del Estado; en otras palabras, de una fortaleza institucional sin la cual es difícil lograr el indispensable retorno de la inversión extranjera, el incremento de la producción y de la productividad nacional, el establecimiento de una economía de mercado, así como la concientización ciudadana en torno a sus deberes y derechos democráticos y de libre mercado.

El Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, A.C. CEDICE Libertad, a través de su programa Observatorio Económico Legislativo, presenta el siguiente documento elaborado por la profesora Sary Levy-Carciente, el cual plantea para la reflexión y discusión una serie de medidas dirigidas a desarrollar una salida alternativa para Vene-

zuela. Con el presente trabajo, CEDICE Libertad busca contribuir con el citado debate en torno a las reformas y el proyecto nacional necesario para la construcción de una sociedad libre y próspera. Nuestra aspiración es que estas propuestas dinamicen la agenda pública nacional e internacional en este insoslayable y capital tema.

Centro de Divulgación del Conocimiento Económico,
A.C. CEDICE Libertad
Caracas, agosto de 2013

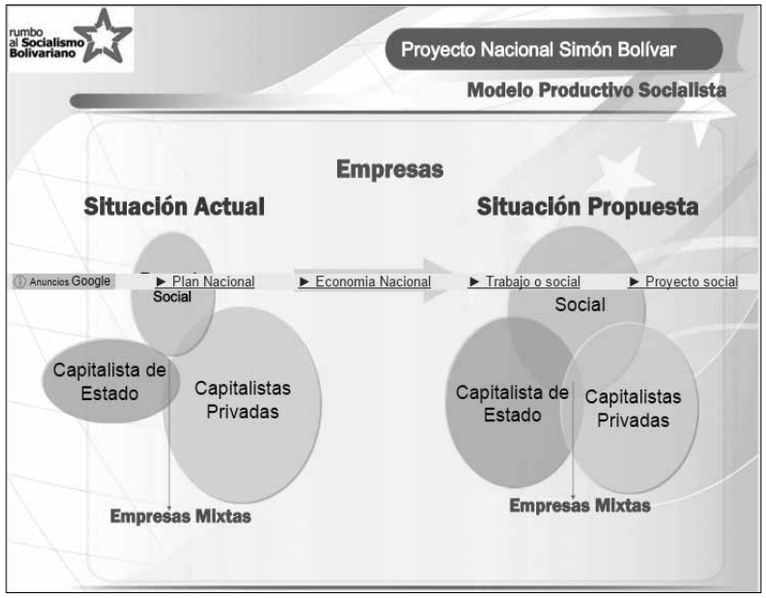
1. Introducción

El pobre desempeño económico venezolano en lo que va del siglo XXI se explica, principalmente, por la presencia de un proyecto político-ideológico en el que queda claro el interés de desmantelar el andamiaje institucional del período democrático 1958-1998 e instaurar uno nuevo, el cual muestra ya poca eficiencia para la satisfacción de las necesidades de la población. En este período, Venezuela ha sido objeto de importantes cambios –de hecho y de derecho, con apoyo popular y también contra la manifiesta voluntad del mismo– que han girado alrededor de un proyecto que inicia su implantación en 1998, momento en el cual llega a la primera magistratura el teniente coronel Hugo Rafael Chávez.

Desde entonces, el proyecto político ha ido mostrando diversas facetas, dimensiones y alcances, a partir de un proyecto base, develando gradualmente sus objetivos ulteriores y que se ha ido plasmando en diversos documentos del partido de gobierno (PSUV) y del propio presidente. Con fines fines expositivos, se podrían organizar en cuatro etapas o períodos (Véase también Varnagy y Levy (2011):

- **Fase implantación** (1998-2002): período inicial del proyecto en el cual, sin esconder totalmente sus derroteros, fue penetrando los diversos sectores de la sociedad, apoyándose en relaciones clientelares con el sector económico privado nacional y transnacional.

- **Fase ampliación** (2002-2007): tras el paro de prácticamente todos los sectores de la sociedad civil y el despido masivo de empleados de PDVSA –empresa petrolera de carácter público, generadora de la mayor parte de las exportaciones e ingresos nacionales–, el proyecto inicia una fase de ampliación del rol del Estado en la economía por medio de procesos de estatización, nacionalización, expropiación y confiscación.



Mención especial merece la inflexión ideológica evidenciada a partir de la IV Cumbre de Deuda Social celebrada en Caracas en el 2005, cuando el discurso pasa de definirse como un proyecto de tercera vía dentro del sistema capitalista a uno socialista y de planificación centralizada, que exige romper con el sistema existente.

- **Fase profundización** (2007-2013): se plantea la radicalización y aceleración del proceso y sus directrices quedan claramente plasmadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, PPS 2007-2013, presentado por el Ejecutivo y aprobado por la Asamblea Nacional. En el ámbito económico destaca el denominado «modelo productivo socialista», que tiene como marco referencial y ético-normativo al socialismo y un claro debilitamiento de los derechos de propiedad individual; así como el alcance geopolítico del proyecto, siendo que la riqueza energética con la que cuenta el país se conforma en componente esencial para el logro de sus objetivos.

Vale destacar que en el 2007 se llevó a cabo un referendo constitucional que buscaba la sustitución del Estado democrático y social de justicia, pluralista y descentralizado consagrado en la Carta Magna aprobada en 1999, pero fue rechazado. Sin embargo, y en contra de la expresión popular, desde entonces se han ido aprobando un número importante de leyes orgánicas, especiales y reglamentos, que han ido consagrando de hecho lo que la población abiertamente negó como proyecto de país. Entre las que afectan más directamente el desempeño económico destacan: Ley de Indepabis, Ley de Costos y Precios Justos, Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras, Ley de Control Obrero, Ley de Consejos de Trabajadores y Ley de Seguridad Alimentaria.

Por su parte, instrumentos económicos de clara vocación democrática y de rendición de cuentas, como el Presupuesto Nacional, han sido desdibujados en sus basamentos y manejados con clara intencionalidad política. De igual manera pasan a ser secundarias algu-

nas exigencias organizacionales y normas prudenciales económicas, como la independencia del Banco Central o la prohibición de financiamiento del déficit fiscal por el órgano emisor.

