



Hacia la Transición Económica en Venezuela

Serie Documentos 001-2016 - Una Agenda Económica para la Transición

14/09/2016

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS, Caracas

El presente documento es el resultado de un conjunto de reuniones de trabajo convocadas por la ANCE en las que han participado un grupo amplio y plural de economistas venezolanos. El ánimo de estas reuniones está centrado en deshilvanar y analizar la compleja crisis económica y social que atraviesa Venezuela despejando así el campo para proponer, desde la experticia y perspectiva profesional, una agenda para la transición y superación de la crisis.

Hacia la Transición Económica en Venezuela

Serie Documentos 001-2016
(14-09-2016)

Es de todos conocida la profunda crisis por la que atraviesa la economía y la sociedad venezolana. Superar esta situación exige profundos cambios en el modelo económico y en el marco institucional que rige en el país. Esto no podrá lograrse sin una revisión radical de las políticas públicas que se han venido aplicando en los últimos años, con base en un bien definido programa que haga posible reconstruir la economía y la haga crecer en forma estable y sostenida.

Esta no es una tarea sencilla, además de calidad en la dirigencia política de este proceso de transición, se requiere disponer de un preciso diagnóstico de la situación y de una elevada capacidad técnica capaz de definir con claridad los objetivos finales e intermedios, los instrumentos a ser utilizados, y la velocidad y secuencia de las medidas que deben seguirse para desarrollar el programa de transición aludido.

Con miras a contribuir a la definición de este programa económico la Academia Nacional de Ciencias Económicas ha convocado a un grupo de profesionales preocupados por la situación del país y con experiencia en el análisis, definición y gestión de la política económica para que en conjunto contribuyan a hacer recomendaciones que puedan servir de base para la formulación de un plan que conduzca a la recuperación del bienestar de los venezolanos.

A continuación se presentan algunas consideraciones fundamentales para la definición de un programa de transición en el caso de la Venezuela de hoy. En documentos que se harán públicos en un futuro inmediato se abordará con bastante más detalle las medidas de política específicas que sugerimos deberían abordarse en las diferentes fases en que concebimos el proceso de transición y reconstrucción de la economía nacional.

Las condiciones iniciales:

La crisis económica venezolana tiene un carácter estructural, no es un problema coyuntural o transitorio. Es el resultado del intento de imponer un modelo económico inviable, agravado por la ineficiencia en la formulación y aplicación de políticas económicas que han conducido a una profunda destrucción del capital físico, humano e institucional con que cuenta el país.

A esta profunda y prolongada descapitalización hay que agregarle el deterioro del mercado petrolero mundial que ha provocado reacciones de política en el gobierno que no han hecho más que profundizar la crisis interna.

A la destrucción del aparato productivo interno, hay que sumarle la acumulación de importantes desequilibrios macroeconómicos que complican las tareas de reconstrucción de la economía del país. Es necesario enfatizar que avanzar hacia trascendentes reformas estructurales requiere restablecer la estabilidad macroeconómica.

La recuperación del crecimiento y la estabilidad:

Estabilizar y conseguir que la economía venezolana pueda recuperar su vigor en forma sostenida no es un asunto fácil y de rápida realización.

La recuperación del crecimiento económico y la estabilidad solo es posible en el contexto de una eficiente y bien regulada economía de mercado. Construir tal economía requiere de profundos cambios institucionales capaces de modificar la manera como se asignan sectorial y espacialmente los recursos disponibles.

Estos cambios implican la consecución de un conjunto de objetivos (finales e intermedios) en el corto y mediano plazo; entre los que destacan:

