

ACADEMIAS NACIONALES DE VENEZUELA

Propuestas a la Nación

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Academia Nacional de la Historia

Academia Nacional de Medicina

Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales

Academia Nacional de Ciencias Económicas

Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat

La inflación y su impacto en la calidad de vida de los venezolanos*

Academia Nacional de Ciencias Económicas

* Intervinieron en la elaboración de este estudio los académicos Luis Zambrano Sequín, Pedro A. Palma y Domingo F. Maza Zavala.

INTRODUCCIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

La afección inflacionaria es un fenómeno tan evidente que no es necesario recurrir a indicadores sofisticados para descubrir su presencia. Prácticamente todas las actividades que concurren con bienes o servicios al mercado revelan en sus variaciones de precios incidencias inflacionarias. Los consumidores, sujetos económicos que actúan en la fase final del proceso de circulación, sufren los cambios que en su poder adquisitivo determina el movimiento alcista de los precios. El valor del dinero es, por tanto, el indicador que registra inevitablemente el curso de la inflación (o de la deflación que es el fenómeno inverso, es decir la variación general hacia la baja del nivel de precios). Dos características principales definen al fenómeno que se examina: la generalidad

del movimiento de los precios en sentido ascendente y su persistencia a través del tiempo. Sin embargo, las variaciones de precios son de ritmo diferente en cada grupo de bienes o servicios y en cada sector del mercado: algunas variaciones son sensiblemente alcistas, otras son moderadas o de muy baja variabilidad en el corto plazo, y otras son inclusive descendentes temporalmente en términos relativos. La determinación del nivel general de los precios en cada instancia o fase del proceso de mercadeo resulta de un promedio ponderado de las distintas variaciones. Existen grupos cuyo peso en el conjunto es considerable, como los alimentos, y otros cuyos pesos son menores, lo cual depende en buena medida de la índole de necesidad que puedan satisfacer, de su posición en el presupuesto de gastos de los consumidores y de las características de la oferta.

La coyuntura económica general, manifestada en las variaciones del ritmo de crecimiento económico o del decrecimiento de la economía, según los casos, tiene relación directa con el proceso inflacionario: la fase de ascenso o expansión del ciclo económico es propicia, por lo general, al movimiento de alza de los precios, en tanto que la fase de contracción o de descenso de ese ciclo implica normalmente un movimiento en igual sentido en el nivel de precios. Así, pues, al ciclo de producción e inversión corresponde generalmente un ciclo de precios. Sin embargo, la realidad histórica en ciertos períodos se desenvuelve en forma diferente a la pauta cíclica modular: la inflación acompaña al ciclo en todas sus fases, es decir, no sólo está presente en la fase ascendente sino también en la descendente, lo que se conoce con la denominación de estanflación, una combinación perversa entre recesión económica e inflación. Es conveniente, por tanto, distinguir entre el alza de precios vinculada a la expansión económica y la continuidad relativa de esta alza en períodos de recesión. La persistencia en el primer caso, está limitada a la amplitud y duración del auge; en el otro caso, la persistencia se extiende por encima del movimiento cíclico. Esta distinción es importante, porque los efectos del fenómeno y su tratamiento mediante políticas públicas son más rápidamente asimilables en los hechos y por los sujetos económicos que en el caso de la estanflación. La persistencia hace difícil el abatimiento de la inflación cuando se mantiene en la fase de declinación o reajuste de la actividad económica.

Una primera visión de lo que pueden considerarse las condiciones y los mecanismos que generan presiones inflacionarias es el examen de la economía en su composición funcional; un

plano constituido por las actividades de inversión, producción, ingreso, empleo, consumo y ahorro, que puede denominarse la economía real; y otro, relacionado con el anterior, en el cual se desenvuelven otras actividades tales como: la creación de dinero, el crédito, las finanzas públicas y privadas, el comercio, los servicios no vinculados directamente a la economía real, la oferta y demanda de divisas, las tasas de interés y otras variables, que se denomina el plano circulatorio. De la conjunción funcional y dinámica de los dos planos mencionados resulta el movimiento de los precios, de tal manera que la expresión de las magnitudes del plano real se hace tanto a precios corrientes del mercado (valores nominales) como a los precios de un año de referencia que se toma como base del sistema de indicadores (valores reales). De la misma manera, los valores o las magnitudes del plano circulatorio pueden expresarse en términos de precios corrientes de mercado (nominales) y ajustados para eliminar la incidencia de las variaciones de precios (reales). En otros términos, existe la posibilidad de apreciar el movimiento real de las variables macroeconómicas desprovisto de la incidencia de las variaciones de precios. Esto no quiere decir que estas variaciones no tengan influencia en los hechos económicos tanto reales como circulatorios; sería ilusorio pensar que los precios son neutrales ante el proceso económico, ya que, precisamente, la inflación tiene importancia por razón de esa influencia.

Los desajustes o desequilibrios que pueden ocurrir en los dos planos de la economía y entre ellos son, por lo general, generadores de presiones inflacionarias que se difunden mediante los mecanismos circulatorios. Estos desajustes pueden ser de índole friccional, eventual o circunstancial, lo que permite su absorción con la ayuda de mecanismos operativos, por lo que no afecta la estabilidad de los precios o lo hace en forma moderada. No es posible aspirar a una estabilidad absoluta en una economía dinámica; más aún, puede decirse que algunas variaciones de precios de proporciones moderadas en torno a un núcleo estable, no sistemáticas, favorecen expectativas estimulantes de los sujetos económicos y, en todo caso, sirven como lubricantes de la economía.

Una característica de las economías calificadas como subdesarrolladas o en procura de su desarrollo, como lo son las latinoamericanas con distintos grados de evolución, es la coexistencia dentro del marco circunscrito por las fronteras nacionales de formaciones económico-sociales que implican modos de producción, regímenes de propiedad y relaciones sociales diferentes,

aunque existe un modo de producción y formas de propiedad dominante en el conjunto y que es, esencialmente, capitalista (con excepción de Cuba). Esta coexistencia se califica como heterogeneidad estructural y condiciona el proceso de la producción, de la inversión, de la circulación de bienes, del consumo, el ahorro y la ocupación; por tanto, la deficiente consistencia de la estructura económica da lugar a contradicciones y omisiones que se reflejan en la creación del producto, en su calidad y la continuidad orgánica de su crecimiento. Los residuos históricos de los modos de producción, de propiedad, de ocupación, de intercambio, de patrones de consumo imprimen poca elasticidad o flexibilidad al proceso económico y, por ello, se ocasionan rigideces y vacíos que inciden en la elasticidad de la oferta de los bienes.

INTRODUCCIÓN AL CASO VENEZOLANO

En el caso específico de Venezuela, la economía tradicional del cacao, del café, de parte de la ganadería, del conuco, del autoconsumo, subsiste en alguna medida; existen aún grandes extensiones de tierras prácticamente ociosas, un régimen de tenencia del suelo precario, inclusive las antiguas comunidades agrarias precoloniales o coloniales. Desde otro punto de vista coexisten los sectores privado y público, constitutivos de una economía mixta, aunque con prevalencia de la economía privada, no obstante la ampliación forzada del espacio económico del Estado que ha tenido lugar en los últimos 10 años. Se ha intentado crear un sector social de la economía con la participación de empresas declaradas socialistas y de cooperativas y comunidades que no han obtenido éxito. Esta situación compromete evidentemente el desenvolvimiento del capitalismo en el país, aquejado con anterioridad por múltiples problemas de crecimiento, funcionamiento y estabilidad. Así, a las características de rigidez de la capacidad de producción se agregan las contingencias recientes surgidas del empeño en implantar un modelo socialista inédito, cuya consecuencia ha sido la de la caída del potencial económico. Al mismo tiempo se trata de estimular la demanda de consumo en forma de subsidios, pensiones y remuneraciones que no tienen contrapartida en la actividad creadora de riqueza. Todo ello contribuye a ensanchar la brecha entre la oferta y la demanda agregadas internas, que favorece la emergencia de presiones inflacionarias.

Es de destacar que por mucho tiempo y hasta entrada la década de los 70 del siglo pasado, la economía venezolana experimentó una muy baja inflación, incluso inferior a la padecida en economías más avanzadas. Este largo período de estabilidad fue seguido por un proceso de escalada inflacionaria que se ha mantenido hasta nuestros días, afectando en forma muy directa la calidad de vida de los venezolanos. Como podrá observarse en el análisis que sigue, la materialización de este adverso fenómeno se ha debido a variadas razones, entre ellas: vigorosos y sostenidos aumentos del consumo producidos por aumentos desproporcionados de la oferta monetaria, como consecuencia de la implantación de políticas fiscales expansivas durante los años de altos precios petroleros; limitaciones del aparato productivo para expandir la oferta; elevación de los costos de producción; devaluaciones intensas de la moneda debido a shocks externos o a distorsiones cambiarias acumuladas; problemas estructurales de la economía y otros.

Durante los últimos cinco lustros del siglo XX la escalada inflacionaria que se padeció en Venezuela fue, en buena medida, consecuencia de la aplicación de políticas económicas erradas, caracterizadas por la ausencia de objetivos fundamentales, tales como la diversificación del aparato productivo, la menor dependencia del volátil negocio petrolero, la estabilización macroeconómica a través de la acumulación de fondos en los años de altos precios de exportación, para así evitar caer en situaciones de restricción y penuria en los períodos de bajos precios, y la implantación de una política cambiaria dinámica y racional que evitara la sobrevaluación desproporcionada de la moneda. Ello impidió que se alcanzaran los objetivos de alto crecimiento, baja inflación y generación de empleos sustentables y bien remunerados, condiciones de base para el abatimiento de la pobreza y la mejora en la condición de vida de todos los venezolanos.

El pobre desempeño económico y social de las últimas décadas del siglo pasado, combinado con un deterioro evidente de la realidad política del país, llevó a los venezolanos a buscar un cambio. Éste se dio con el advenimiento al poder de Hugo Chávez, en cuya administración se han observado varios subperíodos bien definidos, con realidades políticas y económicas diversas. Al analizar éstos se concluye que el actual régimen persigue una agenda política y sigue una estrategia económica que conllevan a una elevada tasa inflacionaria. La manera como se ha venido diseñando la estructura institucional y financiera que apo-

ya las finanzas públicas, la pérdida de autonomía en la gestión de la política monetaria, la relevancia que ha adquirido el gasto cuasi-fiscal, las modificaciones en el sistema cambiario y financiero, y los intentos por dismantelar la economía de mercado suponen, inevitablemente, un proceso inflacionario de carácter estructural, si se quiere «endógeno», que difícilmente pueda ser atenuado dada la insuficiencia de los instrumentos de la política anti-inflacionaria disponibles. En otras palabras, y en el marco de la imposición del llamado socialismo del siglo XXI, se toman medidas y se aplican acciones que buscan como objetivo principal la consecución de las metas políticas, restándole importancia a las consecuencias económicas de las mismas. Ello ha hecho que una de las secuelas inevitables de ese proceder sea la materialización y preservación de una inflación elevada a lo largo del tiempo, conjuntamente con una política compensatoria con consecuencias claramente asimétricas que han afectado especialmente al nivel de vida de amplios sectores no afectos políticamente al régimen. De allí que se concluya que mientras se siga implantando el esquema de política económica actual se condenará a la sociedad a padecer una inflación elevada. Esto es particularmente preocupante, ya que inevitablemente la inflación, que seguirá materializándose mientras se insista en la línea de acción presente, deteriorará la calidad de vida de toda la población, particularmente la de los más desposeídos, a pesar de los esfuerzos que haga el gobierno por proteger a ese segmento de la sociedad.

Curiosamente, en la misma década en la que esto sucedía en Venezuela, las economías que habían sufrido procesos inflacionarios galopantes o hiperinflaciones en los tiempos pretéritos, lograron abatir ese flagelo a través de la implantación de una serie de políticas y de acciones. En otras palabras, bien puede decirse que hoy se sabe cómo controlar la inflación y a la vez lograr tasas de crecimiento aceptables y mejoras sociales indiscutibles, avanzándose con paso firme al abatimiento de la pobreza.