Para ello, la actuación de los hacedores de política económica ha hecho uso de controles y manipulaciones de variables fundamentales, que han pervertido los incentivos y favorecido la asignación de recursos hacia el exterior, el consumo y la especulación, afectando los sectores de producción real, generación de empleo y ampliación de mercados naturales para los bienes y servicios de creación dentro de las fronteras nacionales. Destaca, en este sentido, el control continuado del tipo de cambio, la incidencia en las tasas de interés, el encarecimiento relativo de la mano de obra nacional (vía instrumentos legales y regulaciones) y el continuo establecimiento de controles de precios. Todas juntas suman una serie de distorsiones que han deteriorado las condiciones económicas del país, a pesar de haber vivido un entorno internacional con inflación controlada y altos precios de su principal producto de exportación: el petróleo.

- **Fase comunal** (2013-2019): tras la reelección del primer mandatario para el período 2013-2019, se plantea ahora la instauración del Estado comunal como nueva forma de organización administrativo-político-territorial, que pretende lograr la irreversibilidad del proceso iniciado en 1998, ahora ya con una clara impronta que se puede definir como de neo-comunista, en la cual el valor de la libertad individual es secundaria frente a los objetivos del proyecto, autodefinido revolucionario. La fusión partido-gobierno-finanzas públicas fue clave para definir los resultados electorales de octubre 2012 y su amalgama pareciera ser la forma de gestión que caracterizará el período a seguir, en un esquema altamente centralizado en la toma de decisiones y vertical en la línea de mando.

Así, se imbrica una clara relación entre las esferas políticas y económicas de la sociedad, en la que la última se convierte en instrumento para el logro de la primera, mientras que la evaluación de los resul-

tados en el ámbito económico pasa a ser secundaria y hasta marginal, siempre solapada por la mirada ideológica. En el proceso, queda clara la transformación de las reglas de juego con el objeto de instaurar un nuevo orden político-ideológico para la sociedad venezolana.

Entonces, para revertir el magro desempeño económico mostrado por Venezuela y rescatar para sí una senda de desarrollo socialmente incluyente y en libertad, se exige el establecimiento de una **institucionalidad adecuada,** que promueva mínimos relacionales adecuados que favorezcan un desenvolvimiento social armónico y un desarrollo integral.

II. Institucionalidad y desempeño económico

La institucionalidad es fundamental en la estructuración de incentivos, los cuales favorecerán algunos comportamientos de los agentes, determinando conflictos irreconciliables de intereses o motivación a la cooperación en una sociedad. En la medida en que las instituciones son adecuadas, conocidas, transparentes y justas permitirán que los procesos económicos –inversión, producción, intercambio, consumo– se concreten, impulsando la innovación y el aprendizaje social.

La fortaleza de la institucionalidad es particularmente relevante en países con abundancia de recursos, ya que ha de evitar, o cuando menos minimizar, las distorsiones asociadas al control de dichos recursos, permitiendo que la organización de la esfera económica logre el requerido crecimiento como elemento vital para el tan ansiado desarrollo.

Así, hablar hoy de instituciones es hacer referencia a reglas, normas y restricciones que existen en la sociedad, sean estas formales o informales. Por tanto, incluyen:

- códigos de conducta, normas de comportamiento y creencias
- acuerdos y reglas escritas que rigen las relaciones contractuales.
- constituciones, leyes y reglas que gobiernan la política y la sociedad

Lo que caracteriza a las instituciones es que se sustentan en concepciones, creencias y expectativas compartidas; por ende, su existencia es auto-reforzada y persistente, y por ello su transformación es lenta. Además, la interacción que genera con los agentes es no-lineal, es decir, presenta realimentación de información, lo que le ofrece un esquema de evaluación normativa constante y le permite incorporar valores progresivamente, como mecanismo de adaptación y mejora.

De otro lado, al hablar de organizaciones se hace referencia a las distintas formas, estructuras o modalidades de gobernanza que los agentes ponen en marcha para poder realizar transacciones y potenciar la actividad productiva basada en el intercambio. Por tanto, entre ellas se incluyen las propias de mercados, empresas y las relaciones contractuales y sus comportamientos subyacentes (Ménard y Shirley, 2005).

III. *Caso Venezuela. Algunos Indicadores*

Analizar el desempeño económico venezolano de las últimas décadas a través de un enfoque institucional nos lleva a organizarlo a partir de ejes distintos a los tradicionalmente utilizados por la macroeconomía. Los resultados identificarían entonces las reglas de juego que hoy día se presentan y aquellas que nuestra economía requiere, habida cuenta de la deteriorada situación en la cual se encuentra.

Por ende, se acerca más a un esfuerzo de economía política, más que de una programación de políticas económicas, sin que por ello las últimas no vayan a ser el paso siguiente, natural, que atienda las contingencias temporales y encauce las proyecciones deseadas en el largo plazo.

Siguiendo a Aixalá y Fabro (2011) se pueden identificar tres dimensiones a considerar al evaluar la calidad institucional de un país y un conjunto variables en su medición:

- **Económicas:** respeto a la propiedad privada, libertad de elegir, funcionamiento del mercado, libertad de asociación y de realizar transacciones voluntarias
- **Políticas:** estado de derecho, libertades civiles, libertades políticas, estabilidad del sistema político, igualdad de género, libertad religiosa
- **Sociales:** corrupción, capital social

