

Las consecuencias económicas de la revolución bolivariana¹

Francisco Rodríguez C.
Economista Jefe
Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional

¹ Agradezco a Mónica García por su asistencia en la preparación de este trabajo, así como por los comentarios y recomendaciones sobre él. Todos los errores son exclusivamente de mi responsabilidad.

1. Las ideas fundamentales

Cualquier evaluación de la política económica del período 1999-2003 debe comenzar por una identificación de los objetivos originales que se planteó el liderazgo del movimiento político que ocupó el poder durante esos años. Sólo en función de esos objetivos es que tiene sentido una evaluación de la eficacia de los instrumentos utilizados para tratar de alcanzarlos. Es por ello que, antes de entrar a la evaluación de la política económica del gobierno de Chávez, nos detenemos por un momento en la discusión de los planteamientos programáticos principales del programa chavista.

El estudio de los planteamientos programáticos de un movimiento político puede ser relativamente complicado en el caso del chavismo. A diferencia del caso de partidos políticos establecidos, la rápida constitución del Movimiento V República en un momento electoral hizo relativamente difícil que existiera dentro de este partido una discusión programática profunda de la cual emergiera una doctrina del partido. Adicionalmente, tanto en el caso del MVR como en el caso de otros partidos políticos que integraron el Polo Patriótico, su fuerza para imponer un planteamiento programático por encima del planteamiento del mismo Chávez era relativamente baja. En otras palabras, es relativamente fácil argumentar que, dada la naturaleza de la relación entre estos movimientos políticos y su Candidato Presidencial, lo relevante no es el pensamiento económico del chavismo sino el pensamiento económico del mismo Chávez.

Hecha esa salvedad, podemos sin embargo argumentar que existen algunas fuentes importantes para conocer este pensamiento económico. Además de las escasas fuentes hemerográficas e intervenciones públicas de Hugo Chávez como candidato presidencial, el Programa de Gobierno presentado por el Polo Patriótico para las elecciones de 1998 constituye una fuente importante de información sobre el proyecto económico chavista, debido a que Chávez trabajó personalmente en ese proyecto de gobierno y se reunía regularmente con el equipo técnico que lo elaboró. Ese equipo, conformado por Jorge Pérez, Jorge Giordani, Adina Bastidas, J. J. Montilla y Francisco Mieres, entre otros, también formó parte de su principal grupo de colaboradores durante la primera etapa de su gobierno. Así mismo, la extensa entrevista realizada por Agustín Blanco Muñoz a Chávez entre 1995 y 1998, publicada bajo el título *Habla el Comandante*, constituye una fuente importante de información sobre su pensamiento económico y social.²

1.1 El diagnóstico del problema.

Dentro del planteamiento esbozado en estos documentos, se puede identificar un diagnóstico del problema económico venezolano como fundamentalmente el de una manifestación del fracaso de su sistema político. Por ello, el planteamiento político toma un rol primordial dentro del programa chavista. En este sentido, es reveladora la respuesta que le da Chávez a Blanco Muñoz cuando éste lo interroga en torno a su planteamiento con respecto a los problemas de la inseguridad y de la inflación:

² Blanco Muñoz (1998). Ver pp. 619-620 para el recuento por Chávez de la conformación y su interacción con el equipo que elaboró el programa de gobierno.

“Inflación, hambre, inseguridad, educación, pobreza, todo eso forma una masa problemática, cuya causa es la misma. Porque esos son efectos de qué, del desgaste del modelo político, que no tiene capacidad para regular las perturbaciones que se le fueron de las manos. Es la teoría de las catástrofes. Una perturbación que no es regulada, y otra y otra hasta que viene la ruptura. ¿Qué pasó aquí? El modelo político no tiene capacidad para regular las perturbaciones como las de la inseguridad pública. Ni siquiera para entender el problema. Estoy seguro de que ellos no entienden la dimensión del problema. Pretenden curar un cáncer con un vasito de agua con hielo y unas goticas de cualquier cosa. Entonces cuando nosotros decimos que hay que transformar el modelo político es porque estamos atacando la raíz. Decía Montesquieu: toda causa particular tiene una causa general, la causa madre. Igual en el modelo económico. ¿Por qué la inflación? Porque no hay un modelo económico productivo.” (Blanco Muñoz, 1998, p. 625)

¿Cómo puede la reforma política ayudar a cambiar el modelo económico? La visión política fundamental del planteamiento chavista es que el sistema democrático se encuentra en cierta manera “secuestrado” por pequeños grupos o “cúpulas” y que esa concentración de poder es la que lleva a que se tomen decisiones de política que no representan los verdaderos intereses o voluntad popular. De hecho, la sección de “equilibrio político del programa de gobierno justamente abre con el siguiente diagnóstico:

“Venezuela posee una gran variedad cultural, un extraordinario conjunto de valores fundamentales y una predominante población joven cuya inteligencia y creatividad son piezas básicas en la construcción de un mejor futuro (...) Estas potencialidades se encuentran obstaculizadas por la trama de intereses imperantes y por el agotamiento del modelo político. Todo ello ha conducido al colapso del Estado, al empobrecimiento de la población y al descrédito político.” (Polo Patriótico, 1998)

El llamado a una Asamblea Nacional Constituyente tiene por intención remover esta traba que significa el secuestro del sistema político por la “trama de intereses imperantes”. En este sentido, el diagnóstico básico es que existe una inconsistencia entre los objetivos de los electores y los objetivos perseguidos por el *establishment* político, y que la Constituyente permitirá resolver esa inconsistencia. Por lo tanto, se espera que la Constituyente sea capaz de producir cambios concretos en la configuración institucional venezolana que incidan directamente sobre la eficiencia del sistema económico. De acuerdo con el Programa de Gobierno, la ANC permitirá sentar las bases y lineamientos de un Estado eficiente, promotor y estimulador del desarrollo, que permita la participación directa, que disponga de “una Administración Pública ágil, flexible, de cara al ciudadano,” así como “un Estado que defina soluciones y dé respuestas adecuadas a las condiciones del sistema económico internacional” y “permita insertarnos en dicho sistema económico afirmando nuestra identidad nacional y garantizando niveles adecuados de calidad de vida a la población.” (Polo Patriótico, 1998).

Todo esto no quiere decir que el pensamiento chavista no tenga un diagnóstico de lo que está mal con el sistema económico venezolano; simplemente, a diferencia de la

mayoría de los planteamientos de reforma tradicionales, pone un gran énfasis sobre el rol de la transformación política en el logro de esos objetivos. Se asume que el rompimiento del dominio de las cúpulas sobre el sistema político va a producir políticas correctas, y a pesar de que es importante elaborar un planteamiento sobre cuáles son esas políticas (el cual discutiremos a continuación), se piensa que las reformas políticas automáticamente producirán las condiciones para la implantación de esas reformas.

Esta estructuración del pensamiento político está ligado con la ausencia de consideraciones de economía política del planteamiento chavista. Mientras el pensamiento de economía política moderna partiría de la pregunta ¿Qué tengo que hacer? Para inmediatamente plantearse ¿Cómo puedo hacer que los grupos cuyo apoyo necesito para lograr esos objetivos efectivamente me apoyen y hagan mi programa viable?, el planteamiento chavista no se hace la segunda pregunta debido a que existe una conexión directa entre lo que se tiene que hacer y lo que la voluntad popular, a través de mecanismos de participación tales como la realización de la ANC, posibilitará hacer.

Y ¿qué es lo que esa transformación política generará en el plano económico? O, en otras palabras, qué es lo que está mal con el sistema económico venezolano, de acuerdo con el planteamiento chavista? Ya hemos citado la idea de que el Estado no funciona porque sus mecanismos de toma de decisión están capturados por intereses particulares. Además de ese hay una serie de elementos básicos en la crítica chavista del sistema económico imperante en Venezuela en 1998.

El Programa de Gobierno contiene una discusión extensa sobre el diagnóstico del problema económico. En particular, pone en un lugar fundamental entre las distorsiones existentes a lo que llama “el binomio de concentración y monoproducción.” Por esto se refiere a la concentración geográfica de la producción y a la alta dependencia del petróleo. Al igual que gran parte de los programas políticos del siglo XX venezolano, el programa chavista ve la alta dependencia del petróleo como un problema, y expone una visión crítica ante los planes de expansión que profundizan esa dependencia. Es a esto precisamente a lo que se refiere Chávez cuando dice que la causa de la inflación es que no tenemos una economía productiva:

“No tenemos una economía productiva, sino que dependemos en un 80% del componente importado. Y esto origina, a su vez, un desorden fiscal, etc. Una economía que sólo produce petróleo, vive a expensas de unos precios y cuando estos caen se presenta el desastre más grande. No hay sustento real económico en Venezuela, sólo elementos monetarios y además especulativos y la única vertiente productiva es el petróleo. Hace falta, entonces, para atacar la inflación, impulsar un modelo económico distinto, productivo” (Blanco Muñoz, 1998, p. 626)

Es fundamentalmente en este sentido que el planteamiento chavista es crítico de la globalización: el problema es que la globalización nos ha llevado a ser una economía monoprodutora, y esa distorsión se puede atacar en gran medida “creciendo hacia adentro” a través de la sustitución de importaciones, en particular de bienes de consumo básico (Polo Patriótico, cap. 3). Sin embargo, en ningún momento hay un planteamiento de separación de la economía global, y el mismo Chávez subraya que “el proyecto nuestro no es autárquico.”(Blanco Muñoz, p. 609)

Curiosamente, el problema de la pobreza no es visto dentro del planteamiento chavista como un problema económico, sino como un problema social. Esto se refleja no sólo en el hecho de que la discusión sobre pobreza se separa en el Programa de Gobierno de la discusión del Equilibrio Económico, sino también por el hecho de que esa misma discusión no vincula directamente al problema de la pobreza con los principales problemas económicos. Tal vez lo más difícil de entender es que la discusión que hace el programa de gobierno sobre la pobreza no la vincule con el problema distributivo. De hecho, el enfoque de la pobreza esbozado en este programa de gobierno es un enfoque mucho más microeconómico que macroeconómico. La idea de que la mala distribución de la renta petrolera es una causa del problema de la pobreza, a pesar de ser comúnmente asociada con el planteamiento político chavista, no se ve reflejada ni siquiera tangencialmente en el Programa de Gobierno. Fundamentalmente, el programa critica las modalidades de intervención para luchar contra la pobreza, y el énfasis excesivo en la focalización de los programas sociales. Es posible, sin embargo, que el planteamiento del Programa de Gobierno en este aspecto no capture el pensamiento del mismo Chávez, quien si apela a la distinción entre explotadores y explotados varias veces en su entrevista con Blanco Muñoz.³

1.2 El modelo económico.

El centro del planteamiento económico chavista para resolver los problema identificados es la propuesta de lo que se llama un modelo económico “humanista, autogestionario y competitivo.” Lo que cada uno de estos términos quiere decir es algo ambiguo tanto en el Programa de Gobierno como en las reflexiones del mismo Chávez. La idea fundamental de un planteamiento humanista es la de ubicar “al hombre como centro de su atención y razón de ser” y permitir “condiciones dignas de vida, posibilitando a los venezolanos la satisfacción de sus necesidades en correspondencia con su capacidad y esfuerzo.” Chávez expone una concepción del concepto de humanismo que lo acerca muchísimo a los planteamientos modernos de la Tercera Vía:

“El proyecto que nosotros estamos diseñando, inventando, seguramente tiene elementos del socialismo, del capitalismo, del ser humano. Desde ese punto de vista, por ejemplo, el modelo económico lo hemos llamado humanista, como yo lo he explicado en diversos escenarios. Y está compuesto por tres gruesos factores: uno es el Estado, y la necesidad de un Estado eficaz, que regule, impulse, promueva, etc. el proceso económico; la necesidad de un mercado, pero que sea sano, donde de verdad se cumplan relativamente las leyes de oferta y demanda, no un mercado monopolizado ni oligopolizado. Y el tercer factor: el hombre, el ser humano. Por eso es que hemos hablado de un proyecto humanista.” (Blanco Muñoz, p. 612)

La idea del modelo autogestionario básicamente se refiere a la “democratización económica y las formas organizativas alternas, como cooperativas y otros tipos de asociación.” El elemento competitivo, por otro lado, tiene que ver simplemente con que esa economía esté en capacidad de lograr un alto nivel de productividad y de competir con productos extranjeros.