En las líneas que siguen analizaremos la evolución del problema inflacionario en Venezuela y su incidencia en la calidad de vida del venezolano. En una primera parte se presenta un breve estudio de la evolución de la inflación durante el siglo XX, poniendo especial énfasis en las últimas seis décadas de esa centuria. Esto es seguido por un análisis del proceso inflacionario durante el régimen del presidente Chávez (1999-2010), y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones, donde se hace un recuento de las acciones y políticas económicas implantadas

en los países que han logrado abatir la inflación en forma sostenible, revirtiendo los perversos procesos inflacionarios que sufrieron en el pasado, que tanta penuria y dolor causaron a su población, posibilitando así la mejora permanente en la calidad de vida de sus nacionales.

1. BREVE RECUENTO HISTÓRICO

En el siglo XIX, después de constituida la República de Venezuela, y parte del XX, hasta la incorporación de la actividad petrolera a la economía, el circuito económico era muy simple, casi automático, directamente relacionado con el comercio exterior mediante la exportación de frutos tradicionales y la importación de manufacturas; algún financiamiento procedía de los países europeos relativamente adelantados entonces para su aplicación al comercio, a medios e instalaciones necesarias para éste, y a los cultivos de exportación. En períodos de mejoramiento de los precios de exportación aumentaba el ingreso de cambio extranjero y, por supuesto, la capacidad para importar; el tipo de cambio se apreciaba; se expandía el ingreso fiscal, sustentado en impuestos a la importación (y eventualmente a la exportación), así como al consumo (licores, tabaco) y a las transacciones reales. Ello permitía el aumento del gasto público, principalmente corriente. El circulante monetario se ampliaba proporcionalmente y los precios de bienes y servicios se movían al alza coyunturalmente, en proporciones moderadas. Cuando ocurría una caída de los precios de exportación, la capacidad para importar se contraía, el ingreso fiscal se reducía y si el gasto público no se reajustaba ocurría un déficit fiscal, que por lo general se financiaba con crédito público externo e interno. El tipo de cambio se depreciaba y la importación se ajustaba a esta situación.

Coexistiendo con el circuito elementalmente descrito funcionaba otro circuito económico (que se denominaría actualmente no-transable), tangencialmente y relacionado con el anterior, ya que parte de la producción artesanal y rural surtía al mercado y permitía que los respectivos sujetos económicos se hicieran de los bienes que les eran necesarios para la producción y el consumo. También la fuerza laboral de este sector se ocupaba temporalmente en haciendas, fincas y plantaciones y devengaba salarios que le abrían el acceso al mercado. El circuito no transaccional, si así

puede denominársele, tenía su propia dinámica natural, pero los contactos con el circuito transaccional permitían la circulación limitada de moneda y billetes de banco y, por tanto, algunas ondas emanadas del circuito externo impulsaban en cierta medida la actividad en este circuito. En particular, las actividades relacionadas con los cultivos de exportación percibían las fluctuaciones de la coyuntura de exportación.

1.1. Inicio de la era petrolera

La incorporación progresiva de la actividad petrolera en las décadas segunda y tercera del siglo XX tuvo un efecto de impacto innovador en la economía tradicional; tierras y trabajadores aplicados a las labores agropecuarias fueron en parte reorientados a la nueva explotación. Los salarios rurales petroleros, casi a nivel de subsistencia, no pudieron competir con los pagados por las compañías petroleras, y propietarios de tierras afectadas por esta actividad percibieron beneficios rentísticos por este concepto. Necesidades de pagos en bolívares por parte de las compañías extranjeras generaban una oferta de divisas que se agregó a la originada en las exportaciones agrícolas, haciendo que el tipo de cambio bajara y que la capacidad para importar aumentara, también en razón de las necesidades de las empresas concesionarias en cuanto a bienes de capital e insumos, así como de bienes de consumo. La balanza comercial tendió a inclinarse al déficit y los precios de los bienes transables subieron. El gobierno percibió mayores ingresos procedentes de pagos de las compañías extranjeras y pudo aumentar el gasto que entonces se aplicó parcialmente a obras públicas y a cancelar la ominosa deuda externa que venía desde el siglo XIX. El tipo de cambio fue determinado virtualmente por la afluencia de divisas petroleras, ya que las de exportaciones agrícolas menguaron por la caída de los precios y la decadencia de la agricultura exportadora.

Interesa destacar de la descripción anterior la modificación del circuito económico externo por motivo de la actividad petrolera: una nueva corriente monetaria se incorporó teniendo como contrapartida la producción de petróleo y las inversiones realizadas en la nueva explotación. En la segunda mitad de la década de los 20 del siglo pasado la oferta de divisas petroleras comenzó a ser determinante del tipo de cambio y del equilibrio de la balanza de pagos. En consecuencia, el nivel de precios se ajustó más a esta nueva relación que a la tradicional, pero no hubo evidencia

de presiones inflacionarias. En el circuito interno se efectuaron modificaciones, ya que, por una parte, la producción campesina y de las haciendas de mediana y mayor dimensión concurrió en parte a las zonas petroleras emergentes, por lo que recibió pagos en dinero que circularon en los campos y, por la otra, los movimientos de la fuerza de trabajo hacia la posibilidad de ocupación directa o indirecta en la actividad petrolera se hicieron sentir en los cultivos tradicionales. También la ejecución de obras públicas contribuyó a la modificación de referencia.

Sin embargo, el sistema de pagos del país se basaba en mecanismos y procedimientos que preservaban la estabilización: la emisión de billetes por los bancos (no existía antes de 1940 el Banco Central) estaba condicionada a sus disponibilidades y reservas de divisas y oro, por lo que no podía ocurrir un exceso de oferta de dinero. Por supuesto los precios fluctuaban dentro de márgenes moderados con marcadas variaciones estacionales.

1.2. Los años 30 y 40, dos décadas traumáticas

La depresión económica del capitalismo mundial (1929-34) se reflejó en la economía venezolana mediante varios factores: caída de la actividad económica, inclusive la petrolera; ejecución de hipotecas; primas a la exportación de café y cacao; reducción del ingreso de divisas y del gasto público. Ante la devaluación del dólar de EEUU se estableció un régimen de cambios diferenciales favorable a la exportación que implicó un reajuste del bolívar frente al dólar. La política fiscal se manifestó en un superávit de ingresos y en un aumento de las reservas de tesorería, es decir, un comportamiento clásico y anticipadamente anti-keynesiano. Ello permitió que un nuevo gobierno (1936-41) acometiera la ejecución de un programa de obras públicas que contribuyó a la recuperación económica, sin inflación. Entre las reformas institucionales practicadas destaca la creación del Banco Central de Venezuela (BCV) y la aplicación de un sistema de pagos de índole ortodoxa con funciones claramente estabilizadoras. No obstante, las restricciones comerciales impuestas por la segunda guerra mundial tuvieron por efecto un represamiento monetario y escasez de bienes importados, así como también el establecimiento de algunas industrias manufactureras y el auge de la construcción: la oferta de divisas superó a su demanda y las reservas monetarias aumentaron. Sin embargo, el nivel de precios no acusó sensiblemente esos hechos. Después de 1945 la situación se orientó en

sentido contrario: demanda extraordinaria de importaciones, salida de divisas, descenso de reservas monetarias, aumento del gasto público y algunos efectos parciales en el nivel de precios.

La conclusión de esta visión histórica de la primera mitad del siglo XX es la siguiente: en principio la afluencia de divisas petroleras al impulsar la oferta monetaria en una economía mono-exportadora, ocasiona una expansión de medios de pago que ejercería presión sobre el limitado mercado de bienes y, en consecuencia, los precios aumentarían. Sin embargo, la convertibilidad de esas divisas permitía su reconversión en medios de pago internacional y la importación de bienes sería la contrapartida de aquella situación del mercado. Desde luego, no toda la capacidad para importar sería utilizada, pues habría un margen de demanda que sería atendido por bienes producidos en el país, principalmente alimentos y artesanías. Más adelante, sobre todo en los años de la segunda guerra mundial, se establecerían en el país medianas industrias no tradicionales que operarían en parte con materias primas nacionales, se activaría la construcción de obras modernas y la instalación de servicios para la producción y el consumo. En consecuencia, el sector interno, no-transable, se modificaría y ampliaría, por lo que el equilibrio económico obedecería a una multiplicidad de factores.

Por otra parte, la creación del BCV en 1940 y la unificación del sistema de pagos, junto con la modernización de la banca, incorporaría al sistema la posibilidad de que a la creación de dinero primario por el instituto emisor se agregara la de dinero secundario generado por la banca sobre la base del crédito. Sin embargo, hay que advertir que en el quinquenio 1940-45 y por motivo de las restricciones ocasionadas por el conflicto bélico, se establecerían controles económicos: el de cambio, el de precios, el de abastecimiento, el monetario, y en tal virtud las presiones inflacionarias potenciales fueron contenidas casi enteramente. A partir de 1936 y en períodos posteriores se amplió el ámbito del Estado con la incorporación de actividades económicas en virtud, por una parte, de bienes y empresas expropiadas o confiscadas a los herederos de J.V. Gómez y, por la otra, la creación de varias empresas por el propio Estado. Esto contribuyó a la consolidación de un sector público de la economía, que hizo que ésta se pudiera caracterizar como mixta.

1.3. Dos décadas y media de estabilidad inflacionaria

Desde 1950 y hasta los primeros años de la década de los 70, el aumento de los precios a nivel de consumidor y de mayorista fue muy moderado, ubicándose en ambos casos por debajo del 2% interanual promedio, lo cual implicaba que la inflación en Venezuela era muy inferior a la padecida por otros países de la región, e incluso menor que la que se materializaba en las principales economías industrializadas del mundo. La disciplina monetaria y fiscal que caracterizó a esos años, combinada con la elevada capacidad de compra externa, generada por unas exportaciones petroleras relativamente elevadas y estables que permitieron implantar una política cambiaria de libre convertibilidad con un tipo de cambio fijo, fueron factores clave para el logro de aquella estabilidad de precios. Incluso, en los difíciles años que siguieron al derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez la inflación se mantuvo en niveles muy moderados, a pesar de que la masiva salida de capitales que se materializó debido a la incertidumbre política que imperaba, llevó a la imposición de un control de cambios y a una devaluación del bolívar.

1.4. Administraciones de Pérez y Herrera Campíns: Repunte inflacionario

La situación comenzó a cambiar con la llamada crisis petrolera de mediados de los años 70. El abrupto aumento de los precios internacionales de los hidrocarburos que se produjo desde fines de 1973, y que se consolidó el año siguiente debido a las secuelas de la guerra del Yom Kippur y del ulterior embargo petrolero liderado por Arabia Saudí, generó un incremento notable de los ingresos gubernamentales. Ello llevó a que la administración entrante de Carlos Andrés Pérez pusiera en marcha una política fiscal francamente expansiva, a través de la cual se inyectaban a la economía los mayores ingresos petroleros. Esto, combinado con una política monetaria muy laxa, produjo crecimientos muy acentuados de la cantidad de dinero en poder del público que estimularon el consumo privado, variable de demanda que creció a tasas muy elevadas durante el período 1974-1977. Aun cuando el sector productivo experimentó durante esos años crecimientos interanuales cercanos al 10%, éste no podía generar los bienes y los servicios suficientes para satisfacer plenamente el consumo interno, el cual crecía más intensamente. Ese desbalance entre oferta y demanda era aún más acentuado en el caso de la inversión, ya que el limi-

tado grado de desarrollo y diversificación del aparato productivo impedía que se pudieran producir localmente los bienes de capital requeridos por las cuantiosas inversiones, tanto públicas como privadas, o las materias primas y bienes intermedios que demandaban los centros de producción.

No obstante, el alto poder adquisitivo externo generado por los abundantes dólares que ingresaban, primero provenientes de las mayores exportaciones petroleras y ulteriormente del alto endeudamiento externo, permitió complementar la limitada oferta interna con masivas y crecientes importaciones, generando esto un práctico equilibrio entre la oferta y la demanda de transables. Ello, combinado con la implantación de severos controles de precios, y con la sostenida apreciación real del bolívar debido a la mayor inflación local que externa, y a la preservación de un tipo de cambio nominal fijo, contribuyó a evitar la materialización de elevadas presiones inflacionarias durante los años de la administración de Pérez.