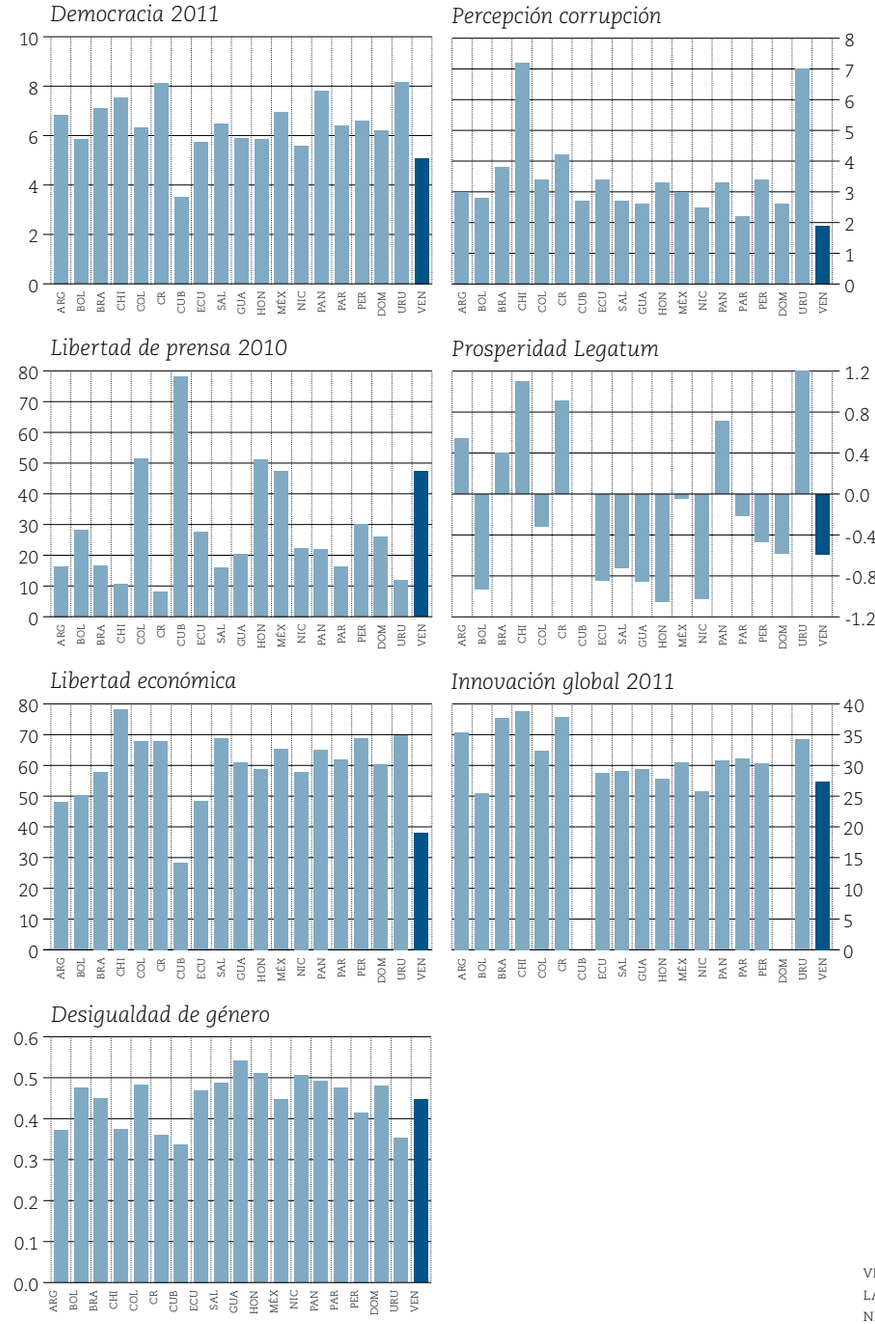
Una revisión de algunos índices que miden diversas aristas de institucionalidad para Venezuela, nos señala una importante debilidad en este ámbito, siendo que prácticamente en todos ellos se ubica a nuestro país en los más bajos niveles mundiales y, de igual manera, entre los países de la región latinoamericana, tal y como se observa en la tabla siguiente:

Tabla 1. *Algunos índices para América Latina*

País	Democracia 2011	Libertad de Prensa 2010	Libertad Económica 2012 (HF&WSJ)	Desigualdad de género 2011	Percepción corrupción 2011	Prosperidad (Legatum) 2011	Innovación global 2011
Argentina	6.84	16.35	48	0.372	3	0.54	35.36
Bolivia	5.84	28.13	50.2	0.476	2.8	-0.93	25.44
Brasil	7.12	16.6	57.9	0.449	3.8	0.4	37.75
Chile	7.54	10.5	78.3	0.374	7.2	1.1	38.84
Colombia	6.33	51.5	68	0.482	3.4	-0.32	32.32
Costa Rica	8.1	8.08	68	0.361	4.2	0.91	37.91
Cuba	3.52	78	28.3	0.337	2.7	n.d.	n.d.
Ecuador	5.72	27.5	48.3	0.469	3.4	-0.84	28.75
El Salvador	6.47	15.83	68.7	0.487	2.7	-0.72	29.14
Guatemala	5.88	20.25	60.9	0.542	2.6	-0.85	29.33
Honduras	5.84	51.13	58.8	0.511	3.3	-1.05	27.81
México	6.93	47.5	65.3	0.448	3	-0.04	30.45
Nicaragua	5.56	22.33	57.9	0.506	2.5	-1.02	25.78
Panamá	7.8	21.83	65.2	0.492	3.3	0.71	30.77
Paraguay	6.4	16.25	61.8	0.476	2.2	-0.21	31.17
Perú	6.59	30	68.7	0.415	3.4	-0.47	30.34
R.Dominicana	6.2	26.13	60.2	0.48	2.6	-0.58	n.d.
Uruguay	8.17	11.75	69.9	0.352	7	1.2	34.18
Venezuela	**5.08**	**47.33**	**38.1**	**0.447**	**1.9**	**-0.59**	**27.41**

Fuente: Páginas oficiales de los distintos Índices.

Gráfico 1. *Algunos índices para América Latina*



Simultáneamente, un análisis longitudinal evidencia un deterioro de estos indicadores a lo largo del tiempo, lo cual suma preocupación, pues evidencia que el camino por el cual se transita no podrá ayudar al país a mejorar su situación entre las naciones y mucho menos ofrecerle bienestar y prosperidad a sus ciudadanos.

Tabla 2. *Indicadores de Institucionalidad. Venezuela*

	Rango	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Libertad económica	0-100	57.4	54.6	54.7	54.8	46.7	46.3	45.0	47.9	45.0	39.9	37.1	37.6	38.1
Democracia	10-0							5.42		5.34		5.18	5.08	
Corrupción	0-10	2.7	2.8	2.5	2.4	2,3	2.3	2.3	2	1.9	1.9	2.0	1.9	
Calidad institucional	0-1										0.124	0.111	0.099	
Estado de derecho	0-1												0.4	
Derechos de propiedad	0-10												3.4	

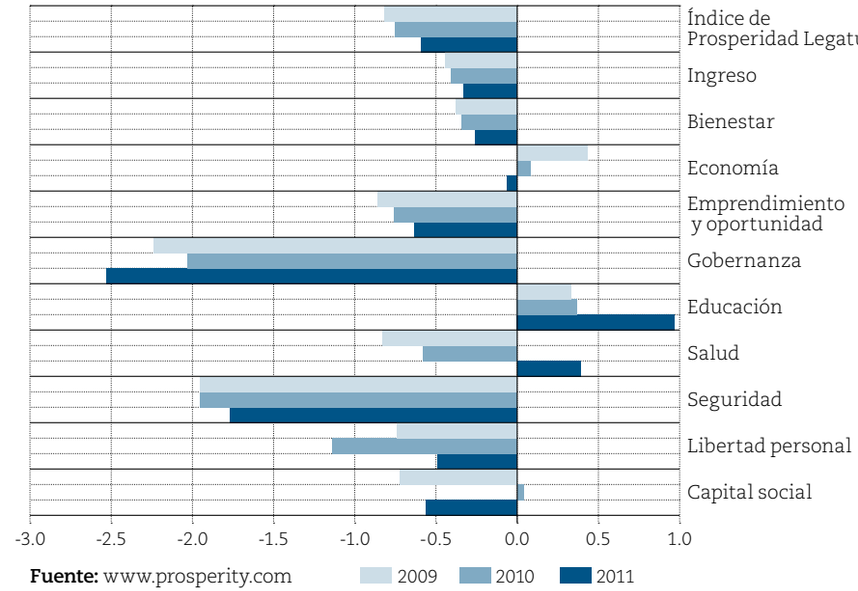
Fuente: Heritage Foundation y Wall Street Journal, The Economist, The World Justice Project, Property Rights Alliance, Transparency International, CIMA y ESEADE.