- Restablecer y garantizar los derechos fundamentales individuales, especialmente los relacionados con la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos, lo cual supone una reforma amplia y profunda del marco legal e institucional que se ha desarrollado en la última década.
- Modificar el rol que el sector público, en especial el gobierno, debe desempeñar en la economía, centrando su actividad en: la provisión de los servicios públicos fundamentales (educación, salud, justicia y seguridad ciudadana); la dotación de la infraestructura básica productiva y social; la coordinación, promoción y estímulo de la actividad económica privada; la regulación de los mercados y la estabilidad macroeconómica. Esto conlleva a una reestructuración del ámbito de actuación sectorial y espacial del sector público que debe ser acompañada, también, por amplias reformas institucionales y legales.
- Recuperar la capacidad de producción, agregación de valor y generación de divisas en el sector petrolero. Para ello se necesita:
 - Un cambio radical en el marco legal que regula el régimen fiscal, cambiario, regulatorio y la participación de la inversión privada en la producción, distribución y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados. El objetivo es hacer, de nuevo, competitiva la actividad petrolera adecuando el marco institucional a las nuevas características

del mercado petrolero y energético mundial y a las condiciones que imperan hoy en la economía nacional.

- Reestructurar PDVSA y sus filiales con el objeto de reorientar sus objetivos, centrándolos en las operaciones estrictamente vinculadas a la explotación y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados.
- Reformular la política petrolera internacional desmontando los mecanismos de subsidios a otras economías en abierta contradicción con los intereses y el bienestar de los venezolanos.
- Crear las condiciones para avanzar decididamente en la diversificación de la economía, esto exige cambios en la formulación y gestión de las políticas económicas, especialmente en la áreas fiscal, monetaria, cambiaria y el sector financiero, orientadas a eliminar las distorsiones, típicas en una economía petrolera, que impiden el desarrollo de otros sectores de producción de bienes transables. Primordialmente se trata de:
 - Eliminar los controles de precios y las regulaciones que impiden el funcionamiento adecuado de los mercados de bienes y factores productivos, así como la unificación el tipo de cambio y el avance para consolidar las condiciones que permitan la liberación de la cuenta de capitales de la balanza de pagos.
 - Evitar la apreciación del tipo de cambio real que afecta la competitividad de la economía no petrolera. Para ello se requiere modificar sustancialmente el régimen cambiario, abandonando el actual sistema de tipo de cambio oficial fijo y tasas múltiples.
 - Desmontar las distorsiones en las tasas de interés y la asignación de crédito, modificando el marco de políticas y regulaciones que actualmente restringen ineficientemente las funciones que debe cumplir el sistema financiero en una economía de mercado.
 - Alinear la evolución de los salarios en correspondencia con la productividad en los diferentes sectores de actividad, eliminando las absurdas rigideces legales que tanto han afectado el funcionamiento del mercado laboral y fomentado el desempleo y la informalidad.
 - Redefinir el régimen tributario de manera que no se grave en exceso el empleo de mano de obra y el rendimiento de la inversión.
- Corregir los desequilibrios macroeconómicos fundamentales. Para lo cual es urgente:
 - Minimizar, y eventualmente eliminar, el financiamiento monetario del gasto del sector público, principal factor que explica hoy el proceso inflacionario en Venezuela.
 - Garantizar la independencia del Banco Central en la fijación de los objetivos y el uso de los instrumentos de política monetaria, requisito

de primer orden para restablecer el adecuado funcionamiento del mercado monetario y financiero.

- Desmontar el pernicioso sistema de control cambiario, fuente de ineficiencias y corrupción.
- Enfrentar el problema del elevado endeudamiento del sector público, para lo cual deben emprenderse acciones tendientes a la reprogramación de los compromisos por servicio de estas deudas. Aliviar el peso de la deuda externa es un objetivo clave para hacer sostenible el sector externo, reduciendo los costos en términos de crecimiento y bienestar interno al hacer posible niveles más altos en las importaciones.
- Reformar el sistema de controles y regulaciones que afectan la asignación del crédito, el ahorro interno y las inversiones en el sector financiero.

Alcances y fases de la transición económica:

La corrección de los elevados desequilibrios macroeconómicos y la necesidad de emprender profundas reformas estructurales, acrecentadas por los cambios a largo plazo del mercado petrolero mundial, exigen la formulación e implementación de un programa de estabilización y ajuste que sea capaz, no solo de reactivar rápidamente un proceso de crecimiento, sino de sostenerlo a mediano y largo plazo.

En este sentido, la economía venezolana debe entrar en un proceso de transición, entendido como el paso de la actual situación de crisis a otra caracterizada por el firme establecimiento de las bases para un crecimiento sostenido.