La situación fue diferente en los sectores de no-transables, donde la persistencia del desbalance entre oferta y demanda generó una considerable presión alcista de los precios, particularmente de los bienes inmuebles, a pesar del alto y excepcional crecimiento del PIB del sector construcción, particularmente en el área de desarrollo de viviendas. Como resultado de lo anterior, durante el período 1974-1978 la inflación anual a nivel de consumidor se ubicó en torno a 8,7%, pudiéndose decir que la misma se debió principalmente al crecimiento desmedido de la demanda y a las limitaciones estructurales del aparato productivo local.

Los prolongados y rígidos controles de precios aplicados durante los últimos años de la administración de Pérez afectaron a múltiples unidades de producción, muchas de las cuales estuvieron a punto de cerrar operaciones debido a la severa contracción de sus márgenes de ganancia, o incluso a la materialización de pérdidas de consideración. Ello contribuyó a que poco tiempo después de tomar posesión el presidente Herrera Campíns en febrero de 1979 se decidiera liberar los precios, materializándose la inflación represada de los años anteriores, e iniciándose una escalada inflacionaria que no cedió sino hasta 1981. En buena medida, esta inflación, a diferencia de la que se produjo en los años precedentes, tuvo su origen en el aumento de los costos de producción. La búsqueda de recuperación de los márgenes de beneficio, la baja productividad y el ausentismo laboral existente, el sobreajuste de precios ante el convencimiento de la pronta reimposición de con-

troles, la elevación compulsiva de salarios a comienzos de 1980, los mayores costos financieros debido al abrupto aumento de las tasas de interés, y el encarecimiento de las importaciones debido a la mayor inflación en los países industrializados, contribuyeron a la materialización del repunte inflacionario durante la segunda mitad de 1979 y en 1980, el más alto hasta entonces sufrido por esta economía. Debido a que el ajuste de los precios se centraba en los productos más afectados por los controles de los años previos, fueron los alimentos los que más se encarecieron, haciendo que el estrato poblacional de más bajos ingresos fuera el que sufriera la mayor presión inflacionaria de esos años, ya que era éste el que tenía que destinar un mayor porcentaje de su presupuesto de gastos a la adquisición ese tipo de bienes.

A pesar del aumento compulsivo de salarios a comienzos de 1980, los ingresos nominales de la población crecieron mucho menos que los precios, iniciándose así un proceso contractivo del poder de compra de los venezolanos, que revirtió el sostenido crecimiento del ingreso real promedio de la población que se materializó por varias décadas y hasta 1978. Es así como durante los primeros años de la administración de Herrera Campíns se deterioró la calidad de vida de los venezolanos, particularmente la de los más desposeídos.

Durante 1981 se operó una desaceleración inflacionaria, tendencia que se afianzó en 1982. Uno de los principales factores que contribuyó a ello fue la importante apreciación real del bolívar, moneda que seguía atada al dólar a través de un tipo de cambio fijo. El considerable fortalecimiento de la divisa norteamericana que se venía operando desde hacía un tiempo debido a la notable escalada de tasas de interés en los Estados Unidos¹, hizo que el bolívar también se fortaleciera con respecto a terceras divisas. Si a esto agregamos que en los años previos la inflación en Venezuela había sido muy superior a la que padecían sus principales socios

1 Después de encargarse Paul Volker de la presidencia de la Reserva Federal, a partir de octubre de 1979 se implantó en los Estados Unidos una política monetaria severamente restrictiva, la cual se prolongó por varios años. Eso se tradujo en un incremento desmedido de las tasas de interés en esa economía, llegando éstas a niveles impensables. Eso forzó a las economías del mundo entero a aplicar políticas monetarias similares con el fin de que sus tasas de interés estuvieran en niveles similares a las de los EEUU para así evitar fugas masivas de capitales. La apetencia general por el dólar hizo fortalecer notablemente esa divisa con respecto a las monedas europeas y al yen japonés.

comerciales, es fácil imaginar el importante y sostenido proceso de apreciación real del bolívar que se produjo, generándose una situación de sobrevaluación creciente de la moneda, que se traducía en el abaratamiento relativo de los productos externos.

Otro factor que contribuyó a mitigar la inflación en 1981 y 1982 fue la moderación en el aumento de los sueldos y salarios, el menor ausentismo laboral y la mayor productividad del factor trabajo, que se produjo, en buena medida, por las mermadas posibilidades de empleo de entonces. Esto se debió, por una parte, a la pérdida de capacidad competitiva del aparato productivo local como consecuencia de la alta sobrevaluación de la moneda y, por la otra, al estancamiento económico de esos años en respuesta a la contracción de la inversión y a la caída del consumo privado per cápita ante la reducción de la capacidad de compra de los años 1979 y 1980. Esto explica por qué la variación acumulada anual de los precios a nivel de consumidor² pasó de un nivel de 20% en 1979 y 1980 a 10,4% en 1981 y a 7,8% en 1982.

A pesar de haberse producido una devaluación del bolívar en 1983 como consecuencia del control de cambios que se implantó a partir de febrero, la inflación que se materializó ese año fue moderada, e incluso menor que en el año precedente. Esto se debió a que además de imponerse severos controles de precios, conjuntamente con la imposición de las restricciones cambiarias, se mantuvo inalterado el tipo de cambio para múltiples importaciones, y se contó con altos niveles de inventarios de productos foráneos que se importaron en 1982 como una medida de protección contra la inminente devaluación que se esperaba. Esto evitó la materialización de problemas de desabastecimiento a pesar de la abrupta caída de las importaciones de 1983 debido a las restricciones para acceder a los dólares preferenciales. La moderación de las demandas salariales y el alto desempleo que produjo la profunda recesión económica de ese año³ contribuyeron a moderar la inflación; sin embargo,

2 Se refiere a la variación del índice de precios al consumidor del área metropolitana de Caracas entre diciembre de un año y diciembre del año siguiente.

3 El PIB de 1983 experimentó una contracción de 5,6%, entre otras razones por la eliminación del acceso al crédito internacional, por unas expectativas económicas muy adversas, particularmente en un año electoral, y por el convencimiento de que el gobierno que fuere elegido en las elecciones de diciembre de ese año se vería obligado a implantar un severo plan de ajuste para afrontar los múltiples desequilibrios existentes, y para avanzar en el proceso de reestructuración de la deuda externa.

a pesar de ello se materializó un importante deterioro en la calidad de vida de la población, particularmente la de los grupos de menores ingresos, sobre los que recayó con toda fuerza los efectos de la recesión y la devaluación.

1.5. Los años de Lusinchi: del ajuste a la nueva escalada inflacionaria

Bien puede decirse que a fines de 1983 existía una importante crisis caracterizada por un alto desequilibrio externo, por un aislamiento financiero ante la negativa del gobierno de avanzar en el proceso de reestructuración de la deuda externa con la banca internacional, por una alta vulnerabilidad a acontecimientos foráneos adversos, por una profunda recesión y por el deterioro del nivel de vida de los venezolanos. Esto llevó a que a comienzos de 1984 la administración entrante, encabezada por el presidente Lusinchi, anunciara la implantación de un plan de ajuste, caracterizado por políticas económicas de carácter restrictivo, muy en línea con los patrones de condicionalidad aplicados entonces por el Fondo Monetario Internacional.

Entre los aspectos más relevantes de ese plan de ajuste se pueden mencionar la ratificación del control de cambios con tipos de cambio diferenciales existente desde febrero de 1983, pero introduciéndosele cambios de importancia. Así, se modificó la estructura de tasas cambiarias preferenciales, limitando la de Bs/\$ 4,30 a importaciones de algunos bienes esenciales, como alimentos y medicinas y al servicio de la deuda externa del sector público y parte de la del sector privado, se mantuvo la tasa de Bs/\$ 6,00 para la industria petrolera y del hierro, y se creó un nuevo tipo de cambio fijo oficial de Bs/\$ 7,50 para el grueso de las importaciones, lo cual significó una importante devaluación. Adicionalmente, se mantuvo la legalidad de un mercado libre o paralelo donde se podía adquirir divisas a un tipo de cambio flotante para turismo, remesas de capital y familiares, e importaciones no prioritarias. En materia fiscal se implantaron una serie de medidas orientadas a corregir la brecha de las finanzas públicas, destacando la restricción del gasto gubernamental. La política monetaria, por su parte, buscaba como objetivo la limitación de la capacidad crediticia de la banca, para lo cual se establecieron encajes sobre sus excedentes de liquidez, pero, simultáneamente, se reimplantó la política de fijación de tasas de interés por parte del BCV, ya que se consideraba que el costo del financiamiento estaba en niveles muy elevados.

La restricción fiscal, combinada con la astringencia financiera de los dos primeros años de gobierno, limitó la demanda y la actividad productiva, produciéndose una nueva contracción del PIB en 1984, aun cuando de menor intensidad que la del año precedente, y un mermado nivel de actividad económica en buena parte de 1985.

En 1984 se materializó un repunte inflacionario como consecuencia de la devaluación. Sin embargo, el aumento de los precios fue relativamente moderado debido a los estrictos controles de precios que se impusieron, concentrándose éstos en los bienes finales a nivel de detal. También contribuyó a moderar la inflación la caída del consumo como consecuencia de las limitaciones en la capacidad de compra de los venezolanos, dadas las menores posibilidades de empleo y las restricciones a la actividad financiera. Eso hizo que múltiples comerciantes evitaran transferir a sus precios los mayores costos en que estaban incurriendo ante el temor de que los volúmenes de sus ventas cayeran con fuerza. Por ello, bien puede decirse que el repunte inflacionario de 1984 y parte de 1985 se debió a la presión de costos, mucho más que al empuje de la demanda.

En los últimos meses de 1985 se introdujeron cambios de importancia en la política económica, pasándose a una de franco estímulo con el fin de sacar a la economía de la situación de estancamiento en que se encontraba desde fines de los años 70. Para ello se expandió el gasto público, en sus fases iniciales haciendo uso de los recursos acumulados desde comienzos de 1984 producto de la gestión fiscal superavitaria, y se fijaron las tasas de interés en niveles muy bajos con el fin de estimular la demanda de crédito. A pesar de que a comienzos de 1986 se produjo un desplome de los precios petroleros que limitó considerablemente los ingresos fiscales, se decidió seguir adelante con la política de estímulo, apareciendo brechas fiscales de consideración que se mantuvieron y crecieron hasta 1988. Éstas no eran fácilmente financiables, ya que esos eran los años de la crisis de la deuda externa en los que existían severas limitaciones para acceder al crédito internacional.

Desde mediados de 1986 se comenzó a notar un repunte de la inflación debido al aumento cada vez más intenso del consumo. Si bien la producción interna también creció, no lo hizo al ritmo de la demanda, ya que cada vez se hacía más difícil obtener los insumos necesarios, muchos de ellos de origen externo. Las restricciones cada vez más severas en la asignación de divisas preferenciales debido al debilitamiento de los precios petroleros hicieron

que muchos importadores se vieran obligados a migrar al mercado paralelo para obtener las divisas que requerían, produciéndose así una presión alcista del tipo de cambio libre. Adicionalmente, en diciembre de 1986 se produjo una intensa devaluación del bolívar, pasándose el tipo de cambio controlado aplicable a la gran mayoría de las importaciones de Bs/\$ 7,50 a Bs/\$ 14,50. No obstante, los severos controles gubernamentales y la aún elevada sensibilidad del consumo a variaciones de precios mitigaron la inflación de ese año, manteniéndose ésta en niveles similares a los de 1985.

Esta situación cambió en 1987, cuando la inflación repuntó en forma notable, ubicándose en 28,1%, su mayor nivel histórico. El sostenido crecimiento de la demanda, combinado con los ajustes cambiarios de diciembre de 1986 y el aumento de múltiples costos de producción, los laborales entre ellos debido a un ajuste compulsivo de sueldos y salarios en mayo de ese año, impulsaron los precios al alza. De poco sirvió la política monetaria restrictiva que comenzó a implantar entonces el BCV con el fin de limitar la capacidad crediticia de la banca ante la desbocada demanda de créditos estimulada por las tasas de interés profundamente negativas⁴. Esa situación continuó a lo largo de 1988, cuando la inflación alcanzó niveles similares a los del año precedente. Al igual que en otras ocasiones, los productos que experimentaron mayores alzas de precios fueron los alimentos, haciendo que los segmentos más pobres de la población fueran los que sufrieran mayores presiones inflacionarias, desmejorando así su calidad de vida.