Tabla 3. *Índice de Prosperidad para Venezuela. Total y dimensiones*

	2009	2010	2011
Índice de Prosperidad Legatum	-0.82	-0.75	-0.59
Ingreso	-0.44	-0.41	-0.33
Bienestar	-0.38	-0.34	-0.26
Economía	0.43	0.08	-0.06
Emprendimiento y oportunidad	-0.86	-0.76	-0.63
Gobernanza	-2.24	-2.03	-2.53
Educación	0.33	0.37	0.97
Salud	-0.83	-0.58	0.39
Seguridad	-1.95	-1.95	-1.77
Libertad personal	-0.74	-1.14	-0.49
Capital social	-0.72	0.04	-0.56

Fuente: www.prosperity.com

Gráfico 2. *Índice de Prosperidad para Venezuela. Total y dimensiones*



Fuente: www.prosperity.com

Lo anterior es constatado al considerar un indicador de resultado de carácter multidimensional, como lo es el Índice de Prosperidad desarrollado por Legatum.

El camino al desarrollo exige de una institucionalidad con reglas claras y favorecedoras y un conjunto de políticas económicas que, guiadas a partir de dicha institucionalidad, favorezcan la eficiencia en la combinación de los recursos para el logro de los objetivos deseados.

Se destacan a continuación algunos aspectos de la institucionalidad que atienden directamente al ámbito económico.

III.1. Intercambio y derechos de propiedad

En el proceso del intercambio lo que se realiza es una transacción de derechos de propiedad: los vinculados al bien o servicio transado y los entregados a cambio de la recepción de este. Por tanto, debilitar la institucionalidad del derecho de propiedad es afectar la realización del intercambio, dinámica vital para los seres humanos en sociedad y la satisfacción de sus necesidades.

Es por ello que la institucionalización de un sistema de derechos de propiedad es considerada pieza vital para el crecimiento económico, en tanto que permite que se realice el intercambio, reduce la incertidumbre y favorece la inversión, la producción, la creación de puestos de trabajo, el desarrollo tecnológico y la proyección a largo plazo.

El derecho a la propiedad privada ha quedado claramente vulnerado en lo que va de siglo en Venezuela. El conjunto de estatizaciones, expropiaciones y confiscaciones con diversidad de argumentos, en particular a partir del 2004, ha sido significativo y ha enviado un claro mensaje a los inversionistas: la rentabilidad de la inversión ha de ser expedita y muy elevada, ante la incertidumbre que esta orientación política genera. De ahí que sume desincentivos a la inversión productiva y a la generación de empleos, con el consecuente impacto social y económico. Este reacomodo institucional ha sido reafirmado en el Primer Plan Socialista 2007-2013, donde claramente se establece el interés de reducir los espacios actuales de la empresa privada, para ser sustituida por empresa pública y social, con sus correspondientes esquemas de propiedad.

Por lo tanto: el respeto a la propiedad resulta en elemento fundamental para erigir una institucionalidad que favorezca el rescate del progreso económico que nuestro país exige en este siglo XXI.

III.2. Organización productiva y social. Relación Estado-sociedad

La economía venezolana ha sido caracterizada como rentista, puesto que la renta –producto de la actividad petrolera, recurso natural que le pertenece al Estado– ha sido la forma predominante de beneficio generado, y no aquellas producto del resultado del incremento de la producción y la productividad del sector privado. Así, el país pareciera haberse estancado desde el siglo XX en un esquema organizativo que se podría caracterizar como mercantilista o de capitalismo de connivencia, al que en el nuevo siglo se suma el control gubernamental.

La crítica asociada al rentismo no atiende a su existencia *per se*, sino a la distribución de la renta y las perversiones que genera: el desincentivo al esfuerzo innovador y productivo, las distorsiones clientelares en el manejo de las relaciones gobierno-ciudadanía y el empeño particular de asirse del poder político, como mecanismo para extraer la renta. Estas distorsiones que en el corto plazo refuerzan el modelo de organización socioeconómica, en el largo plazo se convierten en su principal enemigo, en tanto que impiden el desarrollo de un aparato económico eficiente y favorecen esquemas de gobierno clientelares y con altos niveles de corrupción y opacidad en el manejo de la cosa pública.

Los efectos negativos de las economías rentistas generan, a su vez, incentivos perversos en el plano político: si la renta se concentra en manos del Estado, quienes ascienden al poder actúan como sus dueños, y no como administradores temporales del erario público, y su atención a las necesidades sociales pasa a ser una concesión graciosa de quien ejerce el cargo y no una obligación propia del servidor público. De igual manera, el ciudadano debilita su exigencia al Estado en el manejo de la cosa pública, en tanto que no siente que son sus contribuciones las que se administran, y eventualmente se limita a recibir transferencias. Lo anterior podría definirse con un contrato fiscal débil entre el Estado y la ciudadanía, en el que la última depende del primero.

Muy distinto cuando el Estado vive de sus ciudadanos, de los impuestos que recoge de las actividades productivas generadas, pues, en este caso, el Estado tiene todos los incentivos para que la economía crezca, dado que de este crecimiento es que derivan los impuestos. Igualmente, una ciudadanía contribuyente exige capacidad, eficiencia y transparencia en el manejo de la cosa pública.

Las economías rentistas tienen dificultades para experimentar un proceso de desarrollo sustentable, ya que al depender de actividades económicas cambiantes, como la exportación de un *commodity*, están sujetas a una serie de realidades internacionales cambiantes y fuera de su control, que las hace vulnerables y riesgosas.