³ Ver, por ejemplo, pp. 80-81 y p. 397.

Una caracterización un poco más comprensible del sistema económico propuesto, por lo tanto, sería la de un sistema económico en el cual haya una intervención activa del Estado, en convivencia con las fuerzas de un mercado, dentro del cual tengan un lugar importante las formas no tradicionales de asociación económica tales como las cooperativas, y que sea capaz de lograr un alto nivel de competitividad y productividad. Salvo por el elemento autogestionario – el cual no se desarrolla en detalle en el resto del programa – es un planteamiento bastante general e incluso poco novedoso.

Algunos aspectos más específicos del programa si son, por lo contrario, algo heterodoxos. Por ejemplo, la orientación buscada de la producción tiene relativamente poco que ver con la eficiencia relativa o ventajas comparativas de la nación en sectores específicos. Por lo contrario, la idea es priorizar la producción de bienes que satisfagan necesidades básicas:

“Estructuralmente sin embargo, en el país existen posibilidades y condiciones para impulsar fuentes de riqueza complementaria, a corto plazo. Entre los sectores que pueden contribuir en esta dirección destacan el sector de bienes de consumo esenciales, el de servicios esenciales y gobierno.” (Polo Patriótico, 1998)

La estrategia implícita involucra el crecimiento de sectores de bienes no transables, por lo tanto siendo compatible con una menor integración económica de la nación. Esta idea de reducir – aunque no eliminar – la integración económica también se pone de manifiesto en el planteamiento de reducir los planes de inversión y el nivel de producción petrolera.⁴ El Programa pasa a listar los cinco sectores que considera como puntales del crecimiento: empresas básicas, bienes de consumo esenciales, servicios esenciales y gobierno y, curiosamente, banca y finanzas y gran industria. Es difícil inferir del Programa si se está hablando de una clasificación de sectores productivos o de un grupo de sectores a estimular, caso en el cual los últimos dos parecieran no encuadrar bien con el planteamiento general. Chávez sí habla de cinco “líneas dinamizadoras,” pero su lista es algo distinta. En todo caso, la idea central parece ser que el Estado va a definir lineamientos de intervención sectoriales con el objetivo de dinamizar el crecimiento económico.

El Programa le dedica una sección relativamente extensa y bastante ortodoxa a la política fiscal. Chávez también habla de las “líneas dinamizadoras” como algo que se debe combinar con lo que llama “vías monetarias”:

“reducir el déficit fiscal, no emitir dinero inorgánico, poner control en los gastos públicos, en la burocracia estatal, etc., medidas de restricción del gasto público y de incrementar el ingreso, no seguir devaluando la moneda. Entonces es una combinación de medidas monetarias, coyunturales y también estructurales, por debajo del modelo económico.” (Blanco Muñoz, p. 626)

No se puede dejar pasar por alto el planteamiento de reordenación territorial hecho en el Programa de Gobierno y que va a tener una influencia determinante en el diseño de los planes posteriores. El Programa le dedica una de sus cinco secciones a hablar del objetivo de “equilibrio territorial.” El planteamiento central es que la distribución de la población venezolana está altamente sesgada hacia un número de núcleos urbanos en la

⁴ Blanco Muñoz, p. 608.

zona norte-costera, poniendo presión sobre los recursos naturales de esas zonas y desperdiciando las oportunidades económicas del resto del país. Por lo tanto, el Programa se propone el estímulo mediante la inversión pública del surgimiento de tres “ejes económicos” alternativos: el eje Orinoco-Apure en el sur, el eje Guasdalito-San Cristóbal- Maracaibo en Occidente, y el eje Ciudad Guayana-Maturín-Puerto La Cruz, Porlamar. Cada uno de estos ejes estaba asociado con un conjunto de ventajas naturales o geográficas que, de acuerdo a los autores del programa, les permitirían ser capaces de sostener un alto nivel de actividad económica.

1.3 Marxismo, planificación centralizada y chavismo.

Una interpretación común del planteamiento económico de Chávez ha tendido a colocarlo en el campo de la extrema izquierda, y a asociarlo con el planteamiento marxista y de una economía centralmente planificada. Ciertamente esta caracterización no es gratuita: la postura de Chávez en política internacional, el apoyo que ha recibido de las fuerzas políticas de izquierda y ultraizquierda, su utilización de símbolos y un discurso característico de la izquierda latinoamericana hace que esta interpretación guarde una consistencia directa con la realidad observada. Sin embargo, y sin ánimo de negar esta identificación, es interesante apuntar que tanto el Programa de Gobierno como las mismas intervenciones de Chávez han tendido siempre a enfatizar que el modelo económico propuesto es muy distinto al modelo de economía centralmente planificada característico de las economías comunistas. Tal vez con la intención de presentar una imagen moderada, Chávez durante la campaña electoral hizo un intento bastante fuerte por separarse de esa visión, al afirmar que su planteamiento era similar al:

“planteamiento del primer ministro británico Tony Blair, cuando habla de la Tercera Vía. En esa misma dirección, avanza también el Presidente Clinton, me inscribo en ella y seguiremos estudiándola. Capitalismo, sí, pero que se aleje de los extremos.” (*El Universal*, 28-9-98, p.2-1)

En la entrevista con Blanco Muñoz, Chávez rechaza varias veces que se le catalogue como marxista. Repite afirmaciones tales como que “el comunismo no es la ideología para conducir el futuro venezolano” (p. 69), “no soy marxista, pero no soy antimarxista (...) no es él [el marxismo] la solución, especialmente para nuestros países, para estas condiciones, donde yo creo que no hay vestigio de clase obrera” (p. 392), o “ni siquiera en Cuba o China la gente quiere hablar de marxismo.” Es interesante citar plenamente una parte del diálogo entre Blanco Muñoz y Chávez donde el primero literalmente lo acorrala para pronunciarse en torno a la consistencia entre su visión y el marxismo:

ABM: ¿Es decir que nuestra realidad no tiene nada que ver con la lucha de clases y la explotación, que son las tesis básicas del marxismo?

HC: ¿Cuáles clases, preguntaría yo, hoy en Venezuela? ¿Dónde está la separación de clases? ¿La clase obrera? Creo que Marx decía que para que hubiese clase obrera, ella debe tener conciencia de ella misma

ABM: Marx establece el cuadro de clases de la sociedad capitalista y los bloques fundamentales de la misma: explotados y explotadores

HC: La clase media hoy día está pasando a ser clase explotada. Entonces aquí hay dos polos: una minoría explotadora y una gran mayoría explotada. Si eso es lucha de clases, ahí hay un elemento explosivo hoy en Venezuela.

ABM: Esa es una visión marxista...

HC: Será marxismo, pero yo no conozco el marxismo.

ABM: ¿Tú crees que la salida aquí será violenta o pacífica?

HC: Yo creo que va a ser violenta.

ABM: Esa también es una visión marxista.

HC: Eres tú quien la califica de marxista.

ABM: El planteamiento marxista afirma que los cambios radicales se realizan por la vía violenta, porque la burguesía no se resigna a perder el poder.

HC: Tú dices que esa es una visión marxista, pero es obvio además.

ABM: Sí, pero justamente el marxismo es una teoría que permite captar la esencia clasista del proceso.

HC: Yo no puedo adueñarme ahora del pensamiento marxista y declararme como tal, porque no conozco. Yo nunca leí *El Capital*. He leído elementos del marxismo, pero de forma superficial.”

Lo más interesante de este diálogo, a nuestro parecer, es que nos permite ver hasta dónde era capaz de llegar Chávez para evitar que se le caracterizase como marxista. Por supuesto que siempre cabe la posibilidad de que esta sea una posición estratégica, a través de la cual él buscaba evitar promover una imagen radical con objeto de poder llegar a la Presidencia. Sin embargo, no buscamos hacer un estudio del “verdadero Chávez” o de cual es el programa político que Chávez lleva en su mente, sino más bien caracterizar el modelo económico que se le propone al país en las elecciones de 1998. Para ese fin, lo único verdaderamente relevante *son* precisamente las posiciones públicas tales como las que hemos citado. Y en base a ellas, es evidente que el planteamiento programático que el chavismo presenta al país es un planteamiento de economía mixta con fuerte intervención del Estado y con una cierta desconfianza del funcionamiento automático del sistema de mercado, pero que se aleja mucho del planteamiento económico tradicional de la extrema izquierda.

1.4 Los objetivos básicos.

Las precisiones ofrecidas son relevantes en términos de la búsqueda de una caracterización de los objetivos del planteamiento económico chavista. En base a ellas, partiremos del supuesto de que el objetivo fundamental de Chávez no era acabar con la economía de mercado ni con el sector privado. Ello justifica que evaluemos los resultados económicos de este gobierno en base a una serie de indicadores convencionalmente utilizados para evaluar a los gobiernos en el plano económico, tales como crecimiento económico, evolución del desarrollo humano, desempleo y cambios en

la calidad de los puestos de trabajo, pobreza, distribución del ingreso, estabilidad de la moneda, y balance fiscal y externo.

Esta primera aproximación es, por supuesto, informativa. Pero existe otra dimensión posiblemente más relevante del análisis en la cual buscaremos identificar si el gobierno de Chávez fue capaz de lograr los objetivos intermedios especificados en el planteamiento programático que discutimos anteriormente. En particular, nos concentramos sobre los objetivos de disminuir la “concentración y monoproducción”, así como de reorientación del gasto público hacia los objetivos sociales y redimensionamiento del rol de la industria petrolera, discutiendo no sólo en qué medida se lograron estos objetivos sino también la magnitud del esfuerzo dirigido a lograrlos.

Después de realizado ese análisis de los logros, pasaremos a describir lo que a nuestro parecer fueron las principales razones detrás del fracaso en los objetivos planteados.