4 Las tasas de interés se fijaron en 10% para los depósitos a plazo y 13,5% para los préstamos, pasando éstas a ser profundamente negativas en términos reales a partir de fines de 1986, cuando las expectativas inflacionarias aumentaron notablemente como consecuencia de la devaluación del bolívar y del alto y creciente consumo. Ante esta situación, el BCV decidió en 1987 revertir la laxa política monetaria hasta entonces existente, con el fin de restringir la capacidad crediticia de la banca. Para ello reactivó las operaciones de mercado abierto haciendo ventas netas de títulos, y activó su mesa de dinero, ofreciendo atractivos rendimientos con el fin de incentivar a la banca a depositar su liquidez excedente en el instituto emisor.

1.6. Segundo gobierno de Pérez: devaluación, ajuste y alta inflación

El manejo de la política económica de los últimos tres años de la administración de Lusinchi gestaron una serie de desequilibrios en las transacciones externas, en las finanzas públicas, en el mercado monetario y financiero y en el mercado cambiario, que hicieron crisis a fines de 1988, viéndose obligada la administración entrante del presidente Pérez a enfrentarlos y corregirlos desde los inicios de su gestión en febrero de 1989. Para ello se implantó un severo plan de ajuste compuesto por una serie de medidas de política económica que buscaban, entre otros objetivos, sincerar aspectos como la sobrevaluación del bolívar comercial, corregir las tasas de interés reales profundamente negativas, y ajustar las tarifas de los servicios públicos y los precios de los bienes producidos por las empresas del Estado altamente subsidiados. Una de las primeras medidas que tomó el nuevo gobierno fue dismantelar el control de cambios vigente desde febrero de 1983, sustituyéndolo por un sistema de libre convertibilidad con tipo de cambio único y fluctuante. Eso implicó la eliminación de los tipos de cambio controlados y la unificación del tipo de cambio en un nivel similar al existente en el mercado libre.

La masiva devaluación que ello implicó generó un dramático ajuste de los precios, haciendo que la inflación intermensual de marzo se disparara a 21,3%, la de abril a 13,5% y la de mayo a 6,4% para luego estabilizarse en niveles entre 2% y 3%. El abrupto encarecimiento de los bienes y servicios foráneos por la devaluación y por los ajustes de tarifas y precios de bienes generó una inflación anual superior al 80%, la cual tuvo un efecto devastador sobre la población, pues además de la contracción del poder de compra del ingreso que ello produjo, generó importantes pérdidas patrimoniales, haciendo que el consumo privado real cayera ese año un 6% y que el PIB experimentara una contracción de 8,6%. El consecuente aumento del desempleo también contribuyó al desmejoramiento de la calidad de vida de los venezolanos.

El aumento de los precios petroleros durante 1990 como consecuencia de la Guerra de Desierto facilitó la implantación de una política expansiva de gasto fiscal que se tradujo en un fuerte aumento del dinero en poder del público, a pesar de la política monetaria restrictiva implantada por el BCV a través de la venta de bonos cero-cupón. Ello estimuló notablemente el consumo y los niveles de producción, al punto de que el PIB experimentó una sólida expansión de 6,5%. No obstante, el alto crecimiento

del consumo, combinado con los importantes ajustes en los precios de múltiples bienes y servicios producidos por empresas públicas, la eliminación de subsidios, los ajustes periódicos del tipo de cambio para evitar apreciaciones reales de la moneda, y el aumento de otros costos hicieron que la inflación de ese año se mantuviera en niveles ligeramente superiores al 40%, pudiéndose decir que esta fue una inflación por empuje de demanda y por presión de costos. En los dos años siguientes, 1991 y 1992, la inflación se mantuvo en niveles superiores al 30%, generándose ésta por factores similares a los presentes en 1990. Debe decirse que la intensidad del aumento de los precios de estos años no fue mayor debido a las medidas restrictivas del BCV que se continuaron aplicando, y que ayudaron a limitar el aumento de la oferta monetaria, a pesar de la política francamente expansiva de gasto público que se siguió implementando. No obstante, las altas tasas de interés resultantes elevaron los costos de financiamiento, traduciéndose esto en un factor inflacionario adicional.

En 1993 se produjo un repunte inflacionario con respecto a los dos años precedentes debido al aumento más intenso de las tarifas de los servicios públicos y de los precios de los alimentos, los cuales se habían represado en 1992 como consecuencia del enrarecimiento del clima político después de los dos intentos de golpe de Estado de ese año. Adicionalmente, los incrementos salariales en varios sectores, los ajustes periódicos del tipo de cambio con la intención de evitar la apreciación real de la moneda, y la implantación a partir de octubre de ese año del impuesto al valor agregado, contribuyeron a acelerar la inflación, al punto de que la variación acumulada anual de los precios a nivel de consumidor fue de 45,9%. Esto sucedió a pesar de la política monetaria restrictiva que siguió implantando el BCV, en parte para mitigar las presiones inflacionarias, así como para limitar la liquidez que se pudiera canalizar al mercado cambiario. El enrarecido clima político que también caracterizó a 1993 debido a la extemporánea salida del presidente Pérez de la presidencia, al nombramiento de un gobierno interino y a las elecciones presidenciales de diciembre, estimuló la salida de capitales, viéndose forzado el instituto emisor a restringir la oferta monetaria. Esto generó un aumento de las tasas de interés hasta alcanzar niveles cercanos al 20% en términos reales, lo cual se tradujo en un factor inflacionario adicional debido al encarecimiento del financiamiento. Por todo lo anterior, bien puede decirse que la inflación de ese año se debió fundamentalmente al aumento de los costos.

1.7. La segunda administración de Caldera: de una crisis a otra

1994 se inició con el estallido de la crisis financiera más profunda que haya sufrido la economía venezolana. La intervención del Banco Latino, el segundo más grande del país, originó una crisis sistémica que afectó a un importante número de otros bancos, adonde acudieron sus depositantes para hacer retiros masivos de fondos ante el convencimiento de que esas instituciones tenían problemas de liquidez o incluso de insolvencia⁵. El gobierno, con ánimo de evitar nuevas intervenciones, decidió otorgar auxilios financieros a los bancos afectados, a pesar de estar muchos de ellos en una situación insostenible. Ello implicó la creación masiva de dinero primario por parte del BCV a los fines de que FOGADE otorgara aquellos auxilios, recursos estos que en una alta proporción se canalizaron hacia el mercado cambiario para ser convertidos en dólares y enviados al exterior. La masiva fuga de capitales ejerció una fuerte presión sobre el tipo de cambio, lo cual, combinado con la pérdida aguda de reservas internacionales, hizo que a fines del mes de junio se suspendieran las transacciones en divisas, y que a partir de comienzos del mes de julio se implantara un férreo control cambiario con una tasa fija y única de Bs/\$ 170.

La devaluación del bolívar, combinada con los problemas de desabastecimiento creados por la inexistencia de suministro de divisas en los primeros meses del control cambiario, generó una escalada de precios de importancia desde mayo hasta fines de año, haciendo que la inflación promedio subiera a 60,8% y que la variación acumulada de los precios a nivel de consumidor entre diciembre de 1993 y diciembre de 1994 superara el 70%. Si a esto agregamos que el PIB experimentó una contracción de 2,35%, es fácil inferir que ese fue un año de crisis muy adverso para la población, ya que además de perderse múltiples puestos de trabajo, el poder de compra del ingreso se contrajo de forma muy intensa.

En 1995 la inflación se mantuvo en niveles elevados, pero mostrando una franca aceleración en el segundo semestre. Ello se debió al persistente aumento de los costos esperados de reposición ante la abrupta escalada del tipo de cambio en el mercado paralelo, y el convencimiento de que la tasa oficial sería revisada después de un prolongado congelamiento. Adicionalmente, el au-

5 Para un análisis pormenorizado de la crisis financiera de 1994-1995 ver Krivoy (2002), García, Rodríguez, Salvato (1998) y Palma (1999).

mento de algunos productos básicos, como la gasolina, la aprobación de un bono salarial y el incremento del impuesto a las ventas al mayor, también contribuyeron a generar aquella escalada de los precios. Tal fue la intensidad de ésta que en los primeros meses de 1996 la inflación anualizada superó el 150%, niveles inmanejables en una economía sin indexación salarial ni otros mecanismos de compensación inflacionaria.

El profundo malestar de la población debido al adverso balance de la política económica implementada forzó al gobierno a dar un radical cambio de rumbo, buscando con ello satisfacer el anhelo de la población por mejorar su condición de vida a través del abatimiento de la inflación y el logro del crecimiento sostenido. El plan de ajuste entonces implementado, también conocido como La Agenda Venezuela, buscaba corregir desequilibrios en los ámbitos fiscal, cambiario, externo y monetario, condición fundamental para reducir la inflación, sanear la economía y avanzar en el sendero del crecimiento sostenido. Entre los aspectos más relevantes del plan de ajuste estaban la liberación del esquema cambiario a través de la eliminación de los controles y su sustitución por un sistema de bandas, la unificación del tipo de cambio en niveles similares a los existentes en el mercado libre, la liberación de la mayor parte de los precios, tarifas y tasas de interés, el aumento del impuesto a las ventas al mayor, y la aplicación de catorce programas sociales tendentes a mitigar los impactos del ajuste en los segmentos más pobres de la población.

La unificación del tipo de cambio implicó una masiva devaluación con efectos demoledores sobre la población. La corrección de los desequilibrios cambiarios acumulados en los dos años previos hizo que se pasara de un tipo de cambio fijo oficial de Bs/\$ 170 a comienzos de diciembre de 1995 a otra tasa única cercana a los Bs/\$ 470 en abril de 1996, produciéndose un efecto similar al que se materializó a comienzos de 1989, con un enorme ajuste de los precios que redujo abruptamente la capacidad de compra de los ingresos de los venezolanos, y generó pérdidas patrimoniales de importancia. De esta forma, los programas sociales que se pusieron en marcha tan sólo mitigaron parcialmente el efecto de empobrecimiento sufrido por la población. Si bien en los meses que siguieron a la maxi-devaluación la inflación bajó, la intensidad del aumento de los precios se mantuvo elevada, al punto de que en el segundo semestre de 1996 la inflación intermensual promedio estuvo en el orden de 3,6%. Producto de todo lo anterior, la inflación anual 1996 fue de 100%, la mayor que históricamente se haya registrado en Venezuela.

A pesar de que el sistema cambiario de bandas establecía una tasa central deseada, que se ajustaba mensualmente de acuerdo a la inflación esperada para evitar así la apreciación real de la moneda, lo que de hecho sucedió fue un anclaje del tipo de cambio nominal durante el segundo semestre de 1996 y años subsiguientes, que a su vez generó una sobrevaluación de la moneda, dado que la inflación interna era muy superior a la externa. Esto, obviamente, abarató los productos foráneos, estimulando las importaciones⁶. A pesar de ello, la inflación de 1997 fue muy elevada, aunque substancialmente menor que la del año precedente (50% promedio y 37,6% entre diciembre 1996 y diciembre de 1997). Ello se debió principalmente a un repunte considerable del consumo privado, que se vio estimulado, por una parte, por las mayores remuneraciones producidas por la reforma laboral de ese año, y por la otra, por el fuerte aumento de la oferta monetaria que se produjo por la política expansiva de gasto público y por la mayor actividad crediticia de la banca debido a la considerable reducción de las tasas de interés. A pesar de que el BCV continuó aplicando una política monetaria restrictiva, la misma no pudo evitar que la liquidez experimentara importantes aumentos en términos reales.