Se hace necesario corregir esta dependencia rentista, para lo cual se han de instrumentar políticas económicas realistas y sustentables que busquen la diversificación de la economía, minimizando así las consecuencias de cambios bruscos en sus precios de exportación. Esto es, modificar los incentivos institucionales de captura de renta a incremento productivo y competitivo del esfuerzo de los ciudadanos.

Ello no implica el abandono de la actividad que genera la renta de la que se depende; por el contrario, lo procedente es su desarrollo con el fin de obtener abundantes recursos que permitan avanzar en el objetivo de la diversificación productiva. En este sentido, se hace menester el diseño de mecanismos que reduzcan costos operacionales, contribuyan a la formación del capital humano e incentiven la inversión de forma sostenible. Vale insistir en que la aproximación por costo transaccional nos habla de los costos asociados para hacer cumplir los contratos. En economía esos costos son medidos por la dimensión de los derechos de propiedad y el comportamiento de los agentes, así al bajar los costos transaccionales se crean mecanismos de eficiencia productiva y se abre espacio a creación de sinergias competitivas.

Esas políticas económicas deben formar parte de un plan de desarrollo integral y sostenible que naturalmente considere los aspectos sociales, políticos, ambientales, culturales, científicos y tecnológicos, y que se base en un acuerdo político-social que le dé una base sólida de permanencia, sustentabilidad y gobernabilidad. Solo así podrá vencer su condición rentista, evitándole a la población las tan adversas consecuencias que la misma genera, y ofreciéndole las posibilidades de una vida mejor.

III.3. Estabilidad macroeconómica. Deberes y derechos del gobierno

Desde una perspectiva institucional, la estabilidad resulta de la capacidad que tiene una sociedad para mantener sus costos transaccionales cercanos a cero en el tiempo, ya que dichos costos están asociados a efectividad y justicia del marco regulatorio. Por tanto, desde este enfoque, un entorno macroeconómico estable, con servicios públicos eficientes e impuestos adecuados resulta en una minimización de costos transaccionales de la ciudadanía en la sociedad. Caso contrario, un endeudamiento excesivo, un entorno inflacionario, de alta volatilidad o controlado monopólicamente, deviene en un entorno que afecta el disfrute de los derechos por parte de la ciudadanía y en particular de aquellos menos favorecidos económicamente.

Se deriva de lo anterior que la estabilidad desde el plano institucional, en lo que a la macroeconomía se refiere, atiende, además de la estabilidad y prudencia del comportamiento de sus variables o indicadores relacionados, la reducción de los costos asociados al relacionamiento de los actores involucrados.

Esta estabilidad se ha de evidenciar en multiplicidad de componentes: sólida actividad productiva, estabilidad de precios, políticas fiscales equilibradas, nivel de endeudamiento prudente, ciclos suaves, tasas claves (inflación, interés y cambio) en niveles adecuados; y todo ello con la finalidad de lograr el incremento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Lo anterior exige coordinar de forma adecuada la dimensión fiscal (equilibrio fiscal y nivel prudente de endeudamiento), la monetaria (mantenimiento del valor de la moneda, estabilidad de precios y solvencia del sistema financiero), un mecanismo de rendición de cuentas transparente sobre el manejo de la cosa pública y un relacionamiento internacional que apoye una gobernabilidad global.

En el caso venezolano, las últimas décadas han mostrado cómo, muy al contrario de lo sugerido, las bonanzas económicas han sido profundizadas por políticas procíclicas que a la larga resultan en ejercicios insostenibles: los incrementos de precios petroleros son vertidos vía gasto público, incrementando la demanda –principalmente a través del consumo– generando presión al alza de los niveles de precios, sobrevaluación de la moneda y endeudamiento masivo. De igual manera ha ocurrido en los períodos de caída de los precios, donde se suma a la recesión, el ajuste y la devaluación.

Así, este esquema de inestabilidad genera incertidumbre sobre el comportamiento futuro de la economía, lo que deviene en un costo transaccional importante, que acorta los horizontes temporales de la inversión, dificultando el desarrollo del sector productivo y su competitividad, resultando de ello un mecanismo de realimentación perversa.

Uno de los mecanismos que ha mostrado eficiencia en otras latitudes para favorecer la estabilidad en países monoexportadores, es la creación de Fondos de Estabilización con parte de la abundante renta obtenida durante los años de altas exportaciones, los cuales reducen la vulnerabilidad fiscal ante *shocks* externos que impactan los ingresos ordinarios. Si bien su establecimiento tiene rango constitucional (RBV 1999, Art. 321), Venezuela no ha logrado el compromiso para su fortalecimiento. Muy por el contrario, en el último período de bonanza petrolero, este Fondo no solo no ha crecido, sino que ha sido minimizado.

De igual manera, se han considerado otras estrategias como la creación de Fondos Patrimoniales con titularidad por parte de la ciudadanía lo cual, amén de su efecto contracíclico, favorecería la generación de un contrato fiscal entre la ciudadanía y el Estado de forma tal que rompa con esta relación subordinada que la primera tiene frente al segundo y la ubique en el plano de la justa igualdad, propia de una ciudadanía republicana con plenitud de derechos.

La evaluación seria de estas alternativas permitiría, no solo actuar como mecanismo estabilizador, sino inclusive favorecer proyectos de inversión de muy largo plazo o de compromiso intergeneracional de forma sustentable y transparente a la población.

Cuando se revisa el articulado referido a la gestión fiscal (RBV 1999, Art. 311-315), quedan claramente previstos los principios por los cuales ha de ejecutarse (eficiencia, solvencia, transparencia, equilibrio, responsabilidad) y cuyo cumplimiento aseguraría la solvencia del sector público, e incrementaría la credibilidad y efectividad de las políticas del país frente a agentes económicos (internos y externos).

Vale entonces revisar algunos elementos relativos a la formulación y ejecución del presupuesto y las erogaciones que se hacen fuera de él, así como los datos de los compromisos que tiene hoy día la República, para mostrar las características institucionales que en el plano fiscal manifiesta.

a. Presupuesto nacional y fondos extrapresupuestarios

El presupuesto nacional es el principal instrumento para el manejo de la política fiscal de un país. Por esto se debe buscar que en su elaboración, aprobación, ejecución y evaluación se cumplan los objetivos de la política fiscal (eficacia macroeconómica) y se logre eficiencia en la asignación y uso de los recursos, así como transparencia en la generación y aplicación de los recursos públicos.

Dada la importancia de la actividad exportadora de petróleo en las cuentas fiscales venezolanas, el precio proyectado del barril petrolero tiene un impacto determinante en el presupuesto nacional. Por varios años consecutivos se ha observado una importante subvaluación de dicho precio, sin que existieran razones que llevaran a asumir tal escenario.