2. Los resultados económicos del quinquenio 1999-2003.

2.1 Indicadores de desempeño económico.

El Cuadro No. 1 presenta una comparación del gobierno de Chávez con los nueve gobiernos que le precedieron en el poder desde 1950. Esta comparación se hace en términos de una serie de variables usualmente utilizadas para medir el desempeño económico, tales como crecimiento económico, desempleo, inflación, pobreza, distribución del ingreso y desarrollo humano. Asimismo, incluimos las variables devaluación nominal y déficit fiscal como indicadores de variables intermedias que reflejan el éxito de la política económica.

La evaluación general del gobierno de Chávez que sale de esta comparación es considerablemente desfavorable. En términos de crecimiento económico, es el gobierno con peor desempeño desde 1950: aun sin contar el decrecimiento proyectado para 2003, la tasa de crecimiento es inferior a la del período 1978-83, que hasta ese momento había sido el período con más bajo crecimiento en la segunda mitad del siglo XX. El gobierno de Chávez también sale desfavorablemente evaluado en términos de desempleo (el mayor nivel desde 1950, con el segundo mayor incremento en puntos porcentuales) e inflación (tercer mayor nivel, aunque en este caso con una desaceleración importante con respecto al período anterior). La comparación también es desfavorable cuando se evalúan algunas variables intermedias de política económica, tales como la devaluación y el déficit fiscal: la devaluación nominal es la tercera más alta desde 1950 (otra vez, sin embargo, con una desaceleración importante con respecto al gobierno previo), mientras que el déficit fiscal es el más alto desde 1950.

Así mismo, incluimos en la tabla de comparación un indicador de la Productividad Total de los Factores, el cual mide la eficiencia con la que la economía venezolana transforma sus insumos de capital y trabajo en producción.⁵ Aquí también la evaluación del gobierno bajo estudio es altamente desfavorable, estando asociado a una caída en

⁵ Tomada de Rodríguez (en preparación).

3,56% anual en la productividad, caída sólo superada desde 1950 por el período 1978-83, cuando cayó en 4,41%.

Cuando la comparación se hace en términos de indicadores de desempeño económico que reflejan la dimensión social más adecuadamente, la comparación sigue siendo desfavorable, aunque aquí surge una serie de matices importantes. Curiosamente, la evolución de la pobreza muestra un comportamiento *favorable*. A pesar de que el gobierno de Chávez muestra la tercera tasa de pobreza más alta del período bajo estudio, los niveles de pobreza muestran un descenso considerable con respecto a los dos períodos presidenciales inmediatamente anteriores. Esta observación pareciera contradictoria con gran parte de la discusión pública sobre este tema, de acuerdo con la cual se toma como un hecho que la pobreza ha aumentado durante el período presidencial de Chávez. Es común, de hecho, que esta afirmación se haya citado el estudio de la UCAB (2002) que también utilizamos para construir el Cuadro No. 1.

La razón detrás de esta aparente contradicción es que el índice de pobreza en ese estudio muestra un descenso muy fuerte en 1998, último año del segundo gobierno de Caldera, de 70,0% a 55,8%. Durante el gobierno de Chávez aumenta levemente, de 55,8% en 1998 a 57,0% en 2001. Por lo tanto, a pesar de que ha habido un incremento en la pobreza desde 1998 (de 55,8% a 57,0%), el promedio de pobreza bajo el gobierno de Chávez (56,43%) es considerablemente menor a la del gobierno de Caldera (66,61%).

A pesar de que esta relativa disminución de la pobreza pudiera presentarse como un éxito de la política social del gobierno de Chávez, es probable que la caída en la pobreza durante el período 1999-2001 simplemente sea reflejo del alto nivel de salarios reales causado por la apreciación de la moneda. Un análisis más detallado de estas cifras muestra incrementos sustanciales durante los años de grandes ajustes cambiarios, los cuales usualmente son al menos parcialmente revertidos a medida que se produce una apreciación real de la moneda. Este comportamiento es esperable, ya que los modelos más básicos de tipo de cambio real predicen una relación directa entre el salario real y el tipo de cambio real. El hecho de que nuestros datos lleguen hasta 2001 indica que capturan el período de fuerte apreciación real de la moneda vivido entre 1999 y 2001, apreciación que se vio fuertemente revertida a partir de 2002.

El comportamiento de la distribución factorial del ingreso muestra un comportamiento similar aunque menos dramático: el gobierno de Chávez muestra una ligera mejora en la participación del trabajo en el ingreso nacional con respecto al período anterior, la cual son embargo es la novena más baja entre los diez gobiernos posteriores a 1950.

En cuanto al desarrollo humano, según las estimaciones del INE sobre el IDH, este último gobierno ocupa el tercer lugar, con una leve desmejora al ser comparado con el gobierno previo. Este índice compila una serie de indicadores tales como esperanza de vida, alfabetismo, escolaridad e ingreso, por lo que evalúa en cierto sentido el bienestar del capital humano de una economía.

En suma, una primera aproximación a la evaluación de la política económica del período 1999-2003 nos muestra a un gobierno que, en cuanto a sus resultados más inmediatos, se compara desfavorablemente con otros gobiernos venezolanos. Visto desde el punto de vista de los indicadores tradicionales de desempeño económico, el gobierno

de Chávez parece ciertamente haber generado un nivel de bienestar más bajo que el de otros gobiernos posteriores a 1950. Sólo en el plano de la inflación pareciera haber una mejora con respecto al pasado reciente, pero aun a niveles considerablemente más altos de inflación que los usualmente experimentados por la economía venezolana. Lo mismo se puede decir del comportamiento de algunas variables de política, tales como el manejo de la política cambiaria y fiscal. En cuanto a los indicadores de desarrollo social, el desempeño es aparentemente mejor, mostrando una reducción en la pobreza durante el período 1999-2001 y una ligera mejora en la distribución del ingreso - a pesar de la leve desmejora del IDH. Sin embargo, todo indica que esas mejoras respondían a una fuerte apreciación de la moneda, y se vieron revertidas durante los años 2002 y 2003, para los cuales sin embargo aun no disponemos de datos.⁶

Cuadro No. 1: Comparación de indicadores económicos de los gobiernos venezolanos desde 1950.

	Pérez Jimenez	Betancourt	Leoni	Caldera I	Pérez I	Herrera	Lusinchi	Pérez II	Caldera II	Chávez	Chávez c/03	Promedio	Desviación Típica	Puesto
	1950-58 *	1958-63 *	1963-68	1968-73	1973-78	1978-83	1983-88	1988-93	1993-98	1998-02	1998-03			
Crecimiento económico	3.13%	1.66%	0.95%	2.36%	3.29%	-3.04%	1.19%	0.15%	-0.58%	-3.31%	-5.64%	0.01%	0.029	10
Productividad	0.15%	1.80%	-0.34%	0.54%	-0.55%	-4.41%	1.84%	1.08%	-0.66%	-3.56%	nd	-0.41%	0.021	9
Desempleo	7.51%	12.26%	9.86%	6.27%	5.99%	5.85%	10.79%	8.79%	9.62%	14.44%	nd	9.14%	0.028	1
Inflación	0.74%	1.61%	1.27%	2.78%	8.06%	13.13%	16.98%	43.17%	62.85%	21.37%	24.26%	17.84%	0.197	3
Pobreza	nd	nd	nd	nd	27.55%	26.83%	41.65%	62.49%	66.61%	56.43%	nd	46.93%	0.175	3
Economía Informal	nd	nd	nd	nd	nd	nd	40.72%	40.22%	46.90%	50.51%	nd	44.59%	0.050	1
Distribución factorial del ingreso	44.01%	48.21%	46.80%	47.66%	41.16%	45.03%	41.56%	37.98%	33.73%	34.87%	nd	42.10%	0.052	9
IDH	0.46	0.61	nd	0.69	nd	0.82	nd	0.84	0.73	0.76	nd	0.70	0.132	3
Devaluación nominal	0.00%	0.00%	6.90%	-0.38%	-0.45%	0.00%	48.06%	20.82%	58.39%	27.97%	25.67%	16.13%	0.211	3
Déficit fiscal/ PIB ^{FMI 3}	1.01%	-2.13%	0.85%	-0.86%	0.10%	-1.39%	0.13%	-1.19%	-1.55%	-2.73%	nd	-0.78%	0.013	10

1 hasta el año 2000, 2 hasta el 2002 según la disponibilidad de la data, 3 hasta el 2000, 4 del 1950-1980 indicador de comienzo de cada década.
† El período de Pérez Jimenez se consideró hasta 1957, mientras que el período Betancourt (más la Junta de gobierno) considera de 1957 en adelante.
Fuente: BCV, MF, FMI, PNUD, UCAB; Cálculos de Matías Riutort, Bases Cuantitativas 1950-1999 y cálculos propios

2.2 Las variables intermedias.

A continuación pasamos a evaluar el desempeño del gobierno bajo estudio en términos de varios de los objetivos intermedios planteados en el Programa de Gobierno. Comenzaremos por analizar el éxito en lograr una disminución de la dependencia sobre la industria petrolera y el objetivo de reorientar la producción hacia los sectores productores de bienes esenciales. Después pasaremos a discutir el éxito del gobierno en lograr poner en marcha un proceso de reordenamiento y desconcentración territorial, para posteriormente analizar el esfuerzo de direccionar el gasto público hacia el gasto social.

2.2.1 Monoproducción y concentración sectorial

El Cuadro No. 2 muestra la evolución de la participación de diversos sectores económicos en el Producto Interno Bruto entre 1998 y el año 2002. Presentamos dos cálculos del PIB para el 2002: el primero, que llamamos “(a)”, contiene el cierre estimado por el Banco Central de Venezuela, mientras el segundo, al cual llamamos “(b)”, deduce del primero el descenso en la producción atribuible a la huelga general iniciada en

⁶ Esta evaluación, que ya de por sí es bastante negativa, se agrava cuando tomamos en cuenta que en la mayor parte de estas variables, la tendencia es a un deterioro a medida que avanza el gobierno; por lo tanto, tanto el desempleo como la inflación y la pobreza en los años 2002 y 2003 son superiores a los del promedio del gobierno.

diciembre de 2002.⁷ Por lo tanto, el escenario (b) nos permite inferir la composición del PIB que hubiese resultado en 2002 de no haber ocurrido la huelga general. Usamos este escenario como punto de referencia debido a que la caída en la producción petrolera ocurrida durante diciembre de 2002 no es permanente ni tampoco puede ser atribuida a ningún diseño de política económica. El primer hecho importante que salta a la vista de esta comparación es que no parece haber existido una transformación cuantitativamente importante de la composición de la producción hacia los sectores no petroleros. Entre 1998 y 2002 la actividad no petrolera aumenta de 69,6% a 72,2% del PIB, y la actividad petrolera disminuye de 27,8% a 25,8% del PIB. Estos cambios, a pesar de no ser insignificantes, no revelan una transformación estructural profunda de la economía venezolana. Un análisis más a fondo de las cifras revela que la razón más inmediata de este cambio es que la caída del PIB petrolero, debido a la política de recortes de la producción, ha sido mayor al descenso de la producción no petrolera: entre 1998 y 2002(b), el PIB petrolero cae en 11,5% mientras que el no petrolero cae en 1,5%. Por lo tanto, sería difícil sostener que se está generando un mayor dinamismo en la economía no petrolera.