El desplome de los precios petroleros producidos por la crisis asiática hizo que la economía venezolana entrara en una nueva crisis en 1998. La caída de las exportaciones redujo los impuestos pagados por PDVSA, viéndose forzado el gobierno a recortar gastos. Esto, combinado con el alto nivel de sobrevaluación de la moneda, y el enrarecimiento de las expectativas debido al cargado clima político que se vivía en ese año electoral, estimuló la salida de capitales, viéndose forzado el BCV a redoblar sus acciones de restricción monetaria, lo cual hizo que las tasas de interés volvieran a elevarse a niveles desproporcionadamente altos. En respuesta, la demanda de créditos bajó y el dinamismo de la demanda observado el año precedente desapareció, tradu-

6 El esquema de bandas cambiarias definía una paridad central que se ajustaba mensualmente en un 1,3%, que era la inflación esperada para los últimos meses de 1996, estableciéndose unos límites de fluctuación de 7,5% por encima y por debajo de aquella paridad. No obstante, se estableció un objetivo de estabilizar la tasa cambiaria nominal, para lo cual el BCV intervenía activamente con el fin de satisfacer la demanda de divisas, la cual, después de la masiva devaluación, era escasa. Ello se tradujo en una cuasi fijación del tipo de cambio nominal durante el segundo semestre de 1996 y años subsiguientes, haciendo necesario «quebrar» la banda hacia abajo en varias ocasiones para evitar que dicha tasa rompiera el límite inferior de la misma.

ciéndose esto en una contracción económica, particularmente en los sectores industrial y comercial.

A pesar de ello la inflación se mantuvo en niveles elevados, aun cuando por debajo de los observados en 1997 (23,6% en términos promedio y 30% puntual). El factor inercial y una serie de trabas estructurales jugaron un papel importante en el comportamiento de los precios de ese año, impidiendo la reducción más acentuada de la inflación. Ello, combinado con las menores posibilidades de empleo y con la moderación en los ajustes de las remuneraciones de los trabajadores, hizo que la capacidad de compra del ingreso personal disponible bajara, revirtiéndose así las mejoras de la calidad de vida logradas en 1997.

2. EL PROCESO INFLACIONARIO EN EL PERÍODO: 1999-2010⁷

El arribo al poder de un nuevo grupo político en 1999 marcó el inicio de un proceso de cambios profundos en la estructura política, social y económica de Venezuela que aún está en pleno desarrollo. El análisis de la política económica adoptada desde 1999 y su posible evolución en el corto, mediano y largo plazo requiere muy especialmente de la comprensión de la agenda política de quienes dirigen el actual régimen.

2.1. Los objetivos políticos centrales

Luego de casi doce años del Chavismo en el poder es posible concluir que, a partir de su arribo al gobierno, este grupo político ha actuado en función de la consecución de tres grandes objetivos políticos centrales. Primero, el control hegemónico del poder. Segundo, la construcción y consolidación en Venezuela de un sistema socialista. Tercero, en parte como un fin en sí mismo y en parte como un elemento necesario y/o coadyuvante de los objetivos mencionados, la exportación del modelo socialista hacia Latinoamérica, lo que eventualmente daría lugar a la conformación de un bloque de poder socialista regional. Un objetivo táctico, muy relacionado con este último y de gran relevancia para el logro de los

⁷ El análisis en esta sección, especialmente en el lapso 1999-2006, se basa en Muñoz, R y Zambrano Sequín, L. (2007).

tres objetivos políticos centrales referidos, es la conformación de un bloque de alianzas internacionales que le haga contrapeso e incluso enfrente el poderío de las naciones capitalistas desarrolladas occidentales, en particular el de EEUU.

2.2. Etapas del proceso de cambio

Una característica distintiva del ensayo venezolano en la construcción del socialismo es que las restricciones políticas y económicas, internas y externas, han hecho que el proceso haya sido mucho más lento que las experiencias exitosas previas de implantación de este sistema. Esta circunstancia nos permite diferenciar con mayor claridad las etapas y fases del proceso de cambio hacia el socialismo en Venezuela. En este sentido, con el objeto contextualizar políticamente la evolución reciente y las perspectivas del proceso inflacionario y de las decisiones de política económica dirigidas a combatir la inflación, hemos distinguido tres etapas políticas, a saber: 1) la conquista y consolidación del poder político hegemónico, 2) la construcción del Socialismo del Siglo XXI, y 3) la convergencia al Socialismo Clásico o Real.

2.2.1. La conquista y consolidación del poder político hegemónico caracterizó la etapa transitada desde el arribo del Chavismo al poder, en 1999, hasta la reelección presidencial de diciembre de 2006. Aunque quedaron espacios políticos y económicos no dominados plenamente por la elite gobernante, el grado de control alcanzado fue suficiente para considerar logrado el objetivo de *conquista y consolidación del poder hegemónico*, al menos en un grado tal que el avance y tránsito a la segunda etapa del proceso de cambio del sistema fue factible. Esta etapa, a su vez, se puede dividir en dos fases: «La Conquista del Poder» y «La Consolidación del Poder Hegemónico».

La Conquista del Poder abarcó desde 1999 hasta 2002 y se caracterizó fundamentalmente por: a) la captura de los poderes públicos y gran parte del poder regional, para lo cual se usó como instrumento fundamental el denominado Proceso Constituyente; y b) el aprendizaje del ejercicio del poder, lo que implicó, entre otras cosas, la construcción de una nueva burocracia chavista y el desarrollo de mecanismos de negociación con factores políticos y económicos adversos o no incondicionales con el régimen.

Esta fase llega a su fin cuando el Chavismo intenta imponer en 2001 una serie de transformaciones estructurales de enverga-

dura que tocan profundamente los intereses de sectores sociales y económicos que aún tenían un peso político y económico relevante. Estos últimos reaccionaron organizándose y confrontando decididamente las intenciones de cambio. Esta confrontación se libró fundamentalmente en 2002, a través de dos grandes eventos: los hechos cívico-militares de abril de 2002 y el paro general de diciembre de ese mismo año.

El Chavismo salió indiscutiblemente victorioso de esos dos conflictos, lo que le permitió pasar a la segunda fase de esta primera etapa que se desarrolló entre 2003 y 2006, y se caracterizó fundamentalmente por: a) la derrota de la oposición política, lo que permitió: la toma total de PDVSA, la purga definitiva de la FAN, la relegitimación política del régimen en el referéndum de 2004 y la reelección presidencial de 2006, así como la desaparición casi total de la oposición de las distintas instancias de poder luego de varias y severas derrotas electorales; b) la consolidación y organización de la base política del régimen, lo que en gran medida se logró a través de la vinculación funcional de las bases políticas Chavistas con la gestión gubernamental (especialmente con sus políticas sociales); c) la subordinación férrea de la actividad económica privada al control estatal; d) la definición abierta del carácter socialista como sostén ideológico del régimen; y e) el inicio en escala relevante, aunque todavía con un bajo grado de articulación, de experimentos con nuevas formas de organización de la producción con base en la propiedad colectiva y altamente dependientes del financiamiento estatal.

2.2.2. La Construcción de Socialismo del Siglo XXI (SSXXI) que se inicia a principios de 2007, con la propuesta de transformar profundamente la estructura de la propiedad, con miras a edificar una sociedad basada en la propiedad colectiva-estatal de los medios de producción. Esto, en la práctica, acerca sustancialmente el concepto de SSXXI (aún difuso) al llamado Socialismo Clásico o Socialismo Real.

Naturalmente, la construcción del SSXXI requiere de cambios institucionales de gran envergadura que den sustento jurídico y económico a la nueva forma de propiedad colectiva y permitan mayores y substanciales avances hacia la hegemonía total del poder en manos de la elite gobernante. Todo ello se ha ido concretando en la prolija gestión legislativa que ha caracterizado los últimos tres años, donde se ha ido definiendo todo un cuerpo legal acorde con los requerimientos del desarrollo de la agenda

política, incluso poniendo en vigencia normas que claramente contradicen las disposiciones constitucionales.

Es de destacar que el desarrollo de esta etapa se vio seriamente afectado por las implicaciones del derrumbe de los precios petroleros que se produjo durante el segundo semestre del 2008, acompañando a la crisis financiera internacional, y cuyas implicaciones aún siguen afectando negativamente las finanzas públicas y, en general, las posibilidades de recuperación de la economía interna. La imperiosa necesidad del régimen de avanzar en sus propósitos hegemónicos, en un contexto económico adverso, explica en buena medida, como veremos más adelante, las características y los efectos de la política económica, en general, y el devenir del proceso inflacionario, en lo particular.

La velocidad en la construcción del SSXXI esta inevitablemente determinada, aunque este no sea el único factor, por el comportamiento del mercado petrolero, del que hoy más que nunca depende la economía del país. Una recuperación muy lenta forzaría al gobierno hacia una política económica aún más distorsionante y, por tanto, aún más inflacionaria. Es decir si se reduce la capacidad de captación de la renta petrolera de origen externo, el Gobierno recurrirá, como de hecho ya lo hace, a la captación de rentas fiscales internas, para lo cual apelará con más frecuencia al expediente del impuesto inflacionario, el financiamiento con emisión monetaria sin contrapartida real y la devaluación, para citar sólo los instrumentos de política más relevantes.

2.2.3. La Convergencia al Socialismo Clásico. Aunque probablemente sería una etapa relativamente distanciada en el tiempo, pensamos que es importante señalar que la ineficiencia tanto económica como política de un régimen mixto, en el que tanto la planificación centralizada como el mercado operarían bajo relevantes restricciones, conduciría a la postre a abandonar el experimento del SSXXI y, dado el sesgo ideológico del régimen, terminaría adoptándose un régimen que se podría caracterizar, a lo sumo, como una variante del Socialismo Clásico, y que por lo tanto enfrentaría los problemas que se sabe le son inherentes a este sistema de organización socio-económica.

2.3. El proceso inflacionario y las políticas anti-inflacionarias

La política económica en general, el proceso inflacionario y la política anti-inflacionaria en particular, han tenido características claramente diferentes en las fases en las que hemos dividido el desarrollo de la agenda política del Chavismo hasta el presente.

2.3.1. La política económica y el proceso inflacionario en la fase de la “Conquista del Poder” (1999-2002)

En la primera fase (*Conquista del Poder*), debido a la relativa debilidad técnica y baja cobertura de la burocracia comprometida políticamente con el nuevo gobierno, al peso aún muy relevante del sector privado en la economía y al insuficiente control de la industria petrolera por parte del Chavismo, la política económica se caracterizó por dos elementos claves. Primero, su carácter “tradicional”, en el sentido de perseguir objetivos que típicamente se le asignan a ésta en las democracias liberales (estabilización de precios, crecimiento económico sostenido, provisión de bienes públicos y redistribución del ingreso). Segundo, su relativa continuidad, en el sentido de mantener gran parte de los rasgos de la política económica adoptada por la administración anterior.

Estas dos características se expresan, por ejemplo, en el mantenimiento de la política de bandas cambiarias y la posterior adopción de un régimen de tipo de cambio flexible, la preservación de la apertura en el mercado cambiario, el mantenimiento de la autonomía de BCV y la adopción de objetivos anti-inflacionarios para la política monetaria, el manejo relativamente conservador de la política fiscal, el mantenimiento y relativo apego al marco institucional de la administración pública, y la continuidad de la política comercial e industrial. Se puede decir entonces que, debido a las restricciones arriba expresadas, en la fase de la *Conquista del Poder*, la política económica adoptada no estuvo tan severamente determinada por los objetivos políticos del régimen y que se manejó más bien con relativa cautela. Entre otras razones, esto se explica por la necesidad de que se le brindara un contexto macroeconómico suficientemente estable al sector productivo privado para que pudiera desempeñarse satisfactoriamente en el marco de ingresos fiscales de origen petrolero relativamente bajos.

En la fase de *Conquista del Poder*, el contexto político y la política económica asociada a éste determinaron un proceso in-

flacionario que se caracterizó por tener su origen fundamentalmente en las presiones de oferta y no en las de demanda. En relación a estas últimas, la relativa cautela en la expansión del gasto fiscal, la permanencia de la libre convertibilidad del bolívar para las transacciones externas (corrientes y de capital) y el goce de un nivel aceptable de grados de libertad por parte del BCV para llevar a cabo una política monetaria consistente con los objetivos anti-inflacionarios establecidos, permitieron evitar un crecimiento desbocado de la liquidez monetaria y con ello frenar excesivas presiones de demanda sobre los precios.