Ello por un lado reduce el valor que la Ley de Presupuesto tiene, pues deja de ser un documento valioso para orientar a la sociedad sobre planes y proyectos por adelantar, reduce significativamente los montos previstos para el situado constitucional a ser distribuidos a las gobernaciones y alcaldías, dejando a estos entes con exiguas posibilidades de responder a sus comunidades, y disminuye sustancialmente los montos que se pudieran otorgar a los proyectos y programas sociales que pudiera adelantar el gobierno, dentro del instrumento natural y de mayor transparencia con el que cuenta la nación.

Así, la Ley de Presupuesto Nacional 2013 (LPN), prevé un precio del barril de petróleo de US$ 55 –cuando las proyecciones internacionales apuntan casi al doble–, un crecimiento del 6%, una inflación entre 14y 16% y mantiene el tipo de cambio en 4.30 Bs./US$. Esto lleva a que los ingresos previstos asciendan a unos US$ 70.000 millones (21,6% ingresos petroleros y 78,3% no petroleros), mientras las necesidades presupuestarias alcanzan unos US$ 92.000 millones, por tanto, ya presenta un déficit del 31% (35% para pago de servicio de deuda públi-

ca, 21% para cubrir gestión fiscal y 44% para nueva inversión). Vale destacar que una valoración más acorde a las previsiones del mercado del precio de exportación petrolera, permitiría contar con ingresos cónsonos para las exigencias de gasto nacional e incluso podría eliminar la necesidad de nuevo financiamiento.

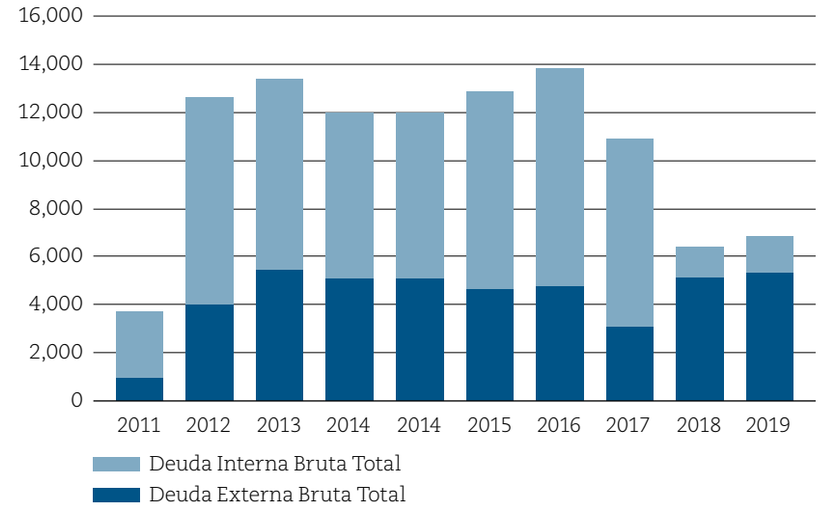
Así, un grueso de los ingresos que debieron ser proyectados dentro del presupuesto, pasan a ser extrapresupuestarios, no requiriendo su distribución seguir las prioridades acordadas por el poder legislativo, que reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia. Así, estos ingresos de forma discrecional se han ido asignando a diversidad de fondos, como: FONDEN, FONDESPA, Fondo Miranda V, Fondo Bicentenario, Fondo Conjunto Chino-Venezolano, Fondo RENOT, Fondo Alan, Fondo Independencia y Fondo Súbito. La preocupación al respecto es mayor cuando a esto se suma la opacidad en su manejo, ya que se cuenta con muy poca información al respecto.

Venezuela requiere retomar la importancia de un presupuesto con norte y transparencia, por tratarse de una herramienta vital para una proyección estratégica y democrática en función del desarrollo. Son justamente los programas sociales que atienden a poblaciones vulnerables aquellos que han contar con financiamiento presupuestario que no dependan de situaciones específicas y coyunturales, así como también, por su relevancia, han de ser supervisadas por la ciudadanía, exigiendo la mayor eficiencia del gasto público en la solución de los problemas sociales.

b. Compromisos del Estado

Entre 1999 y el 2012 Venezuela ha recibido por concepto de exportaciones petroleras unos US$ 675 mil millones. Pero a pesar de estos cuantiosos ingresos ha adquirido importantes compromisos con terceros, lo que representará una sustantiva carga a honrar en los próximos años, con un servicio de deuda que supera los US$ 13.000 millones anuales durante los próximos cinco años.

***Gráfico 1.** Servicio de la deuda del 1/10/2011 al 31/12/2019*
(Millones US$)



Fuente: Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (Deuda a Sept. 2011)

Al cerrar el 2012, la deuda pública representa el 57% del PIB, sin considerar los pasivos con el BCV, la CVG, lo adeudado por pasivos laborales a trabajadores y montos por cancelar por demandas contra la nación. Lo recién señalado obliga a considerar un esquema de emisiones que modifique el perfil del repago y permita bajar la presión en el corto plazo.

***Tabla 3.** Venezuela. Deuda pública (Millones US$)*

	1998	2012
Deuda externa	29.443	131.208
Gobierno Central	23.443	43.574
PDVSA	6000	66.634
Fondo Chino	---	21.000
Deuda interna	4041	57.391
Deuda contratistas, proveedores, expropiaciones y otros	---	25.453
Total	33.484	214.052

Fuente: Min. PP. Planificación y Finanzas y BCV

Más aún, una revisión de los niveles de reserva del país y su relación con la base monetaria, nos señala un tipo de cambio implícito mucho más elevado que el tipo de cambio oficial, lo que indica un peso de los compromisos aún mayor frente al nivel del producto nacional.

III.4. Estabilidad del valor del medio de cambio. Autonomía del BCV

Es consenso señalar que el banco central debe ser independiente para escoger la forma en la cual logra sus metas, mas no para establecerlas, las cuales en democracia han de ser el resultado del análisis y la consulta de una instancia política; y que en el caso venezolano, bien quedan recogidos en la instancia de coordinación macroeconómica, establecida en la Constitución en su Art. 320.

Pero más allá de su consagración constitucional, desde la reforma realizada a la Ley del Banco Central en el 2005, el establecimiento de las denominadas reservas excedentarias y los recurrentes traslados de fondos del BCV al Tesoro Nacional y a Fondos extrapresupuestarios, han convertido esta autonomía en letra muerta.