El otro elemento relevante de la comparación hecha en el Cuadro No. 2 es que podemos observar un crecimiento relativo en la importancia del sector de bienes no transables dentro de la economía petrolera: los servicios aumentan de 42.4% a 45.5%, mientras que la producción de bienes cae de 28,0% a 27,3% y los derechos de importación disminuyen de 2.6% a 2.0% del PIB. A pesar de que los cambios tampoco son dramáticos, aquí sí vemos una expansión real del sector de servicios: el crecimiento de este sector entre 1998 y 2002 (b) es de 2,0%, o 0,5% interanual. Más del 60% de este crecimiento, sin embargo, ha estado concentrado en el crecimiento del sector de comunicaciones, el cual se expandió en 43,3% entre 1998 y 2001 (12,6% anual)⁸.

En los patrones existentes, por lo tanto, se muestran varios defectos en el cumplimiento de los objetivos iniciales. Si bien la producción nacional disminuyó levemente su dependencia del petróleo, esto ocurrió dentro de un contexto de contracción general de la actividad económica, sin que se mostrase ningún dinamismo en los sectores no petroleros. El único sector que efectivamente muestra un crecimiento importante, tal como es el sector de comunicaciones, no es un sector sobre el cual el Programa de Gobierno pusiese ningún énfasis particular ni que estuviese dentro de los bienes de consumo y servicios esenciales cuyo crecimiento se buscaba dinamizar.

Cuadro No. 2: Descomposición del PIB por sectores económicos: 1998-2002

CLASE DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	1998	1999	2000 *	2001 (*)	2002 (a)	2002 (b)
Actividades Petroleras	27.8%	27.4%	27.4%	26.4%	25.3%	25.8%
Actividades no Petroleras	69.6%	70.1%	70.0%	70.8%	72.6%	72.2%
Productoras de Bienes	28.0%	27.1%	26.9%	27.4%	27.1%	27.3%
Productoras de Servicios	42.4%	43.8%	43.8%	44.1%	46.2%	45.5%
SUB-TOTAL	97.4%	97.5%	97.4%	97.2%	97.9%	98.0%
Mas: Derechos de Importación	2.6%	2.5%	2.6%	2.8%	2.1%	2.0%

⁷ Las estimaciones del BCV se toman de BCV(2003), mientras que el segundo escenario resta del primero la caída en el PIB atribuible a los efectos de la huelga general durante diciembre de 2002 según las estimaciones de OAEF(2003)

⁸ Lamentablemente no disponemos del PIB en el sector comunicaciones en el año 2002.

TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
--------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------

Fuente: BCV y cálculos propios

Una conclusión similar se desprende del análisis de la variación en la composición de las exportaciones entre 1998 y 2001. A pesar de la fuerte caída en el nivel de las exportaciones petroleras (de 180,9 a 167,0 millardos de Bs. de 1984), la composición sectorial del PIB ha quedado prácticamente igual a lo que era en 1998, con la participación petrolera cayendo de 72,4% a 71,6% y la no petrolera aumentando de 24,2% a 25,0 %.

Cuadro No. 3: Descomposición sectorial de las exportaciones

	2001(*)	2000(*)	1999(*)	1998*
EXPORTACIONES DE BIENES FOB Y SERVICIOS	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Petroleras	71.6%	73.1%	74.8%	72.4%
No Petroleras	25.0%	23.9%	21.9%	24.2%
Servicios No Factoriales	3.4%	3.0%	3.3%	3.4%

Fuente: BCV y cálculos propios

Las comparaciones de los Cuadros No. 2 y 3 están realizadas a precios constantes de 1984, debido a la necesidad de evaluar los cambios en la estructura productiva y no en el nivel de precios, el cual tiene un alto componente exógeno. Este método en todo caso sesga la estimación a favor del hallazgo de una mayor diversificación, dado el aumento significativo en precios del petróleo entre 1998 y 2001/2002. De hecho, cuando se comparan las exportaciones petroleras vs. no petroleras a precios de mercado, se encuentra que la participación de las exportaciones petroleras aumenta de 77,2% en 1998 a 80,7% en 2001.⁹

2.2.2 Desconcentración geográfica

Otra orientación de política que deberíamos haber esperado en base al proyecto económico del gobierno bajo análisis sería una orientación de recursos sustancial hacia las áreas económicas menos desarrolladas y más lejanas de la zona centro-norte-costera. De hecho, el Programa de Gobierno explícitamente menciona a los estados Bolívar, Apure, Táchira, Monagas y Anzoátegui como zonas que deberían beneficiarse del desarrollo de los ejes económicos alternativos. Una forma de medir la inversión en estos Estados es a través de las transferencias realizadas a las regiones para los gastos de inversión llevados a cabo directamente por los Estados. El grueso de estas transferencias se hacen a través de dos instrumentos jurídicos: la Ley de Asignaciones Económicas Especiales y la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización. El Cuadro No. 4 muestra las transferencias por habitante proveniente de estos dos fondos, expresada como porcentaje del promedio nacional. Antes de hacer estas comparaciones vale la pena hacer la salvedad de que el monto de estas transferencias está, en principio, asignado por ley. Sin embargo, el gobierno ha ejercido una significativa discrecionalidad en estas

⁹ Este porcentaje baja a 72,6% en 2002, en gran parte como resultado del paro. Si estimamos las exportaciones petroleras y no petroleras correspondientes al escenario (b) en el cual se descuenta el efecto del paro, la participación petrolera hubiese alcanzado 74,2% en 2002.

transferencias, lo cual le ha permitido un margen para orientar la asignación efectiva de recursos hacia los fines más deseados. Así mismo, el gobierno en varias oportunidades realizó reformas a estas leyes, y ciertamente contaba con el apoyo parlamentario necesario para establecer modificaciones significativas a los patrones de asignación de recursos. De hecho, hubiese bastado con que el gobierno legislase sobre la creación del Fondo de Compensación Interterritorial, previsto en la Constitución de 1999, para significativamente alterar este patrón de asignación de recursos. Por ello consideramos válido evaluar la consistencia de la asignación de recursos hecha a través de estos instrumentos con los objetivos básicos del programa de gobierno.

Otra razón para concentrar nuestro análisis sobre los recursos asignados a través de las leyes de FIDES y LAEE es que los recursos asignados a través de estos instrumentos legales son significativamente mayores al resto de los recursos manejados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, ente directamente encargado de los planes de desconcentración territorial. Por ejemplo, en el Presupuesto 2001, las asignaciones al FIDES fueron de 200,3 millardos de Bs., mientras el resto de las transferencias de este ministerio sumaron 51,2 millardos de Bs. y los recursos directamente bajo control de viceministerio de Planificación y Desarrollo Regional eran de apenas 636,6 *millones* de bolívares.

Las asignaciones mostradas por el Cuadro No. 4 revelan que no pareciera haber un patrón definido a través del cual los recursos de FIDES y LAEE fueron utilizados para los planes de desconcentración territorial esbozados en el Programa de Gobierno. En particular, los cinco estados más favorecidos por FIDES fueron Delta Amacuro, Amazonas, Cojedes, Apure y Yaracuy, sólo uno de los cuales estaba contemplado dentro de los planes originales de desarrollo regional. En términos de las transferencias de LAEE, los estados más beneficiados fueron Monagas, Delta Amacuro, Zulia, Anzoátegui y Falcón. En este caso, tres de los estados mencionados se encontraban dentro de los planes originales, pero uno de ellos (Zulia) es uno de los estados de mayor nivel de desarrollo del país, por lo cual difícilmente se puede argumentar que la orientación de recursos hacia ese estado ayudaría a disminuir las desigualdades regionales.

Cuadro No. 4: Asignaciones de los Recursos de FIDES y LAEE

	FIDES 2001	LAEE 98-03
Dtto Metropolitano	14.40%	13.98%
Amazonas	637.48%	180.53%
Anzoátegui	133.61%	200.77%
Apure	261.95%	174.96%
Aragua	90.62%	47.25%
Barinas	182.23%	80.83%
Bolívar	88.88%	64.36%
Carabobo	51.31%	54.19%
Cojedes	322.89%	50.95%

Delta Amacuro	1072.52%	340.53%
Falcón	196.18%	186.40%
Guárico	145.81%	74.44%
Lara	56.66%	47.74%
Mérida	199.23%	48.01%
Miranda	63.52%	46.93%
Monagas	113.45%	811.06%
Nueva Esparta	142.38%	46.86%
Portuguesa	99.18%	48.00%
Sucre	211.44%	48.13%
Táchira	168.33%	47.71%
Trujillo	196.94%	67.11%
Vargas	11.75%	34.35%
Yaracuy	255.26%	47.82%
Zulia	106.61%	251.59%

Fuente: MF y cálculos propios

2.2.3 Redimensionamiento de la relación entre PDVSA y el Gobierno Central

Otra dimensión de modificaciones estructurales a la economía venezolana que se planteó en el Programa de Gobierno fue la de redimensionar la participación de PDVSA en la economía nacional, aumentando la transferencia de recursos anteriormente dirigidos a la inversión en la industria petrolera hacia otras actividades. En particular, habría de esperarse que el gobierno de Chávez hubiese producido un aumento en la participación fiscal en los ingresos de la industria petrolera y un cambio significativo en la asignación de recursos hacia la inversión petrolera. De hecho, la política petrolera fue una de las principales fuentes de conflictividad entre el gobierno y sus opositores durante el período bajo estudio. Sin embargo, a pesar del alto costo político generado por el conflicto entre el Ejecutivo y la gerencia de PDVSA, el Cuadro No. 5 muestra que la contribución fiscal petrolera no aumentó durante el período bajo estudio. De hecho, la contribución fiscal petrolera entre 1999 y 2001 se mantuvo en 41,44% de los ingresos totales, cifra ligeramente inferior al promedio para 1993-98 de 42,39%. A pesar de que la discusión sobre la Ley Orgánica de Hidrocarburos en apariencia giraba en torno a la idea de aumentar la contribución fiscal petrolera, tal como había sido planteado por algunos de sus redactores¹⁰, la versión promulgada de esta terminó conteniendo una rebaja en la alícuota del Impuesto Sobre la Renta petrolero que compensaba el aumento en la regalía petrolera, con la intención de estabilizar la contribución fiscal petrolera sin necesariamente aumentarla.

El cuadro No. 5 también muestra que los niveles de inversión fija de PDVSA se mantuvieron relativamente bajos durante el período de estudio, disminuyendo en más de una tercera parte. Esto es en parte resultado de la aplicación durante los años 2000 y

¹⁰ Ver, por ejemplo, Parra (1997).