En cuanto a las presiones de oferta, tal y como es típico en Venezuela, éstas estuvieron asociadas a la evolución de los costos, determinados en gran medida por la trayectoria del tipo de cambio. Téngase en cuenta que la posibilidad de mantener un férreo anclaje cambiario estaba limitada por la necesidad de compensar, por la vía de la devaluación del tipo de cambio, el efecto sobre las finanzas públicas de los relativamente bajos ingresos fiscales petroleros. Adicionalmente, hay que considerar la merma en los niveles de inversión privada, como consecuencia de los elevados niveles de inestabilidad político-institucional característicos de este período, que restringieron la expansión de la capacidad de oferta interna.

En el marco de las características del proceso inflacionario en la fase de *Conquista del Poder*, la política anti-inflacionaria se sustentó en un enfoque relativamente tradicional, centrándose en el control de la liquidez con base en la fijación de objetivos inflacionarios, que debían tener en cuenta las presiones de oferta sobre los precios que la coyuntura económico-política imponía.

2.3.2. La política económica y el proceso inflacionario en la fase de Consolidación del Poder Hegemónico (2003-2006)

En la fase de *Consolidación del Poder Hegemónico* la caracterización de la política económica, la naturaleza del proceso inflacionario y la política anti-inflacionaria cambiaron radicalmente, respondiendo a las nuevas necesidades políticas del régimen en este período y a los cambios en la dinámica de los acontecimientos socio-políticos internos.

En contraste con la fase de *Conquista del Poder*, desde esta segunda fase la política económica adoptada ha estado fuertemente subordinada a la agenda política del régimen. En particular, el gobierno desarrolló una política macroeconómica que persiguió fundamentalmente los siguientes objetivos: a) debilitar progresi-

vamente a los agentes económicos no afectos al régimen y que operan fundamentalmente en el ámbito de una economía de mercado descentralizada; b) fomentar y fortalecer el desarrollo de nuevos actores económicos cuya lealtad se garantiza a partir su fuerte vinculación con las empresas del estado y los programas de gasto y transferencias controlados por el Gobierno Central; c) intervenir el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios, financieros y de factores con fines no sólo de estabilización a corto plazo sino, primordialmente, de control político y económico sobre los agentes privados; d) conformar y consolidar una base política popular fuertemente ligada a la política social del Gobierno Central; y e) conformar y consolidar un nuevo bloque latinoamericano político-económico de carácter socialista que, sobre la base de la cooperación económica, refuerce la capacidad individual de los países participantes para reducir su dependencia del capitalismo occidental y, especialmente, de EEUU.

Para la consecución de estos objetivos se adelantaron, entre otras, las siguientes acciones de política económica:

- El cuestionamiento creciente de los derechos de propiedad, especialmente en lo que respecta a la tierra en el sector rural.
- El estímulo para el desarrollo de la denominada «nueva economía» o «economía paralela», utilizando para ello a las empresas públicas, las denominadas Misiones y la regulación del crédito bancario.
- El crecimiento sostenido y significativo del gasto público, motivado tanto por los ciclos político-electorales como por los objetivos políticos y estratégicos a más largo plazo, tales como: el apoyo al desarrollo de la «nueva economía» y a los programas de subsidio a los sectores de más bajos ingresos afectos políticamente al régimen.
- Un importante incremento de la presión tributaria directa e indirecta como mecanismo no sólo de recolección de recursos fiscales sino también con fines redistributivos y de coerción política.
- La realización, fundamentalmente por parte de PDVSA, de un cuantioso gasto cuasifiscal que ha permitido centralizar y focalizar recursos a los sectores sociales y económicos que son prioridad política para consolidar el respaldo político al régimen.
- La transferencia de recursos monetarios desde el resto de la economía hacia el Gobierno Central utilizando el endeu-

damiento interno con la banca y aprovechando el ahorro forzoso en bolívares que implica el control de cambios.

- La puesta en práctica de nuevos mecanismos de financiamiento monetario del gasto público, asociados a la transferencia y uso de las reservas internacionales desde el BCV sin costo financiero alguno para el Gobierno Central.
- La creación de fondos especiales en divisas por medio de los cuales se administran programas y se financian acciones de significación estratégica fundamental en el adelanto de la agenda política interna y externa del régimen.
- La implantación de un control de cambios en gran medida dirigido a administrar el uso de las divisas al servicio de los objetivos políticos del Gobierno. En particular, la asignación de divisas ha sido utilizada, por un lado, como mecanismo de coerción y castigo a los actores económicos considerados adversarios y, por otro, de promoción de los actores económicos que ofrecen lealtad o son vitales para la sobrevivencia del régimen.
- La realización de cuantiosas importaciones gubernamentales directas con el objeto de fomentar redes de distribución de bienes subsidiadas y administradas discrecionalmente por el Ejecutivo.
- La implantación y proliferación de controles de precios que, además de cumplir un papel relevante en la política de estabilización de precios, han sido utilizados, al igual que el control de cambios, como herramienta política.
- La fijación del salario mínimo y el mantenimiento de las medidas de inamovilidad laboral, disposiciones que debilitan ante todo al sector económico privado.
- La fijación de tasas de interés cada vez más bajas en términos reales y la creciente regulación del crédito, facilitando recursos baratos al Gobierno y para apoyar la expansión económica y a los sectores estratégicamente importantes para el régimen.
- El fomento de nuevas relaciones y acuerdos comerciales tendientes a reducir la dependencia comercial de Venezuela con EEUU, a la par que favorecen la extensión de la influencia venezolana en Latinoamérica y otras partes del mundo.

Los objetivos, las acciones y los instrumentos que se utilizaron en esta fase generaron un proceso inflacionario caracteri-

zado por la presencia de presiones estructurales sobre los precios tanto desde el lado de la demanda como de la oferta. Por una parte, la agenda política del régimen exigió una expansión muy pronunciada de gasto público y una marcada tendencia a tener tasas de interés reales negativas, siendo estos dos elementos importantes factores que estimularon la fuerte expansión de la demanda agregada.

Por otra parte, la misma agenda política ha requerido la obstaculización del funcionamiento de los mercados, la asfixia económica de una parte importante del sector privado productivo y la promoción de formas de producción no capitalistas altamente ineficientes. Todo esto, aunado a la persistencia de altos niveles de inestabilidad político-institucional, generó serias restricciones al crecimiento de la oferta interna.

La política anti-inflacionaria se centró en la atenuación de las presiones inflacionarias que el mismo régimen había generado con sus decisiones de política económica y se apoyó en cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, la suavización del ritmo de crecimiento de los costos. En esto jugaron un papel clave: a) la pronunciada reducción de la tasa de devaluación del tipo de cambio oficial hasta su anclaje definitivo; b) el mantenimiento de una brecha relativamente pequeña entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio paralelo; c) la asignación de subsidios a los sectores productores de bienes de consumo masivo; y d) la fijación de bajas tasas de interés y el control creciente del crédito mediante la fijación de gavetas obligatorias. En segundo lugar, el fuerte incremento de las importaciones públicas y privadas (en el caso de estas últimas a través del mercado cambiario oficial) con el objeto de compensar la merma en la capacidad de producción interna, producto tanto de las políticas económicas adoptadas como de la inestabilidad político-institucional generada por el propio régimen. En tercer lugar, la creación y consolidación de la extensa red gubernamental de distribución de bienes alimenticios y de primera necesidad, Mercal, surtida por importaciones públicas directas, realizadas al tipo de cambio oficial y exentas de tributos (IVA y aranceles), y por productores domésticos, muchos de los cuales provienen de la «nueva economía», apoyados por subsidios gubernamentales y la garantía de un mercado cautivo. En cuarto lugar, la implantación de rígidos controles de precios, centrados especialmente en los productos de consumo masivo.

Aunque sin atacar los factores determinantes del proceso inflacionario, la política anti-inflacionaria del régimen en la fase

de *Consolidación del Poder Hegemónico* tuvo un relativo éxito, en el sentido de lograr el registro de tasas de inflación bajas, si se tienen en cuenta las muy fuertes presiones que actuaron sobre los precios. Sin embargo, especialmente a partir del segundo semestre de 2006, esta política anti-inflacionaria comienza a dar importantes signos de insuficiencia para lidiar con el proceso inflacionario subyacente. La creciente dependencia de la política anti-inflacionaria del nivel y la continuidad de las importaciones hicieron cada vez más vulnerable la evolución de los precios y el nivel del abastecimiento interno a las modificaciones del tipo de cambio paralelo, a la tributación aduanera y a las fluctuaciones del flujo de divisas controlado por Cadivi. Tal situación se puso claramente de manifiesto cuando, desde mediados del 2006, la aceleración de la tasa de depreciación del tipo de cambio paralelo y los intentos del Gobierno de poner en práctica ciertas medidas proteccionistas (mediante la adopción de regulaciones para arancelarias que condicionaron el acceso a las divisas preferenciales), se tradujeron inmediatamente en una importante aceleración de la tasa de inflación.

Por otra parte, como suele suceder especialmente en escenarios de inflación elevada, los controles de precios perdieron eficacia a medida que se prolongaron en el tiempo y los precios regulados se alejaron de los precios de equilibrio. El resultado fundamental de esta pérdida de eficacia fue la generación de problemas de abastecimiento en los sectores controlados, el surgimiento de mercados ilegales y elusiones generalizadas de los controles en los casos en que esto fue posible. En adición, la extensión de los controles tuvo efectos bastante negativos sobre la propensión a invertir y por esta vía sobre la capacidad de producción interna, incrementando aún más las restricciones desde el lado de la oferta que agravan el sesgo inflacionario de la política económica en su conjunto.

Las autoridades económicas reaccionaron ante la aceleración del proceso inflacionario adoptando un conjunto de medidas (fundamentalmente desde principios de 2007) que en su mayoría no cambiaron sino que profundizaron la orientación que venía caracterizando la política anti-inflacionaria. Sin embargo, como explicaremos en breve, algunas de esas medidas definieron cambios importantes en la política de estabilización de precios.

En primer lugar, en procura de contener las presiones inflacionarias por el lado de la oferta, se: a) incrementaron aún más el nivel de las importaciones públicas directas, aumentado el mon-

to de las divisas otorgadas por Cadivi; b) se trató de reducir la cotización del tipo de cambio paralelo a través de importantes colocaciones de títulos de deuda del sector público (nacional y foráneo) denominados en dólares y pagaderos en bolívares; y c) se redujo significativamente la tasa del Impuesto al Valor Agregado (luego de haber eliminado el Impuesto al Débito Cambiario). Por otra parte, se expandieron los controles de precios, intensificado su vigilancia así como la penalización del incumplimiento de dichos controles. Es de notar que estas medidas no plantearon un cambio en la orientación de la política anti-inflacionaria del régimen y tuvieron sólo un efecto transitorio en la contención de la aceleración inflacionaria.

Es importante destacar que el Gobierno, tratando de reducir las consecuencias negativas de los controles de precios sobre el abastecimiento, tomó medidas adicionales que agravaron la situación de escasez, especialmente en numerosos rubros de consumo masivo, agudizando las presiones estructurales sobre los precios. Entre estas medidas se tiene: a) la promulgación de una ley contra el acaparamiento; b) el uso de la fiscalización tributaria, y en general del control del cumplimiento del marco regulatorio de la actividad económica, para la persecución del acaparamiento y la especulación; y c) la continuación de las amenazas de estatización a los agentes productivos que incurran en estas prácticas. Estas acciones gubernamentales profundizaron la transitoriedad y la poca eficacia de las medidas anti-inflacionarias adoptadas y arriba comentadas.