Sumado a lo anterior tenemos que hoy PDVSA entera al BCV apenas un 50% de sus exportaciones petrolera, lo cual merma la posición de reservas del ente emisor. Adicionalmente, un incremento de la emisión monetaria superior al 50% para cubrir necesidades de déficit fiscal, evidencia un disminuido respaldo de la moneda venezolana.

La autonomía del BCV habrá de rescatarse, rápidamente y con firmeza, para recuperar y estabilizar el valor del bolívar, síntoma claro de la fortaleza/debilidad de la economía venezolana.

Esto pasa por el convencimiento social de que el objetivo central de un ente emisor es el mantenimiento del valor de la moneda tanto interna como externamente. Por tanto, todo intento del gobierno de beneficiarse de la emisión monetaria para el logro de ingresos fiscales, sea por inflación o por señoreaje, no es sino un flagelo que empobrece a la ciudadanía en el presente y en el futuro. De lo anterior han de derivar la serie de mecanismos formales para garantizar la debida supervisión y control de metas del ente emisor y los mecanismos disponibles a tal fin.

III.5. Relacionamiento con terceros. Tipo de cambio

Otro pilar de la institucionalidad de un país es el vinculado a su relacionamiento económico con terceros, con los mercados internacionales. El intercambio de bienes y servicios y el flujo de capitales hacia y desde el país, es una dinámica natural e indispensable en este siglo XXI, que sirve para complementar las capacidades internas, favorecer la competitividad, acceder al ahorro externo y diversificar los riesgos que afectan a la economía.

Desde el 2003, Venezuela ha mantenido un control cambiario que ha generado marcadas distorsiones en la economía del país. Además, esta medida en un entorno de alta inflación, ha resultado en una constante sobrevaluación cambiaria que cada cierto tiempo es reconocida abiertamente en un proceso de devaluación, pero con un rezago lo suficientemente amplio como para sumar desincentivos, destruir producción nacional y favorecer la importación de bienes y servicios. La última de estas devaluaciones fue recientemente, el 8.2.2013, cuando se anunció un devaluación del 46,5% –pasando la relación cambiaria de 4,30 a 6,30 Bs./US$– junto con la creación del Órgano Superior para acceder al sistema cambiario. Así, entre 1999 y el 2013 la cotización oficial del bolívar ha perdido valor en un 1.120%.

Preocupa del anuncio referido la falta de medidas complementarias indispensables para que los costos presentes asociados a la devaluación puedan ser cosechados en beneficios futuros. Así, no se ha anunciado ningún plan que permita reducir el déficit fiscal, ni se observa intención alguna de promover la producción nacional de transables. De ahí que muchos analistas ya prevén la necesidad de una nueva devaluación en un futuro próximo, con el consecuente impacto negativo para las clases menos favorecidas económicamente.

La liberalización del control cambiario ha de ser firme, gradual y cónsona con el fortalecimiento institucional requerido, así como de la confianza y resultados que reglas y objetivos claros, coherentes y creíbles, generen en el sector productivo y otras dinámicas institucionales nacionales. Esta gradualidad debe ir acompañada de alter-

nativas financieras/bursátiles que permitan a los actores económicos, en el corto plazo, canalizar sus actividades con menores restricciones hasta el logro de una libre convertibilidad de la moneda venezolana.

III.6. Renovación y fortalecimiento: criterios de ejecución

La modernización de la economía venezolana y el fortalecimiento de su andamiaje institucional, pareciera ser un objetivo en el que se lograría un fácil consenso nacional. Experiencias de transformación vividas por América Latina y de transición de los países de Europa Oriental y de la antigua URSS ofrecen invaluables lecciones que no deben ser desatendidas, para minimizar costos y maximizar el beneficio social del nuevo rumbo a emprender por nuestro país.

En este sentido habría que destacar los criterios con base en los cuales se ha de soportar la nueva estrategia de renovación y fortalecimiento institucional a ejecutar y entre ellos destacan, la selectividad y la gradualidad.

Selectividad: difícilmente podría aplicarse el mismo esquema de transformación a todos los sectores productivos nacionales. El sector terciario tiene una velocidad de reacción que difícilmente puede lograr el industrial o el sector agrícola, mientras la fortaleza de los encadenamientos productivos del sector industrial difícilmente lo alcanza el sector comercial. De lo anterior deriva que si bien es conveniente mostrar claridad en los objetivos y la nueva dinámica económica a lograr, es igualmente indispensable considerar las condiciones particulares de cada sector económico y sus posibilidades.

Destaca el rol de las políticas macroeconómicas para coadyuvar en la reactivación económica, no solo por medio de las políticas sectoriales, sino logrando un entorno macroeconómico estable que favorezca la inversión, al reducir la volatilidad de tasas clave de la economía. Lo anterior exige un diálogo claro y continuo con los sectores productivos, empresarios y trabajadores, en la búsqueda de formas de consenso para la acción coordinada con el sector gubernamental. Es de vital relevancia prestar debida atención a los planes y programas que mitiguen los efectos negativos y activen esquemas de inserción laboral en el mercado formal de la población económicamente activa.

Gradualidad y consistencia: toda transformación o creación de estructura exige de un tiempo y el objetivo de una economía productiva y competitiva no se concretará de la noche a la mañana, pero con señales claras y concretas y un esquema de acciones a cumplir, planes creíbles y sustentables, lo logros se podrán conseguir de forma que la transformación sea socialmente eficiente y temporalmente expedita.

Los procesos de transformación que eliminan las distorsiones existentes en las economías, modifican rápidamente los precios relativos. Esto deriva en nuevas asignaciones de recursos a diferentes sectores productivos, pero que no se realizan con la misma velocidad, por ende, las economías tienden a padecer un *shock* adverso de oferta que puede ir acompañado de impactos negativos en el sector laboral (Mejstrik, 2004).

Diversos estudios (Popov 2000, Roland 2000) señalan que las transformaciones graduales de las economías logran mejores desempeños que aquellas que han vivido impactos tipo *shock*, en particular cuando en sus condiciones iniciales la institucionalidad es débil y los Estados no tienen la posibilidad de hacer cumplir las leyes y las nuevas reglas de juego, puesto que en ausencia de mercados competitivos, se pueden generar importantes desabastecimientos y caídas de la producción. En síntesis, en la medida en que las transformaciones productivas se realizan en un entorno de instituciones robustas y confiables, la posibilidad de éxito en los resultados es mayor (Popov, 2007).