2001 de la Ley del FIEM, la cual obligó a PDVSA a acumular un superávit financiero sustancial depositado en este fondo. Esta inversión de PDVSA fue posteriormente revertida con la desacumulación progresiva de ese fondo durante los años 2002 y 2003. A pesar de que al momento de escribir este artículo no se disponía de datos de inversión para PDVSA durante el año 2002, parece poco probable que el resultado neto del período haya sido el de un aumento en los niveles de inversión. De hecho, parece más probable que los recursos del FIEM hayan sido utilizados para pagar los costos de la crisis política de los años 2002 y 2003.

Cuadro No. 5: Contribución Fiscal e Inversión de PDVSA

(%)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1993-98	1999	2000	2001	1999-2001	2002 (*)
Contribución fiscal con dividendos/Ingresos Totales	45.63	40.01	38.35	38.06	52.84	39.43	42.39	37.71	40.19	46.41	41.44	41.6
Inversión/ Ingresos Totales	24.11	28.18	33.63	24.73	25.28	32.38	28.05	22.35	14.15	20.81	19.10	nd

(*) Estimación del autor en base a estadísticas de la OEFP, Ministerio de Finanzas.

Fuente: MF

2.2.4 Composición del gasto público

Como hemos visto, el programa de gobierno de Chávez, al igual que la mayor parte de su discurso político, tiene un fuerte componente de énfasis en la justicia social y en la orientación de las acciones del Estado hacia los grupos más desprotegidos. Ello nos haría esperar una reorientación del gasto público hacia el gasto con impacto redistributivo tal como el gasto en educación y salud.

¿Ocurre efectivamente esa reorientación del gasto? El cuadro No. 6 muestra que la composición del gasto público se vio modificada durante el gobierno de Chávez en una dirección generalmente consistente con los objetivos propuestos de política: el gasto en Sectores Sociales aumenta de 36,0% a 39,3% del presupuesto nacional. Debido a que los presupuestos del período de Chávez eran generalmente más altos en términos reales que los de años previos, este aumento en la participación porcentual también se tradujo en un aumento significativo en los montos de gastos reales. Los “perdedores” en términos de asignación presupuestaria son la inversión en sectores productivos, que en términos generales abarca el apoyo directo e indirecto que el gobierno da al sector privado: éste desciende de 6,0% a 4,1%, y las transferencias a las regiones, las cuales descienden de 22,3% a 18,8%. Es probable – aunque imposible de constatar dada la data disponible – que esta contracción haya obligado a las regiones a reducir su gasto en educación y salud, y que por lo tanto el efecto neto sobre el gasto social sea menor al señalado. Paradójicamente, otro gran “ganador” en la asignación presupuestaria fue el pago de servicio de la deuda, asignación que crece debido al aumento del stock de deuda pública interna y de la tasa de interés que ocurre durante el período en cuestión.

No todo el gasto clasificado bajo el rubro de sectores sociales corresponde a gasto con efectos redistributivos. El gasto en Cultura y Comunicación Social tiende a favorecer a estratos más educados y, por lo tanto, generalmente de mayores ingresos dentro de la población; lo mismo se puede afirmar con respecto al gasto en Ciencia y Tecnología. Al

excluir estos dos componentes, sin embargo, aun podemos constatar que el gasto social aumenta de 34,8% a 38,1% del gasto.

Al analizar con mayor detenimiento estas variaciones en el gasto, sin embargo, notamos que en su casi totalidad se deben al aumento en el gasto en seguridad social. Este gasto aumenta notablemente entre 1993-98 y 1999-2003, de 4,9% a 9,6%. De hecho, cuando excluimos a la seguridad social, observamos que el gasto en los sectores sociales disminuye de 31,1% a 29,7% del presupuesto. Este hecho puede matizar o incluso revertir la conclusión de que los gastos redistributivos aumentaron durante el período bajo estudio. La razón es que los gastos en el sistema de pensiones del Estado no siempre favorecen a los sectores más pobres; a menudo, el sector público le puede dedicar una porción importante de su gasto en pensiones a la seguridad social de grupos que, en comparación con el resto de la población, pueden estar particularmente privilegiados. Vale la pena notar que gran parte del incremento observado en estos períodos corresponde a las asignaciones al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, cuyos presupuesto aumenta de 576,6 millardos de Bs. en el año 2000 a 1.206,7 millardos de Bs. en el 2001, lo cual representa un aumento de 85,9% en términos reales.¹¹

Cuadro No. 6: Clasificación Sectorial del Gasto

DENOMINACION	1998	1999	2000	2001(*)	2002	2003	1993-1998(**)	1999-2003
Sectores Sociales	34.7%	38.5%	37.3%	38.4%	43.3%	39.1%	36.0%	39.3%
Educación	14.3%	16.6%	15.3%	15.4%	18.3%	15.2%	14.5%	16.2%
Vivienda, Desarrollo Urbano y Servicios Conexos	4.1%	3.2%	5.6%	3.1%	3.4%	3.8%	4.3%	3.8%
Salud	5.8%	5.9%	4.6%	4.8%	6.6%	5.1%	5.3%	5.4%
Desarrollo Social y Participación	3.4%	3.6%	2.7%	2.8%	3.3%	3.1%	5.8%	3.1%
Seguridad Social	5.9%	8.1%	7.5%	10.9%	10.7%	10.8%	4.9%	9.6%
Cultura y Comunicación Social	0.8%	0.5%	0.7%	0.5%	0.4%	0.7%	0.8%	0.6%
Cultura	0.7%	0.5%	0.7%	0.4%	0.3%	0.0%	0.7%	0.4%
Comunicación Social	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%
Ciencia y Tecnología	0.5%	0.6%	0.8%	0.8%	0.5%	0.4%	0.5%	0.6%
Sectores Productivos	4.6%	3.4%	4.3%	3.9%	4.2%	4.6%	6.0%	4.1%
Agrícola	1.8%	1.0%	1.4%	1.4%	0.6%	0.6%	2.5%	1.0%
Transporte y Comunicaciones	2.2%	2.0%	2.1%	1.7%	1.3%	2.5%	2.7%	1.9%
Transporte	2.2%	1.9%	2.1%	1.6%	1.3%	0.0%	2.7%	1.4%
Comunicaciones	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Industria y Comercio	0.3%	0.3%	0.5%	0.6%	0.6%	0.4%	0.4%	0.5%
Energía, Minas y Petróleo	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	1.7%	1.1%	0.2%	0.6%
Energía	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	1.6%	0.0%	0.1%	0.3%
Minas	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Petróleo y Petroquímica	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.1%
Turismo y Recreación	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%	0.1%	0.2%	0.1%
Servicios Generales	14.6%	14.3%	17.1%	18.3%	9.3%	10.0%	12.3%	13.8%
Seguridad y Defensa	7.7%	8.7%	7.1%	7.0%	6.2%	6.6%	7.5%	7.1%
Defensa Nacional	5.0%	6.0%	4.7%	4.0%	3.5%	0.0%	5.2%	3.6%

¹¹ Ver Ministerio de Finanzas (1999 y 2000)

Política, Seguridad y Orden Público	1.4%	0.9%	0.6%	0.7%	0.6%	0.0%	1.1%	0.6%
Administración de Justicia y Ministerio Público	1.4%	1.9%	1.8%	2.3%	2.1%	0.0%	1.2%	1.6%
Dirección Superior	6.9%	5.6%	10.0%	11.2%	3.1%	3.4%	4.8%	6.7%
Otros Sectores								
Gastos no Clasificados Sectorialmente	46.1%	43.7%	41.3%	39.5%	43.3%	46.3%	45.7%	42.8%
Servicio de la Deuda Pública	17.7%	21.5%	18.7%	18.8%	23.4%	27.3%	18.6%	22.0%
Situado Constitucional	13.1%	12.7%	12.6%	11.3%	14.0%	13.0%	14.9%	12.7%
Subsidio a la Capitalidad	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Aporte a la Policía Metropolitana	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%
Fondo Intergubernamental de Descentralización	3.5%	3.3%	2.5%	2.1%	2.9%	2.3%	3.1%	2.6%
Otras Transferencias a Entidades Federales	3.1%	2.5%	0.4%	1.5%	0.0%	0.0%	2.8%	0.9%
Transferencias al Exterior	0.3%	0.2%	0.1%	0.3%	0.1%	0.2%	0.3%	0.2%
Fondo de Reest. De los Org. Del Sector Público	0.2%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.1%
Asignaciones Especiales	2.2%	1.9%	2.9%	2.1%	2.5%	3.1%	1.4%	2.5%
Otros Gastos no Clasificados	5.9%	1.4%	3.9%	3.4%	0.1%	0.0%	3.4%	1.8%
Rectificaciones al Presupuesto	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.0%	0.1%
Total Transferencias a las Regiones	21.9%	20.4%	18.5%	17.0%	19.5%	18.5%	22.3%	18.8%
Total Gastos	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: OCEPRE, Proyecto de Ley de Presupuesto 2002 y Cálculos Propios.

(*) Presupuesto y Modificaciones al 31-08-02.

(**) Subtotales del Gasto No Clasificado Sectorialmente corresponden a 1997-1998.

2.2.5 Dependencia externa

Por último, vale la pena analizar si el gobierno de Chávez fue capaz de lograr su cometido de hacer a la economía venezolana menos dependiente de los Estados Unidos y más integrada en una economía multipolar. El Cuadro No. 7 muestra la subdivisión de las exportaciones no petroleras por país de destino. Es llamativo que Estados Unidos haya incrementado su participación entre 1997-98 y 1999-2001 de 17,38% a 33,84%. A pesar de que la integración con otros países latinoamericanos, en particular dentro de la región andina, aumentó significativamente, el crecimiento en el comercio con Estados Unidos es considerablemente mayor que el crecimiento en el comercio con estas economías vecinas. Pareciera que en este sentido la búsqueda de una diversificación geográfica de las relaciones económicas internacionales no fue exitosa.

Cuadro No. 7: Exportaciones no petroleras por destino

	1997-98	1999-2001
Colombia	9.96%	16.00%
Estados Unidos	17.38%	33.84%
México	2.42%	3.73%
Perú	1.34%	3.11%
Japón	1.40%	0.35%
Países Bajos	3.18%	1.67%
Reino Unido	0.76%	1.01%
Brasil	1.64%	2.74%

Ecuador	1.24%	3.16%
Otros	60.68%	34.40%
Total	100.00%	100.00%

Fuente: BCV y cálculos propios

2.2.6 Comentarios finales

El análisis de los principales resultados económicos del quinquenio 1999-2003 muestra una falta de consistencia entre los postulados básicos del proyecto chavista y sus políticas económicas. Esto se pone de manifiesto no sólo en el hecho de que durante este período se haya fracasado en el logro de los principales objetivos económicos en términos de mejora de bienestar, sino en que el gobierno tampoco fue capaz de lograr sus principales objetivos intermedios, tales como el reorientamiento sectorial de la economía hacia menores niveles de dependencia petrolera, la asignación de recursos hacia los “nuevos” ejes económicos, o el aumento sostenido del gasto social. El fracaso del gobierno en el logro de sus objetivos intermedios de política sugiere la existencia de graves problemas de coordinación o de gerencia a lo interno del equipo de gobierno que imposibilitaron la formulación de un conjunto de políticas económicas consistente con los objetivos programáticos fundamentales.