El programa económico para gestionar el proceso de transición debe incluir, al menos, los siguientes dominios:

- Emergencia inicial.
- Estabilización macroeconómica.
- Reformas estructurales

La denominación de estos ámbitos de acción hace referencia al énfasis que debe caracterizar los objetivos e instrumentos de política que se aplican en cada una de ellos, pero este proceso debe concebirse como un todo en el cual se deben ir tomando decisiones de política que inciden tanto en los objetivos de estabilización como en las requeridas reformas estructurales.

La atención y el tiempo que se requiere para consolidar positivos resultados en cada dominio dependen de múltiples factores. En nuestro caso las restricciones de financiamiento y el grado gobernabilidad son elementos cruciales que determinarán

no solo la duración de cada fase, sino la velocidad y secuencia en la implementación de las medidas de política económica.

Emergencia Inicial:

La grave situación por la que atraviesa el país hace ineludible concentrar, desde un primer momento, las acciones para atender de manera urgente un conjunto de problemas relacionados con el abastecimiento en las áreas de la alimentación y la salud, así como introducir correctivos claves que permitan elevar la capacidad de respuesta de la oferta interna en estas áreas.

El Programa de Emergencia implica:

- Un relajamiento de las restricciones en la disponibilidad de divisas que permitan incrementar las importaciones para el sector productivo de transables y no transables (construcción). Para ello, en la fase inicial de emergencia se requerirá de un mecanismo que permita acceder a recursos externos en forma inmediata (“crédito puente”) hasta tanto se logre negociar con los organismos multilaterales, gobiernos amigos y la comunidad financiera internacional, condiciones de financiamiento para la implantación de un sólido y consensuado programa de estabilización y reformas.
- Un programa de compensación social de emergencia que restablezca el acceso a unos niveles mínimos de ciertas necesidades básicas insatisfechas, tales como alimentos, medicinas y servicios médicos vitales. Esto implica la rápida instrumentación de compensaciones monetarias a través de transferencias monetarias condicionadas a los sectores más vulnerables a los ajustes, con ayuda de recursos procedentes de los programas de ayuda humanitaria ofrecidos por la comunidad internacional.
- Atención urgente de infraestructuras y servicios básicos (electricidad, agua, transporte y comunicaciones), con el objeto de restablecer y mantener una capacidad mínima de funcionamiento de la economía.

A su vez, durante el desarrollo de las acciones a tomar para encarar la emergencia deben crearse las bases para poder avanzar el programa de estabilización. Para ello, hay que iniciar tempranamente las reformas que faciliten la estabilización macroeconómica. De especial importancia es el levantamiento de los controles y la desregulación de los precios, así como la suspensión de las leyes que limitan los derechos de propiedad en los sectores más críticos relacionados con el abastecimiento y la generación de empleo.

El desarrollo de esta fase requiere contar con recursos en divisas que solo pueden provenir de un apoyo externo y una adecuada gestión del servicio de la deuda pública. Dada la situación adversa por la que atraviesa el mercado petrolero mundial, la

solicitud de apoyo externo exige concentrarse en los programas de ayuda humanitaria, la gestión de un financiamiento transitorio (“créditos puente”) y el refinanciamiento de los compromisos asociados a la elevada deuda externa existente. Esto implica iniciar, cuanto antes, las gestiones en estos diferentes frentes.

Estabilización macroeconómica:

La estabilización macroeconómica es un requisito para garantizar una fuerte respuesta del sector privado a las señales de los precios relativos, al levantamiento de la restricción de divisas y a las acciones conducentes a crear un clima de menor incertidumbre.

Las medidas centradas en el logro de la estabilización macroeconómica son, por naturaleza, de corto plazo y su objetivo central es reducir los desequilibrios macroeconómicos internos y externos.

En esencia, en el ámbito de la estabilización se tomarán las medidas que deben permitir contener y reducir la inflación tras un ajuste inicial en el tipo de cambio y en los precios sujetos a distorsiones. Las medidas anti-inflacionarias son fundamentales para evitar que se propaguen más tiempo de lo previsto las consecuencias no deseadas de la liberalización y la reaparición de la demanda reprimida durante la crisis y la fase de emergencia.