Adicionalmente, el Gobierno cambió, en diciembre de 2006, las reglas que rigen la cancelación de impuestos, regalías y dividendos por parte de PDVSA al fisco, un hecho que ha tenido importantes implicaciones sobre el comportamiento de la liquidez monetaria (y por ende en la demanda interna) y, por esta vía, sobre la dinámica de los precios. En síntesis puede decirse que con estas disposiciones, dictadas en diciembre del 2006, más que buscar reducir el impacto sobre la liquidez de la gestión fiscal por medio de una mejor programación financiera se trató de atenuar la expansión monetaria mediante la dolarización parcial del gasto fiscal, ya que la Tesorería Nacional desde entonces puede realizar pagos directamente en divisas tanto para cubrir compromisos externos como internos. De esta manera, el Gobierno podría pagar gastos fiscales con moneda extranjera que antes se cancelaban en moneda nacional. Naturalmente, esto debería haber reducido la expansión de la oferta monetaria de origen fiscal y la

capacidad de creación de dinero por parte del sistema financiero, afectando sensiblemente la conexión entre el comportamiento del gasto público y la masa monetaria. Por esta vía, el Gobierno intentó mantener la política fiscal expansiva atenuando sus efectos sobre la demanda interna y los precios, a la par que pretendía reducir los costos políticos y económicos que la política anti-inflacionaria les estaba acarreado.

La dolarización del gasto fiscal interno debía tener otros efectos colaterales sobre la evolución de los precios. El pago en divisas a agentes económicos que deben realizar gastos internos en principio incidirá sobre la evolución del tipo de cambio paralelo, lo que, manteniendo constantes otros factores, debería reducir la brecha entre éste y el tipo de cambio oficial, atenuando el crecimiento de los costos y la generación de expectativas inflacionarias que hacen más inercial al proceso inflacionario.

Si bien este cambio en el régimen monetario pretendía reducir las presiones inflacionarias intrínsecas a la política fiscal y de demanda agregada, también tenía como consecuencia reducir el efecto multiplicador del gasto público sobre el resto de la economía interna, al incrementar las fugas al exterior de los impulsos fiscales y disminuir la base monetaria sobre la que opera el sistema financiero en su función de intermediación y creación de demanda vía expansión del crédito. Por ello, a mediano y largo plazo las incidencias de la dolarización del gasto sobre la inversión, el empleo y, por ende, el ingreso interno pueden implicar costos políticos mayores que la misma inflación. En este sentido, la dolarización del gasto fiscal no resuelve el problema macroeconómico fundamental del régimen, a saber, garantizar un crecimiento sostenido con baja inflación, ya que dicha dolarización incide más bien negativamente sobre la evolución de la capacidad para incrementar la oferta interna de bienes y servicios.

2.3.3. La política económica y el proceso inflacionario en la fase de construcción del Socialismo del Siglo XXI (2007-2010)

En concordancia con la agenda política en la etapa de Construcción del SSXXI, la política económica tiene como objetivo primordial sustituir definitivamente el mercado como forma fundamental de organización de las relaciones económicas por una economía predominantemente planificada y centralizada. Esto no significa la eliminación total del mercado, aunque su rol sería absolutamente secundario en la estructuración de las relaciones

sociales de producción y distribución. Asimismo, es probable que junto a la economía estatal fuertemente centralizada puedan convivir los nuevos entes económicos colectivos que hoy en día se están tratando de desarrollar.

La implementación de una política económica que busca este objetivo final descrito, ha requerido y requiere de las siguientes acciones:

- La utilización de un elevado nivel de gasto público como factor impulsor determinante para el avance hacia la nueva economía socialista.
- El control estatal de los sectores considerados estratégicos en los que aún el sector privado tiene elevada presencia.
- El crecimiento y consolidación del sistema financiero público hasta convertirlo en el agente dominante en este mercado, con una influencia determinante en la fijación de las tasas de interés, la dirección del crédito y las inversiones financieras. El sistema financiero público está orientando sus actividades al fortalecimiento de la situación de las empresas estatales, las organizaciones de la nueva economía y, en general, de los sectores que el gobierno valoriza para el adelanto de su agenda política. El rol dominante de la banca pública dentro del sector financiero influye de manera importante a que la banca privada siga en gran medida la misma orientación.
- El desarrollo de lo que ahora se llama «la economía comunal», con la que se pretende tanto mejorar la focalización de los subsidios, y con ello hacer más eficiente política y socialmente la redistribución del ingreso, como avanzar en la construcción de la «nueva economía» y el debilitamiento simultáneo de la economía de mercado tradicional.
- La extensión de las redes de distribución de insumos y productos controladas directamente por el Gobierno Central, el cual utilizaría tanto las importaciones como las compras a los sectores nacionales protegidos como medio principal de abastecimiento. La expansión de Mercal y otras nuevas redes de distribución de bienes finales e insumos son dos ejemplos de esta tendencia.
- La atenuación de la tributación indirecta que afecta a los estratos más bajos de ingresos y a los sectores económicos de más interés para el Gobierno. Los efectos sobre los ingresos fiscales de estas decisiones se compensarán con la elevación considerable de la presión tributaria, directa e indi-

recta, que recaee sobre los sectores medios y altos de ingreso y las empresas que se mueven en la economía de mercado.

- La mayor rigidez del control de cambios, especialmente para los agentes económicos que operan en la esfera del mercado, aún en circunstancias de relativa bonanza en el sector externo.

Claro está que la velocidad de avance en el logro de los objetivos finales ha dependido y dependerá crucialmente de la evolución de los condicionantes externos, especialmente los ingresos petroleros. Naturalmente, si las condiciones externas son favorables, es previsible que la economía de mercado pierda más rápidamente peso relativo, y en su lugar se desarrolle con más prontitud la economía estatal y comunal. La abundancia de recursos financieros permite sustituir, aún con altos niveles de ineficiencia, a la producción privada, hace posible el avance en la estatización de los sectores estratégicos y permite canalizar los subsidios a los agentes económicos vinculados a las nuevas formas de propiedad. De hecho esto fue lo que sucedió en el sub-período comprendido entre 2007 y el 2008, cuando los precios petroleros mostraron un desarrollo muy favorable.

Sin embargo el empeoramiento de los condicionantes externos no significa una reversión en las tendencias estatizantes comentadas. Es más, dado el desarrollo de las nuevas instituciones y el marco legal que las acompaña es muy difícil, si no imposible, un proceso de reversión en los objetivos de la agenda política, dado el alto grado de deterioro acumulado por el sector empresarial privado. De hecho lo que se ha observado en 2009 y 2010 es que en un contexto de estrechez financiera, la economía tendió a centralizarse más con base en una economía estatal dominante que busca acercarse a la usanza del socialismo clásico o real.

Naturalmente, como también se ha hecho evidente después de la crisis financiera del 2008, la probabilidad de avanzar sin tropiezos en el llamado SSXXI, fundamentado en nuevas formas de propiedad y organización colectiva, son bajas en un contexto de restricciones financieras. Los niveles de ineficiencia que le son propios a las unidades productivas organizadas en torno a estas nuevas formas de propiedad las hacen inviables económica, política y socialmente.

El desplome de los precios petroleros que caracterizó el segundo semestre del 2008, impactó las finanzas públicas con rezago reflejándose especialmente durante el 2009. La caída en el nivel del

gasto público, y el mayor deterioro de la economía privada, afectaron no sólo el crecimiento económico sino, muy severamente, las finanzas públicas al punto de provocar la devaluación del tipo de cambio y la instauración de un régimen de cambio múltiple, que al ser improvisado, afectó severamente el funcionamiento del mercado cambiario, provocando su casi paralización durante los primeros meses del 2010. Estos acontecimientos, y a pesar del importante deterioro en la demanda agregada interna, no tardaron en reflejarse en el comportamiento de los precios provocando una fuerte aceleración de la tasa inflacionaria. En este contexto reciente, la política antiinflacionaria se ha reducido a tratar de mantener baja la presión del gasto público, aún en pleno ciclo político-electoral, y reordenar el flujo de las divisas en el marco del nuevo régimen cambiario, especialmente mediante el desarrollo de un mercado paralelo al sistema que controla Cadivi, que ha ido reduciendo su significación como proveedor de divisas. La atenuación del gasto fiscal y cuasifiscal y los problemas de funcionamiento del mercado de divisas han, claramente, afectado el desempeño económico del sector público, pero no el avance de la agenda política en lo que respecta al tratamiento del sector privado, en cuanto a las estatizaciones de aquellas empresas que operan en sectores calificados como claves por el régimen.

2.4. Perspectivas en el contexto de la Construcción del SSXXI

En resumen, cualquiera que sea el escenario de avance hacia el SSXXI, marcha lenta o acelerada, los elementos estructurales que definieron el proceso inflacionario en la fase de *Consolidación del Poder Hegemónico*, señalados en la sección anterior, seguramente se profundizarán. Por una parte, el proceso de cambio hacia el SSXXI demanda el soporte de una política fiscal fuertemente expansiva que, en el marco de un control de cambios aún más rígido y con una autoridad monetaria completamente subordinada, implicará crecientes presiones sobre la liquidez monetaria y por ende sobre la demanda agregada interna y los precios.

Por otra parte, la creciente sustitución del sector organizado en torno a la propiedad privada por aquel que opera en el marco de la propiedad colectiva (estatal o no estatal) implica una sostenida pérdida de eficiencia, lo que tenderá a agudizar los problemas de crecimiento de la oferta interna.

La capacidad del régimen para atenuar las presiones inflacionarias presentes en Venezuela desde la fase de *Consolidación*

del Poder Hegemónico dependerá de tres factores esenciales: a) la evolución de las circunstancias externas, en particular las petroleras, en tanto que ello define en gran medida la disponibilidad de recursos públicos para sostener un nivel de importaciones que compense la creciente brecha entre oferta y demanda interna; b) la velocidad a la que la «nueva economía» se difunda, ya que mientras más rápida sea su expansión mayores serán los subsidios requeridos sin lograr avances significativos en el crecimiento de la oferta interna; y c) el grado de utilización de la emisión monetaria y el impuesto inflacionario como instrumentos para el financiamiento del gasto público.

Es natural prever que las cada vez mayores limitaciones en las herramientas disponibles para reducir las presiones inflacionarias fueren al régimen a recurrir a la progresiva extensión y rigidez de los controles de precios, así como a medidas de intervención en las cadenas de producción y distribución. En la medida que se avance en la convergencia del SSXXI, el problema inflacionario (tal y como lo conocemos en las economías de mercado) puede transformarse, dando paso a una sociedad donde la escasez es uno de sus elementos más característicos, no sólo como fenómeno económico sino como factor fundamental para el mantenimiento del control y la hegemonía política (dado que la escasez permite intercambiar acceso a bienes y servicios por lealtad política).

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La inflación es un complejo proceso económico, social y político. Sus causas originarias son múltiples e interrelacionadas y los mecanismos de transmisión de sus efectos operan directa e indirectamente sobre diversas variables que impactan la calidad de vida de los miembros de la sociedad, tanto a corto como a largo plazo.

No es necesario enfatizar las consecuencias negativas de la inflación sobre el nivel de ingreso presente de la población, el fenómeno es bastante conocido. Pero las implicaciones sobre la propensión a ahorrar e invertir, y por esta vía, sobre el crecimiento económico futuro son menos obvias, aunque no por ello menos importantes.

La relación negativa entre la inflación y el desempeño económico y social de una nación ya ha sido suficientemente documentada y analizada en la literatura económica y política, al punto de

convertirse en un criterio que ha alcanzado un muy elevado grado de unanimidad en los ámbitos tanto académicos como en el de los gestores de la política económica a nivel mundial. Hoy en día hay tal conciencia y temor a los efectos negativos de la inflación que, en la casi totalidad de los países, uno de los objetivos centrales y permanentes de la política económica es alcanzar y preservar la estabilidad de los precios, tanto en el corto como en el largo plazo, aún a costa del crecimiento económico y el empleo a corto plazo.