3. El fracaso macroeconómico

El colapso del crecimiento venezolano durante el gobierno de Chávez, sin embargo, no es completamente atribuible a los fracasos en política sectorial descritos en la sección anterior. En el peor de los casos, el hecho de que la administración en cuestión no haya iniciado la transformación sectorial que se propuso podría haber causado un estancamiento secular de la economía venezolana, pero no una contracción de las magnitudes observadas.

En el análisis de la contracción económica debemos separar dos efectos: el de los errores cometidos en la implementación y formulación de políticas macroeconómicas y el de las decisiones de un grupo de agentes económicos y políticos de paralizar el proceso productivo como instrumento político. En esta sección nos concentramos sobre los aspectos puramente macroeconómicos, para pasar en la próxima a discutir la estrategia política seguida por el gobierno y el resto de los agentes relevantes.

La separación de estos dos efectos cobra relevancia a la luz del énfasis que gran parte de la discusión de políticas públicas en Venezuela ha puesto en el efecto de la conflictividad política sobre la contracción económica. Curiosamente, la idea de que la crisis política era la principal determinante de la crisis económica se convirtió en uno de los pocos puntos de coincidencia entre los partidarios y los adversarios del gobierno. Del lado de la oposición, se hizo común oír el razonamiento de acuerdo con el cual sólo la salida de Chávez generaría un influxo de inversiones que producirán una recuperación económica automática. En esa visión, la mejor política económica era salir de Chávez y el tema de la estrategia económica propiamente dicha pasaba a ocupar un segundo lugar algo subsidiario.

En el caso de la visión oficialista, el problema económico también se veía, fundamentalmente, como síntoma y expresión del problema político. Quizá la mejor expresión de este pensamiento la expuso el mismo Chávez, cuando en un discurso pronunciado el 14 de octubre de 2002 ante la Asamblea Anual de Fedeindustria expresó que de no haber sido por la conspiración política se hubiese llegado a inflación de un solo dígito para el 2002.

Sin embargo, el hecho de que lo político incida sobre lo económico – como, de hecho, argumentaremos en la próxima sección – no implica que sea el único determinante importante, ni que sea el principal. A pesar del efecto de los paros y saqueos de 2002, la contracción de ese año era perfectamente esperable dado el conjunto de distorsiones macroeconómicas que se venían acumulando durante los años previos. Estas distorsiones básicamente provienen del intento de sostener un tipo de cambio y una política fiscal cuya insostenibilidad era evidente a finales del año 2001. Estas políticas desembocaron en la crisis de balanza de pagos y la crisis de tesorería que se sintieron con particular agudeza a principios de 2002, obligando al gobierno a modificar el régimen cambiario de forma de permitir una fuerte depreciación de la moneda, y a reducir sustancialmente el gasto primario.

Este tipo de contracciones económicas son particularmente frecuentes en nuestra economía, y han tendido a ocurrir aproximadamente cada tres o cuatro años desde la década de los ochenta. Una expansión fiscal – comúnmente apoyada por condiciones externas favorables – se combina con una apreciación real sustancial que se hacen insostenibles cuando las condiciones externas desaparecen. Los gobiernos, sin embargo, tienden a mantener este conjunto de políticas aun cuando ya no son sostenibles, preparando el escenario para un ajuste fiscal y cambiario drástico. Esta – con alguna variación en los detalles – es la historia de los ajustes de 1983, 1989, 1994 y 1996, así como del de 2002.

El ajuste fiscal y cambiario siempre ha estado acompañado por una fuerte contracción económica. En promedio, durante las cuatro ocasiones citadas, la tasa de crecimiento del PIB fue de -4,2%. Este número es muy similar a la contracción del año 2002 cuando sustraemos los efectos de los paros y saqueos, los cuales estimamos en un total de 1,36% para los paros y saqueos de abril, y 3,62% para el mes de diciembre. Incluso durante el año de menor contracción entre estas experiencias previas (1996), el crecimiento del PIB no petrolero fue de -2,5%. La contracción económica es la consecuencia lógica de las fuerzas económicas que operan en medio de un ajuste cambiario y fiscal. El ajuste cambiario redistribuye recursos del sector privado al sector público, ya que el principal exportador del país se beneficia del cambio en precios relativos. El ajuste fiscal, por otro lado, implica una reducción en pagos hechos por el sector público a agentes privados, e impulsa una contracción en la demanda agregada.

En comparación a los ajustes anteriores, la depreciación de 82,5% y la contracción de gasto público real en 14% durante 2002 son considerables. Sólo por vía de la depreciación de la moneda, la transferencia neta de recursos del sector privado al sector público durante el año 2002 fue de 3,3% del PIB¹². Esta transferencia de recursos

¹² OAEF (2002b)

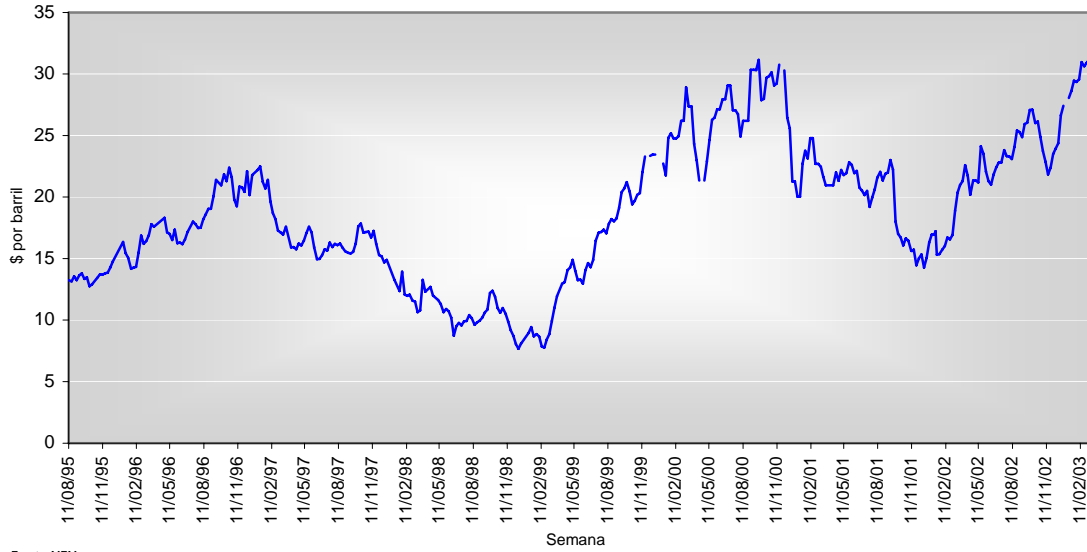
impulsó una caída en la demanda privada que trajo hacia abajo a todo el sector no petrolero.

La gestación de esta crisis comienza a partir del año 2000. En este momento se toman dos decisiones clave de política macroeconómica que tendrán repercusiones futuras importantes: mantener el anclaje cambiario introducido hacia finales de la administración previa, sustentando una política anti-inflacionaria sobre la política cambiaria, y llevar a cabo una sustancial expansión fiscal. En nuestra opinión, tal combinación de medidas podía constituir el centro de una política contra-cíclica efectiva para salir de la recesión de 1998 y 1999 – recesión que había sido generada a su vez por un alto grado de incertidumbre sobre la seguridad de los derechos de propiedad bajo el nuevo gobierno. La política contra-cíclica no necesariamente funciona bien en la mayoría de las economías en vías de desarrollo debido a la fragilidad fiscal de estas economías: un intento de disminuir tasas de interés y de expandir el gasto público en medio de una recesión pueden producir una contracción económica mayor si ocurren cuando ya los déficits fiscal y de cuenta corriente son altos. La razón es que ambas medidas pueden fuertemente disminuir las preferencias por los activos nacionales: un aumento en el déficit puede reforzar la percepción de insostenibilidad fiscal y de riesgo de *default*, mientras que una disminución en las tasas de interés puede generar la percepción de insostenibilidad en el tipo de cambio. La política fiscal expansiva por lo tanto encuentra problemas para su financiamiento y es inconsistente la política monetaria expansiva; aun si las tasas bajas se pueden sostener, tienden a generar pérdidas de reservas internacionales que llevan a una crisis de balanza de pagos tradicional¹³.

Estos factores se revierten cuando las condiciones externas favorables *posibilitan* una expansión fiscal. Esa fue, de hecho, la posición del fisco venezolano en 2000. Como muestra el Gráfico No. 1, el precio de la cesta venezolana aumenta sensiblemente a partir del segundo trimestre de 1999 y se sitúa por encima de \$20 por barril entre noviembre de 1999 y septiembre de 2001. De hecho, el precio promedio de la cesta venezolana entre febrero y noviembre de 2000 alcanza los \$27,07 por barril. La afluencia de mayores recursos petroleros posibilita una expansión fiscal y monetaria importante. Como mostramos en el Gráfico No. 2, el gasto público aumenta en 27,6% (medido en términos reales) entre 1999 y 2000. Así mismo, la política de anclaje cambiario permite una estabilización de precios y se combina con una política monetaria expansiva que se lleva a cabo a través de una expansión de 8,5% en la base monetaria *real* entre 2000 y 1999 (26,2% en la nominal – ver Gráfico No. 3).

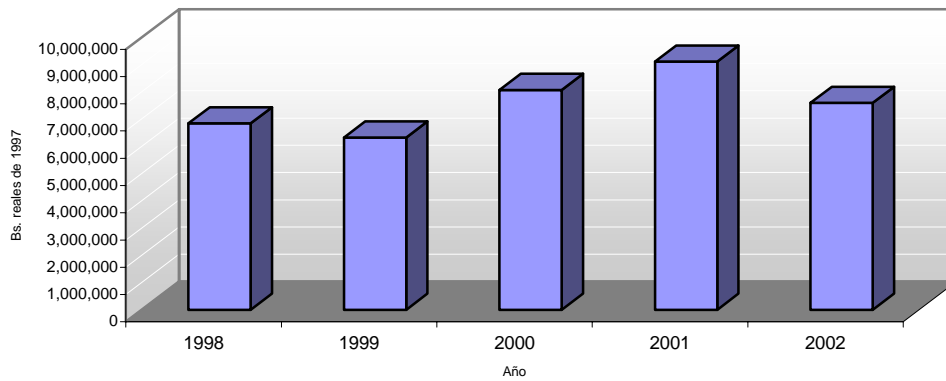
¹³ Este es el tipo de crisis descrita por Krugman (1979).