Por ende, hablar de gradualidad exige una evaluación de secuencia a partir de una variable que no es necesariamente el tiempo, sino de los logros en el fortalecimiento institucional. Posiblemente algunos arreglos institucionales básicos, como la garantía del respeto a la propiedad privada y a los contratos, o la eliminación de esquemas

profundamente perversos para la dinámica económica, sean parte de la institucionalidad que rápidamente deba ser instituida, pero un nuevo relacionamiento entre los actores de la sociedad y la transformación de una sociedad rentista a otra productiva y competitiva requerirá de un tiempo mayor. Es por ello que el levantamiento de controles distorsionadores ha de considerar con cuidado el requisito de la fortaleza institucional para lograr un minimización de costos sociales.

IV. Conclusiones

Venezuela requiere una nueva institucionalidad que resulte en relacionamientos sociales adecuados; y en el ámbito económico: una economía donde se conjuguen actividades y responsabilidades del Estado y de la ciudadanía. Una economía donde todos los sectores participen con libertad y responsabilidad social. Una economía donde Estado y mercado; Gobierno, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, se imbriquen en un proceso de crecimiento productivo para satisfacer las necesidades materiales de la población. El Estado debe retomar con fuerza las actividades que le son inherentes: seguridad, defensa, justicia, de desarrollo de un marco normativo adecuado con transparencia en las reglas del juego –destacando el derecho a la propiedad privada y a la libre asociación en el marco de garantías constitucionales–, restaurando el imperio de la ley.

Antes de sentarnos a diseñar políticas económicas, debe quedar claro que se requiere un esfuerzo de economía política, de rescate institucional, de respeto a una ciudadanía republicana, con deberes y derechos, en libertad y con responsabilidad, con respeto a la pluralidad y la diferencia en una democracia con justicia y equidad.

Solo así podremos enrumbarnos a un proceso de desarrollo armónico e integral, sin exclusiones, que tenga como eje central el bienestar de las personas en un esquema de ampliación de libertades que permita el diseño de políticas económicas y sociales creíbles y coherentes en el tiempo

v. Referencias

Aixalá, J. y Fabro, G., 2011: «Calidad institucional y crecimiento económico: nuevos avances y evidencias», *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*. Vol. 77(2):126-157, Vitoria-Gasteiz, España.

Demsetz, H., 1967: «Toward a theory of property rights», *American Economic Review* Vol. 57(2 May): 347-359.

Mejstrik M., (ed.) 2004: *Cultivation of financial markets in the Czech Republic*. Charles University in Prague. The Karolinum Press, Prague.

Menard, C. y Shirley, M. (ed.) 2005: *Handbook of New Institutional Economics*. Springer.

Popov, V., 2000: **«**Shock Therapy Vs Gradualism. The end of the debate (explaining the magnitude of transformational recession)**»,** *Comparative Economic Studies,* 42(1 April): 1–57 **(**doi:10.1057/ces.2000.1)

Popov, V., 2007: «Shock therapy versus gradualism reconsidered. Lessons form transition economies alter 15 years of reforms», *Comparative Economic Studies* Vol. 49: 1-31 (doi:10.1057/palgrave.es.8100182).

República Bolivariana de Venezuela, 1999: *Constitución*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela #36860 del 30.12.1999.

Roland G., 2000: *Transition and Economics. Politics, markets and firms*. MIT Press, Cambridge MA.

Varnagy, D. y S. Levy-Carciente, 2011: **«**Economía Venezolana 2010: Instrumento de los Objetivos Políticos Nacionales» en Fischer, F. y D. Lilón (Eds.) *Iberoamericana Quinqueecclesiensis* 9 pp. 109-134, Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs, Publikon Paidó, Hungría [ISSN-1785-7716]

Portales consultados

http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

http://www.bcv.org.ve

http://www.freetheworld.com

http://www.fundacionlibertad.org.pa

http://www.heritage.org/index

http://www.internationalpropertyrightsindex.org/country-data

http://www.mf.gov.ve

http://www.prosperity.com

http://www.worldjusticeproject.org

VENEZUELA:
LA IMPERIOSA NECESIDAD DE **REGLAS DE JUEGO** ADECUADAS

1ª edición
Observatorio Económico-Legislativo
Centro de Divulgación
del Conocimiento
Económico «CEDICE», 2013
2ª edición, 2016

Coordinación editorial
Rocío Guijarro
Texto
Sary Levy-Carciente, PhD
Corrección
Alberto Márquez
Diseño
ABV Taller de Diseño
Carolina Arnal
Impresión
Tipografía Artetip
Tiraje
500 ejemplares
© Centro de Divulgación
del Conocimiento Económico
«CEDICE»

HECHO EL DEPÓSITO DE LEY
Deposito Legal: lf5352015300826
ISBN: 978-980-7118-24-8
Caracas, Venezuela 2016

Sary Levy-Carciente
Economista con Doctorado en Estudios del Desarrollo y Maestría en Economía Internacional. Individuo de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Docente Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Ex Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la misma Universidad. Coordinadora del Observatorio de Gasto Público de CEDICE Libertad.

Centro de Divulgación del Conocimiento Económico CEDICE
Av. Andrés Eloy Blanco (Este 2)
Edificio Cámara de Comercio de Caracas.
Nivel Auditorio, Los Caobos,
Caracas, Venezuela.
Teléfono: +58 (212) 571.3357
Correo electrónico:
cedice@cedice.org.ve
www.cedice.org.ve
Twitter: @cedice
RIF: J-00203592-7

Está permitida la reproducción de esta publicación, citando la fuente y con autorización previa del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico «CEDICE»

cedice Libertad
Por una Sociedad Libre y Responsable

cedice Observatorio Económico-Legislativo

VENEZUELA!

LA IMPERIOSA NECESIDAD DE **REGLAS DE JUEGO** ADECUADAS

El **Centro de Divulgación del Conocimiento Económico, A.C. CEDICE Libertad**, a través de su programa Observatorio Económico Legislativo, presenta el siguiente documento elaborado por la profesora Sary Levy-Carciente en 2013, el cual plantea para la reflexión y discusión una serie de medidas dirigidas a desarrollar una salida alternativa para Venezuela. Con el presente trabajo, CEDICE Libertad busca contribuir con el citado debate en torno a las reformas y el proyecto nacional necesario para la construcción de una sociedad libre y próspera. Nuestra aspiración es que estas propuestas dinamicen la agenda pública nacional e internacional en este insoslayable y capital tema.

cedice Libertad
J-00203592-7
Por una Sociedad Libre y Responsable

LIDERAZGO Y VISIÓN
ASOCIACIÓN CIVIL

cedice Observatorio Económico-Legislativo

ISBN: 978-980-7118-24-8