La reducción del déficit fiscal, sobre todo su financiamiento vía impuesto inflacionario, será el factor clave de la política antiinflacionaria en la estabilización. El avance en este objetivo intermedio hará posible, a su vez, la contención de la demanda de divisas que junto con la reducción de la inflación, deben permitir que el tipo de cambio real sea sostenible.

Este proceso exige un manejo ordenado del presupuesto público y del crecimiento de los agregados monetarios y el crédito, así como avances hacia el logro de una balanza de pagos sostenible.

El sesgo contractivo de la política fiscal y monetaria dependerá de la disponibilidad de recursos externos; es por ello que el acceso a fuentes financieras externas (organismos multilaterales y los mercados de capitales) es un tema clave en esta fase que debe absorber considerable atención gubernamental.

Las cinco principales áreas de política económica en esta fase son:

- Política fiscal: el financiamiento externo debe estar relacionado con el financiamiento del déficit, que tenderá a seguir siendo alto, dadas las necesidades de rehabilitación y reconstrucción de la economía, y por la política social compensatoria que debe acompañar los esfuerzos de estabilización y las reformas estructurales iniciales.

- Política monetaria: la reducción del financiamiento inflacionario y la presión monetaria sobre la balanza de pagos, y la creación de espacio crediticio al sector privado, son los objetivos intermedios claves en esta fase.
- Política cambiaria: perseguir un objetivo de tipo de cambio real que ayude a corregir el desbalance externo, a quebrar las expectativas de devaluación (e inflación) y combatir el contrabando y la corrupción. Dadas las restricciones en la disponibilidad de divisas y los cambios esperados en los otros ámbitos de la política económica, la adopción de un régimen cambiario que implique suficiente flexibilidad del tipo de cambio nominal es inevitable.
- Política social compensatoria: está dirigida a atender el déficit actual de necesidades básicas y a minimizar el impacto de las medidas de ajuste en los sectores de más bajos ingresos, intentando propiciar un clima de apoyo y estabilidad social y política para no comprometer la viabilidad del programa de transición.
- Continuidad en las acciones tendientes a la liberalización de precios y la minimización de los controles, así como la privatización de las pequeñas empresas, son tareas a emprenderse con relativa rapidez. Esto es fundamental para garantizar el funcionamiento de los mecanismos de mercado.

Reformas estructurales:

Las reformas estructurales se relacionan con temas del largo plazo referidos a la reconfiguración de la economía con el objeto de lograr un crecimiento auto sostenido.

Estas reformas, si bien deben iniciarse cuanto antes, están sujetas a restricciones de secuencia dada las relaciones de complementariedad que hay entre muchas de ellas y con los requerimientos previos de estabilización. En esta fase se inician y consolidan los procesos que deben conducir a:

- Profundas reformas jurídicas e institucionales que permitan desarrollar una sólida economía de mercado, protegiendo los derechos de propiedad y garantizando la neutralidad y eficiencia del sistema judicial.
- Reorganizar el marco regulatorio con el objeto de minimizar los fallos de mercado, garantizar la coordinación público-privada e introducir las políticas de competencia apropiadas en un contexto de economía globalizada.
- Redefinir el papel del Estado en la economía, incluyendo el rol del sector público en los sectores claves (petróleo, energía y minería).
- Devolver la autonomía al Banco Central de manera que este pueda desarrollar la política monetaria y cambiaria sin las intromisiones de la autoridad fiscal.

- Modificar la manera como se administra y controla la determinación y uso de la renta petrolera con el objetivo de minimizar la discrecionalidad del gobierno de turno en esta materia, principal causa de distorsiones, ineficiencias y corrupción en el país.
- La reestructuración y privatización de aquellas empresas del Estado con severos problemas financieros y de gestión, y aquellas que injustificadamente operen en áreas y sectores que pueden ser atendidos más eficientemente por el sector privado.
- El fortalecimiento del sector financiero.
- El desarrollo de un sistema eficiente y sostenible de seguridad social.