Gráfico No. 1: Precio de la cesta venezolana, 1995-2003



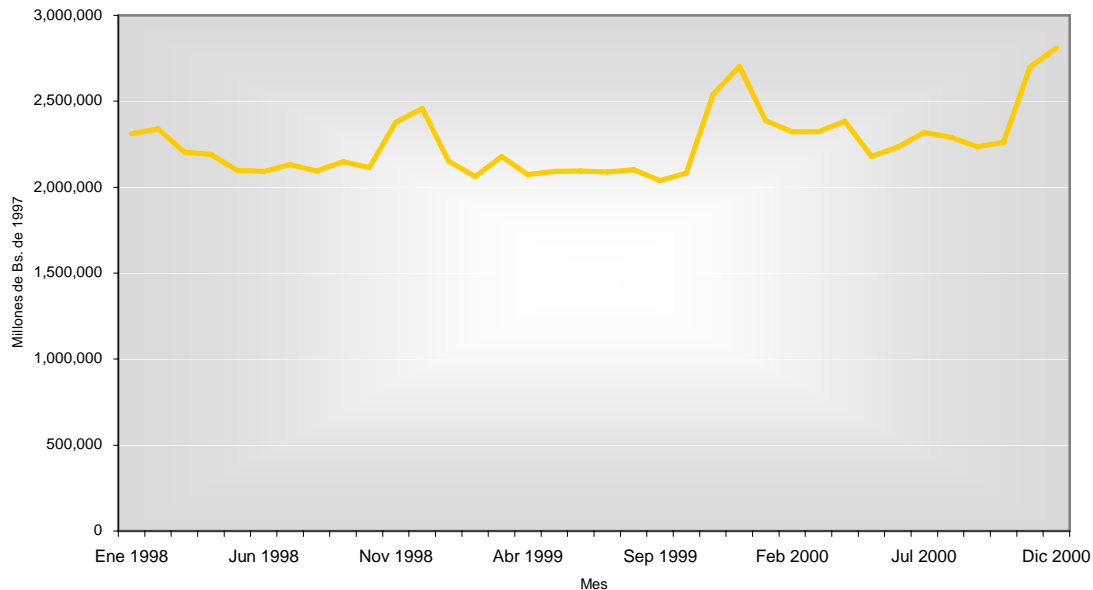
Fuente: MEM

Gráfico No. 2: Gasto Público en términos reales, 1998-2002



Fuente: MF y cálculos propios

Gráfico No. 3: Base Monetaria real 1998-2000



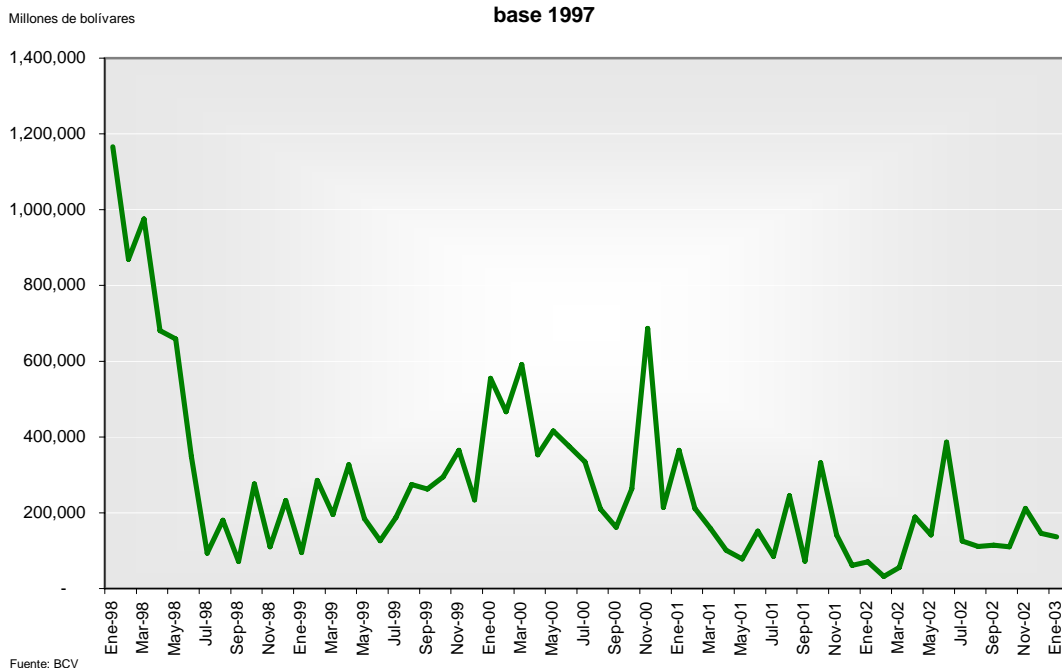
Fuente: BCV y cálculos propios

Esta política macroeconómica es consistente con un incremento en las Reservas Internacionales y una disminución en el déficit fiscal. El déficit baja de 1,7% a 1,6% del PIB entre 1999 y 2000 y las Reservas Internacionales (incluyendo el FIEM) aumentan de 15.305 a 20.471 millones de dólares.¹⁴ De hecho, Venezuela logra un superávit fiscal importante en su Sector Público Consolidado, de 4,3% del PIB, en el año 2000. La política además logra el objetivo primordial de revertir la caída en la tasa de crecimiento, la cual pasa de -6,1% en 1999 a 3,2% en 2000.

El hecho de que Venezuela haya podido sostener esta combinación de políticas macroeconómicas en el contexto de las condiciones externas prevalecientes durante el año 2001 no implica que estas políticas fuesen viables bajo otro conjunto de condiciones externas. A partir de diciembre de 2000, los precios del petróleo comienzan a disminuir nuevamente, cayendo a un promedio de \$20,1 en el año 2001. Este desarrollo impide el mantenimiento de una política fiscal fuertemente expansiva y de un tipo de cambio relativamente apreciado con respecto a los niveles históricos venezolanos. La evidente inviabilidad de las políticas macroeconómicas genera un ataque sobre la moneda que coincide casi exactamente con el descenso de los precios del petróleo: de un pico de 21.342 millones de dólares el 1 de febrero de 2001, las reservas con FIEM disminuyen a 16.331 millones de dólares el 13 de febrero de 2002.

¹⁴ Las reservas netas de FIEM aumentan de 15.090 a 15.883 millones de dólares durante el año.

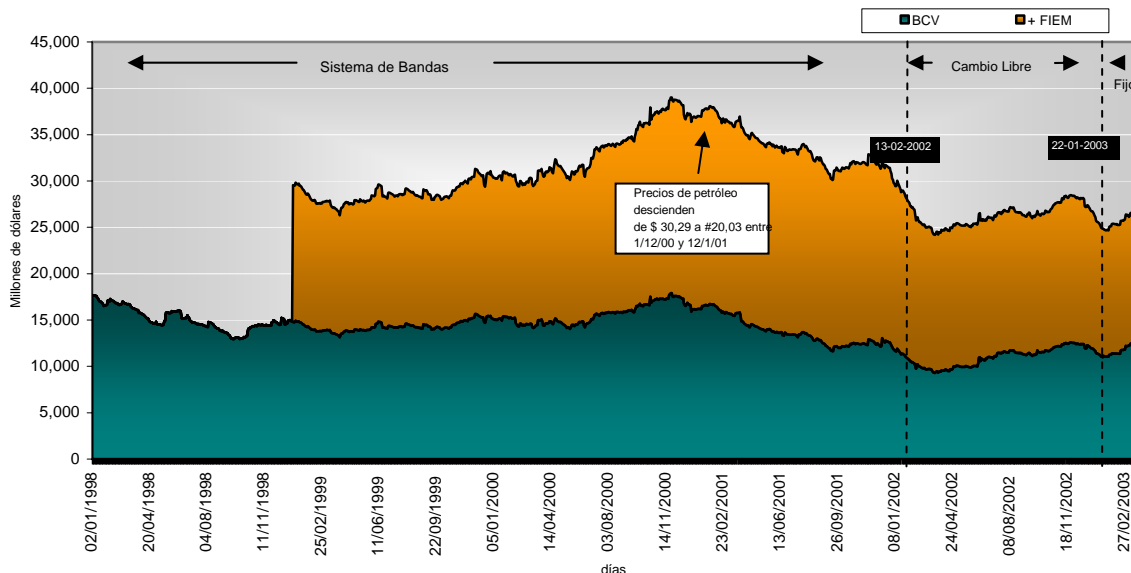
**Gráfico No. 4: Reservas del Tesoro reales, Ene'98-Ene'03
base 1997**



El gobierno, sin embargo, agrava el problema al no sólo sostener la política fiscal expansiva sino intentar tornarla más expansiva, aumentando el gasto en 12,9% y llevándolo a 24,5% del PIB, su nivel más alto desde 1991. Al llevar a cabo esta expansión de gasto (gran parte de la cual tiene sus raíces en la Ley de Presupuesto de 2001, la cual se aprueba en medio de una situación fiscal relativamente boyante), el gobierno precipita una crisis de Tesorería aguda. En febrero de 2002 las Reservas del Tesoro llegan a un nivel atípicamente bajo de 76,4 millardos de bolívares (el nivel en febrero de 2001, por ejemplo, había sido de 442 millardos). El déficit fiscal en 2001 aumenta a 4,3% del PIB en 2001, pero esta cifra puede subestimar la magnitud de las necesidades fiscales generadas por la continuación de la política fiscal expansiva, debido a que la metodología utilizada por el Banco Central de Venezuela para medir el déficit fiscal cuenta como ingresos por encima de la línea las utilidades operativas del Banco Central de Venezuela, en contravención a la metodologías más aceptadas internacionalmente. Si se cuentan las utilidades cambiarias como un financiamiento del déficit, el déficit del gobierno central en 2001 aumenta a 6,3% del PIB¹⁵.

¹⁵ El déficit del año 2000 aumentaría a 2,6% del PIB.

Gráfico No. 5: Evolución de las Reservas Internacionales



Fuente: BCV

El 12 de febrero de 2002, el Presidente de la República anuncia a la nación una modificación del sistema de bandas que había regido la política cambiaria y dentro de cuyo marco se había mantenido la apreciación real del bolívar, y lo acompaña con el anuncio de un programa de ajuste fiscal. La alocución presidencial es relativamente bien recibida, especialmente en vista de los temores de que el Ejecutivo implementase un control de cambios. Dada la magnitud de las necesidades fiscales gubernamentales, sin embargo, el gobierno necesitaba generar un aumento significativo en sus ingresos en bolívares para solventar la crisis de tesorería, lo cual sólo podía lograr, en ausencia de un fuerte ajuste fiscal, con una modificación sustancial del tipo de cambio.