La teoría y la investigación económica dirigida a conocer la naturaleza y dinámica de los procesos inflacionarios en diferentes contextos sociales, institucionales y políticos, ha generado un set de recomendaciones e instrumentos de acción que han probado, en los hechos, ser eficaces para lidiar con este grave problema. Entre varias de las medidas que se han mostrado como fundamentales para reducir el problema inflacionario a su mínima expresión se pueden citar las siguientes:

- Máxima responsabilidad y compromiso antiinflacionario en el manejo de la política fiscal. Las políticas fiscales financiadas con emisión monetaria, la manipulación de los tipos de cambio, el financiamiento mediante tasas de interés distorsionadas y/o el control del uso del crédito, constituyen una de las más importantes, y en muchos casos es la principal, causa originaria de los elevados procesos inflacionarios. Es por ello, que en muchos países se ha puesto énfasis en las reformas institucionales y legales que han prohibido taxativamente el financiamiento de los déficits fiscales desde los Bancos Centrales y se han fijado restricciones, incluso constitucionales, que limitan el crecimiento del gasto y, sobre todo, el endeudamiento público.
- Creación de mecanismos que garanticen la mayor estabilidad posible en el comportamiento de la demanda agregada, especialmente en los países con economías muy abiertas que son vulnerables a los choques generados en los mercados externos. Por ello, se han creado, especialmente en las economías exportadoras de recursos naturales, fondos de estabilización y de ahorro cuyo manejo está sometido a reglas transparentes y poco discrecionales, que buscan evitar el gasto público excesivo durante los boom y preservar los derechos de las generaciones futuras, protegiéndolas de los efectos negativos de la inflación en el largo plazo.
- Autonomía operativa de los Bancos Centrales como entes rectores de la política monetaria. Un factor común en todos

los países que han logrado avances en el control de la inflación ha sido el contar con Bancos Centrales cuyo objetivo fundamental se centra en la lucha contra este importante flagelo. En este sentido, los Bancos Centrales pasan a ser los agentes con que cuenta una sociedad para velar por unpreciado bien público: la calidad de la moneda. Específicamente, los Bancos Centrales son los entes encargados de evitar que los choques externos e internos puedan desencadenar en procesos de desestabilización macroeconómica que terminen alterando negativamente la evolución de los precios. En particular, los Bancos Centrales deben tener el poder para limitar las presiones que desde el frente fiscal se hacen sobre los mercados monetarios y reales, y que terminan acelerando los precios. En este sentido, se reconoce que son los Gobiernos, a través de sus gestiones presupuestarias, quienes tienen los mayores incentivos para financiarse mediante el impuesto inflacionario. Además de fijarle como objetivo prioritario el combate de la inflación, los bancos centrales han sido legalmente protegidos para evitar el control de los gobiernos sobre la definición e instrumentos de la política monetaria, evitando ante todo que los bancos centrales puedan participar como entes de financiamiento, sobre todo, del gasto del sector público central y descentralizado.

- Máxima flexibilidad posible en el funcionamiento de los mercados que componen el sistema económico nacional. Dada la aleatoriedad de los choques que pueden afectar a la economía, especialmente a las que son más abiertas, la capacidad de ajuste de un país y, por tanto su bajo potencial para experimentar presiones inflacionarias desde el lado de la oferta, está asociada positivamente a la flexibilidad que en éste prevalezca para reasignar los factores de la producción entre los diferentes sectores que generan los bienes y los servicios. La existencia de excesivos controles y regulaciones termina no sólo afectando la capacidad de la economía para reajustarse con eficiencia, sino que impacta negativamente sobre la asignación de los recursos, creando cuellos de botella, corrupción y extendiendo la conducta rentista de los agentes económicos, quienes terminan sustituyendo la inversión productiva por la búsqueda de los beneficios generados por el acceso a los permisos, los insumos y recursos regulados, el crédito fácil y barato, y las divisas a un tipo de cambio subsidiado.

- Ligado con el punto anterior, no puede haber avance en la lucha contra la inflación si no existen estímulos a la inversión en capital humano y físico, tanto a corto como a largo plazo. Naturalmente, la capacidad de producción y de oferta de una economía depende crucialmente de la cantidad y calidad del stock de factores productivos, cuya variación depende a su vez de las decisiones de inversión de los agentes económicos internos y externos. Sin un entorno adecuado, donde el grado de certidumbre juega un papel fundamental, no puede esperarse que la inversión y las innovaciones incidan positivamente sobre el crecimiento de la oferta y la reducción de los costos de producción; dos componentes cruciales que inciden sobre la evolución de los precios. Especialmente relevante es el tema relacionado con la preservación de los derechos de propiedad, elemento determinante del comportamiento de la propensión a invertir e innovar tanto en el capital físico como en el capital humano.

En síntesis, la mayor responsabilidad en el manejo de las políticas fiscales, la separación y autonomía en la administración de las políticas monetarias, los avances en el diseño de instituciones que permitan estabilizar el gasto público, el desmantelamiento de los controles e intervenciones que le restan flexibilidad a los mercados, y el desarrollo de políticas que minimicen los desestímulos a la inversión, han probado ser medidas eficaces en la atenuación de los procesos inflacionarios a nivel mundial. La puesta en práctica de esas medidas, de manera simultánea en muchos países, incluyendo varios casos notables en América Latina, es lo que explica cómo en las últimas dos décadas hemos presenciado un notable descenso en las tasas de inflación promedio, siendo hoy una extrema excepción los casos donde la tasa anual de crecimiento de los precios excede el 10%. Es más, en el contexto de la reciente crisis financiera que se desató a mediados de 2008, la inflación no ha emergido como un problema global ni específico en casi ningún país, a pesar del importante choque externo que representó para muchas economías abiertas de tamaño medio y pequeñas, y de las importantes inyecciones de gasto fiscal y liquidez monetaria originadas en las economías más importantes del mundo; por el contrario, la posibilidad del desarrollo de presiones deflacionarias ha sido la preocupación mayor en los principales mercados mundiales.

Venezuela, lamentablemente, se cuenta dentro de las escasas excepciones de economías con severos y persistentes problemas

inflacionarios. Claramente, más que los choques de carácter externo, el proceso inflacionario venezolano está íntimamente relacionado a factores inherentes al régimen de política económica prevalectiente y a las restricciones que afectan a la oferta interna.

En general, puede decirse que en Venezuela se está siguiendo un camino que va en dirección contraria a lo que ha sido el desempeño prevalectiente a nivel internacional. La política fiscal y cuasifiscal no sólo es procíclica, sino que cada vez depende más del financiamiento con emisión monetaria que se produce por varias vías: la entrega de recursos monetarios, sin contrapartida alguna, por parte del BCV; la utilización de controles y múltiples tasas de cambio; el endeudamiento interno a tasas de interés reguladas muy por debajo de la tasa de inflación; la creación de liquidez con la finalidad de fomentar un mercado para la colocación de bonos emitidos por el sector público; la dolarización de parte del gasto fiscal etc., todas prácticas que a fin de cuentas consisten en modalidades de financiamiento vía un impuesto inflacionario.

El gasto fiscal y cuasifiscal, lejos de estar restringido o regulado por reglas explícitas transparentes, se ha vuelto absolutamente discrecional y opaco, con un claro sesgo a ser muy expansivo, si se tiene en cuenta la evolución de los ingresos fiscales no asociados a la inflación, y la reducción de su eficiencia para impactar positivamente a la demanda agregada interna real. Esta menor eficacia, consecuencia en parte de la caída en la capacidad productiva interna, ha hecho que las expansiones de gasto afecten más a los precios que al producto, el ingreso real y el empleo.

En Venezuela no se ha podido avanzar en las reformas institucionales que apunten a mejorar la sostenibilidad fiscal a mediano y a largo plazo. La sustitución de fondos de estabilización por fondos de gasto, la ausencia de un sistema de seguridad social financieramente viable y el rápido endeudamiento interno y externo en los últimos años, claramente señalan serios problemas estructurales en las finanzas públicas que, junto a la mayor dependencia de los ingresos fiscales petroleros, harán muy difícil desprenderse de los mecanismos que utilizan el impuesto inflacionario como medio de financiamiento público.

En cuanto a la autonomía de la autoridad monetaria, la reversión institucional no puede ser más alarmante. El BCV ha perdido su autonomía en los hechos, e incluso se ha intentado que la pierda también en las formas. Se han institucionalizado mecanismos de abierto financiamiento monetario, mediante la transferencia sin contraprestación alguna de parte de las reservas internacionales a

la Tesorería Nacional, y permitiendo, incluso, operaciones crediticias entre la autoridad monetaria y entes públicos ejecutores de gastos. Además, es cada vez más frecuente la intervención del BCV para crear las condiciones monetarias que permitan la colocación de emisiones de deuda en el mercado interno, no sólo del Gobierno Central sino de otros entes del sector público, aún en circunstancias que atentan claramente contra cualquier objetivo antiinflacionario. Sin temor a equivocarnos, es evidente que hoy el BCV opera en la consecución de objetivos muy distintos al de proteger el valor interno y externo de la moneda de la cual es emisor.

La economía de los controles, y otras formas de intervención sobre el funcionamiento de los mercados, se ha exacerbado hasta extremos difícilmente justificables en términos de la política económica de estabilización y claramente en oposición de cualquier objetivo de política económica que intente promover el crecimiento económico sostenido. El control de cambios, la regulación y el congelamiento de precios de una gran cantidad de bienes y servicios y de los salarios, la imposibilidad de ajustar las nóminas y, finalmente pero no menos importante, la ausencia de protección de los derechos de propiedad, son factores que han exacerbado las imperfecciones de los mercados, los han hecho aún más incompletos y, sobre todo, han estimulado la conducta de búsqueda de rentas por parte de los agentes económicos. Los impactos negativos sobre la capacidad de producción interna son inocultables, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La reducción en la propensión a invertir y la sustitución imperfecta e incompleta del sector privado por el público, en las empresas y sectores estatizados, explican en buena medida la pérdida de eficiencia de la política fiscal para estimular el crecimiento económico interno y la elevada potencialidad de las expansiones fiscales y cuasifiscales para inducir inflación. A esto debe añadirse el deterioro de las expectativas de crecimiento, que también alimentan el enraizamiento de las expectativas inflacionarias en los agentes económicos que terminan expresándose en los mecanismos de formación de precios y salarios.

En síntesis, la inflación venezolana está mucho más asociada a determinantes internos, que operan a través de los canales de la oferta y la demanda en los diferentes mercados y que acaban siendo validados por el comportamiento de los agregados monetarios. La agenda política del régimen y la manera específica cómo se utilizan los diferentes instrumentos de política económica, sin duda, son factores de primer orden para explicar el pobre desem-

peño que en materia inflacionaria hoy exhibe Venezuela en el contexto internacional.

¿Pueden revertirse estos elementos que explican, en gran medida, el carácter estructural y endógeno del proceso inflacionario venezolano? La respuesta no es evidente, pero ciertamente supone un importante viraje no sólo en la política económica sino bastante más allá, en la agenda política general y en la evolución de la sociedad hacia nuevos consensos, donde el tema del control de la inflación adquiera un lugar preferente dentro del orden de prioridades del país. Sólo así podremos aspirar a mejorar en forma sostenida la calidad de vida de los venezolanos.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA, G.; R. RODRÍGUEZ y S. SALVATO (1998). *Lecciones de la Crisis Bancaria de Venezuela*, Caracas: Ediciones IESA.
- KRIVOV, R. (2002). *Colapso. La Crisis Bancaria Venezolana de 1994*. Caracas: CAF, IESA.
- METROECONÓMICA (Varios años). *Reporte General*. Caracas: MetroEconómica.
- MUÑOZ, R. y L. ZAMBRANO SEQUÍN (2007). *Evolución Político-Institucional y la Política Anti-inflacionaria en Venezuela: 1999-2007*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), la Asociación Civil Acuerdo Social y la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), en el marco del Proyecto Diálogo Democrático 2007. Caracas, Venezuela.
- PALMA, P.A. (1989). «La Economía Venezolana en el Período 1974-1988. ¿Últimos Años de una Economía Rentista?», en Cunil Grau, P.; M.F. Sierra y otros *Venezuela Contemporánea 1974-1989*. Caracas: Fundación Eugenio Mendoza, pp. 157-248.
- ____ (1989). «La Economía Venezolana en 1989», en Palma, P.A.; C. Rodríguez y J. Barcia Arufe, *Ensayos sobre la economía venezolana*. Caracas: MetroEconómica, pp. 325-352.
- ____ (1999). «La Economía Venezolana en el Quinquenio 1994-1998: De Una Crisis a Otra», en *Nueva Economía*, Año VIII, No. 12, abril, pp. 97-158.
- PAZOS, F. (1995). «La inflación en Venezuela. Causas, evolución previsible y posibles correctivos», en Palma, P.A.; C. Rodríguez y J. Barcia Arufe, *Ensayos sobre la economía venezolana*. Caracas: MetroEconómica, pp. 47-66.