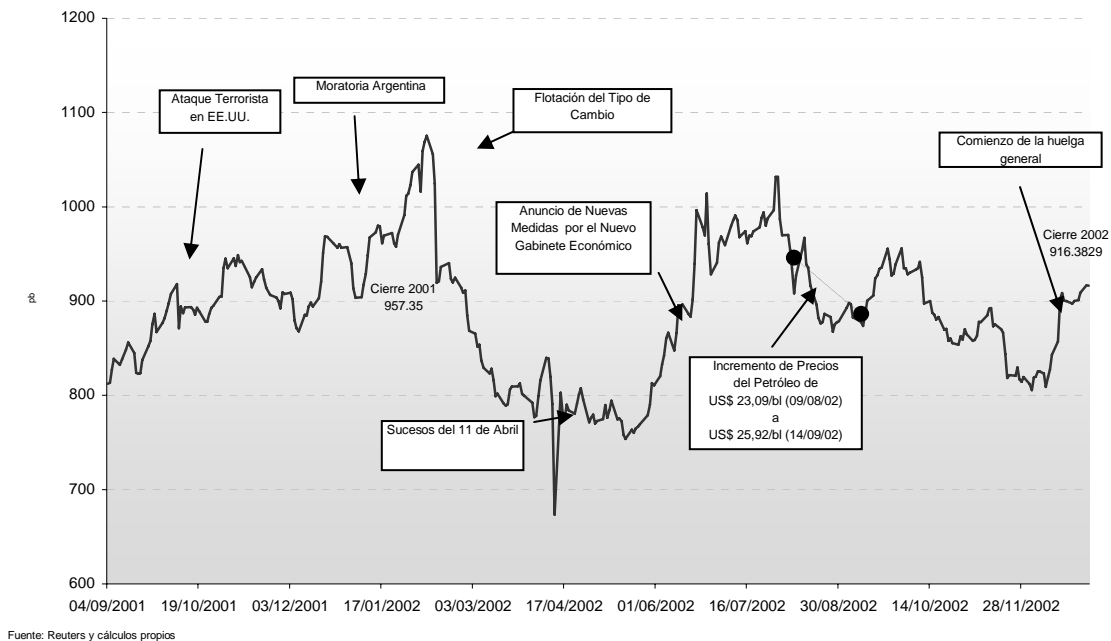
La recepción positiva del programa de ajustes tuvo mucho que ver con su diseño en apariencia ortodoxo, combinando una flotación de la moneda con un ajuste fiscal. Sin embargo, a medida que se comenzaron a conocer los detalles del plan fiscal, se puso en evidencia que el ajuste era mucho menor a lo requerido por la economía. El ajuste fiscal contemplaba la adopción de un Impuesto al Débito Bancario, que logró recaudar 1,45 billones de bolívares o 1,25% del PIB durante el año, así como un ajuste de gasto administrable por aproximadamente 1,85 billones de Bs. (1,6% del PIB). Sin embargo, el recorte de gasto era de partidas con un bajo nivel de ejecución, razón por la cual la reducción planteada en el gasto en realidad equivalía apenas a una reducción efectiva de 0,9% del PIB. Y, a pesar de que el Plan contemplaba aumentos en ingresos por diversas reformas fiscales que proyectaban recaudar 1,1 billones de bolívares, los ingresos potenciales de estas reformas estaban fuertemente sobreestimados (algunas de las reformas listadas, tal como la Ley de Monotributo, nunca fue ni siquiera llevada ante la Asamblea Nacional). En suma, el efecto total del ajuste planteado era de aproximadamente 2,0% del PIB, con el defecto de que gran parte del efecto era temporal y no se podía mantener en el tiempo. Tanto el recorte de gasto administrable – no identificado con ninguna restructuración del sector público – como el Proyecto de Ley de

Impuesto al Débito Bancario – que contemplaba una duración por tiempo definido de 1 año – eran medidas temporales, típicas de la de una administración que estaba atravesando dificultades coyunturales de financiamiento y no un problema fiscal estructural.

Poco después de la introducción de este programa de ajustes, el gobierno atraviesa un intento de golpe de estado en abril de 2002. Como parte de las secuelas a ese intento de golpe y el subsiguiente retorno de Chávez a la Presidencia, el Presidente decide reestructurar su gabinete y nombra a un nuevo equipo de ministros de la economía. El 5 de mayo de 2002 anuncia el nombramiento de Felipe Pérez como Ministro de Planificación y Desarrollo y de Tobías Nóbrega como Ministro de Finanzas (posteriormente nombraría a Ramón Rosales Ministro de Producción y Comercio). El nuevo equipo sustituía a dos miembros del equipo que inicialmente había trabajado en el Programa de Gobierno – Jorge Giordani y Adina Bastidas – y llena la vacante dejada en el Ministerio de Finanzas después de la participación del general Francisco Usón en el alzamiento de abril. Dentro de los límites impuestos por la crisis política de la nación, el nuevo equipo recibió una recepción relativamente favorable, dada su asociación a centros académicos prestigiosos: Nóbrega y Pérez ambos contaban con doctorados en economía de universidades relativamente reconocidas. El nuevo equipo comenzó inmediatamente a trabajar en una propuesta de política económica que no guardaba relación necesaria con los lineamientos adoptados hasta el momento.

La propuesta – presentada al país el 4 de junio de 2002 – sin embargo, no contó con mucha aprobación por parte de los mercados. Curiosamente, la principal percepción que el Plan generó en la opinión pública fue la de ser un plan fiscalista, cuyo principal objetivo era resolver la crisis de Tesorería a través de alzas en los impuestos. Sin embargo, el plan proyectaba medidas con un impacto neto de 0,95% del PIB en el resto del año – de lo cual una buena parte se debía a la sobreestimación de ingresos. Y, a pesar que el Plan también mostraba una serie de reformas a mediano plazo, la especificación era demasiado poco concreta como para generar ninguna expectativa concreta de cambios para un gobierno con baja credibilidad. El nuevo equipo económico, por ejemplo, caía en la paradoja de prometer una reforma del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), reduciendo la discrecionalidad, al mismo tiempo que abusaba de la discrecionalidad existente para terminar de retirar los depósitos en el fondo existente. De hecho, el anuncio de estas medidas coincide con una progresiva pérdida de confianza en la posibilidad de que el retorno de Chávez después del fallido golpe del 11 de abril estuviese asociado al logro de un mayor clima de consenso, y estuvo por lo tanto asociado con un progresivo aumento del riesgo país (ver Gráfico No. 6).

Gráfico No. 6: Riesgo país (Spread Globales 27)



Como resultado, al gobierno se le dificultó la colocación de nuevo endeudamiento externo durante el resto del año, y apenas fue capaz de conseguir financiamiento externo en todo el año por 0,7% del PIB, principalmente proveniente de desembolsos asociados a programas multilaterales existentes. Al mismo tiempo, el gobierno amortizó deuda externa por 2,4% del PIB, resultando en un endeudamiento neto externo negativo por 1,7% del PIB. El acceso a los mercados de financiamiento interno también estuvo altamente restringido, logrando el gobierno colocar apenas 1,5% del PIB en nuevo endeudamiento interno (entre Bonos DPN y Letras del Tesoro). La brecha de financiamiento fue resuelta en parte mediante el retiro del equivalente a 1,6% del PIB del FIEM; sin embargo, el principal mecanismo de financiamiento fue la utilización de bonos de la deuda pública para el pago de proveedores y empleados de la administración pública: este mecanismo de financiamiento, también llamado dación en pago, fue utilizado para colocar bonos por el equivalente a 2,9% del PIB.¹⁶

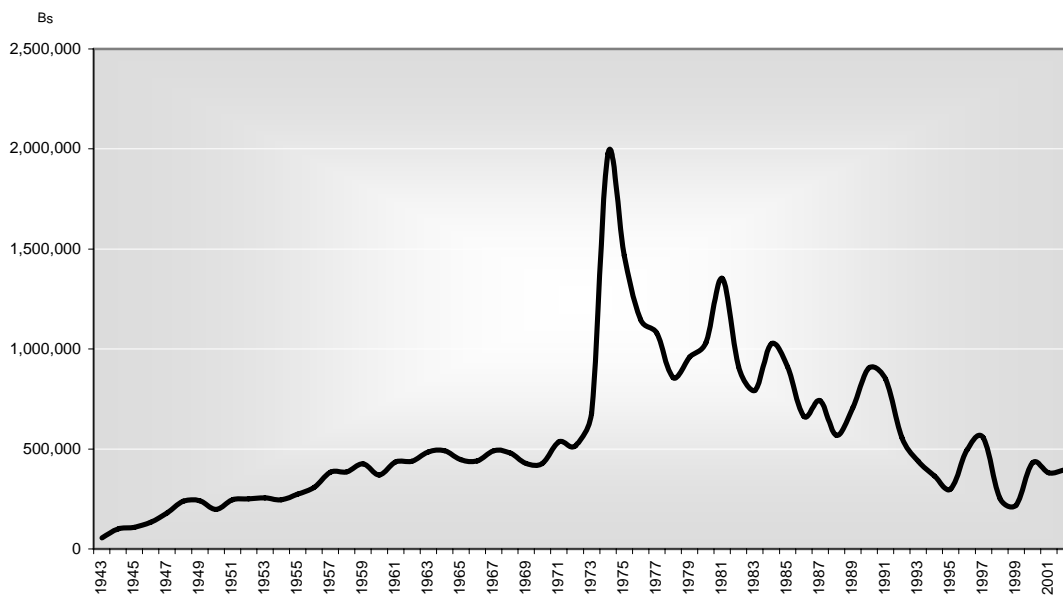
Las dificultades de financiamiento del gobierno llevaron a una caída brutal en el gasto primario, el cual se redujo en 3,0 % del PIB, acentuando el efecto contractivo de la fuerte depreciación de la moneda (82,5% durante el año) y propiciando una caída en la actividad económica que, aun después de descontar el efecto de los paros, fue considerable. Gran parte del problema en el acceso a los mercados de crédito, sin embargo, provino de la misma concepción adoptada por el gobierno central sobre la naturaleza del ajuste fiscal. Al concebir el problema de la economía venezolana como un problema de financiamiento – mas no como un problema estructural de sus finanzas públicas – el gobierno se concentró en intentar cerrar la brecha de financiamiento

¹⁶ Ver BCV (2003).

existente, dada una serie de supuestos bastante optimistas sobre la capacidad del Estado de conseguir financiamiento externo. El diseño resultante del programa fiscal terminó poniendo el énfasis en medidas con efecto definido en el tiempo, sin hacer ningún intento por abordar los problemas estructurales de las finanzas públicas venezolanas. Fue precisamente este diseño que impidió mostrar perspectivas creíbles de mejora en la capacidad de pago del Estado venezolano en el mediano y largo plazo, impactando a su vez negativamente sobre la disposición de los mercados nacionales e internacionales a financiar la brecha fiscal venezolana y aumentando la magnitud del ajuste resultante. Esta es la principal razón por la cual, aun cuando la mayoría de los modelos econométricos de estimación de la desalineación del tipo de cambio real en Venezuela la ponían entre 30-50% en el momento del ajuste, la depreciación nominal fue considerablemente superior, alcanzando 133,5% entre el inicio del sistema de flotación y el inicio del sistema de control de cambios en febrero de 2003¹⁷.

En retrospectiva, la falla principal de los dos programas de ajuste fiscal presentados por el gobierno durante el año 2002 fue la de partir de un diagnóstico errado del problema de las finanzas públicas venezolanas. El debilitamiento de las finanzas públicas venezolanas no es un fenómeno reciente. Por el contrario, responde a una serie de tendencias seculares, primordialmente relacionadas con los ingresos petroleros, que han impactado sobre la capacidad del Estado venezolano de financiar niveles dados de gasto. Como muestra el Gráfico 7, los ingresos petroleros por habitante, medidos en Bs. reales, han disminuido apreciablemente desde los años setenta. De hecho, la disminución los ha llevado a niveles por debajo de los que tenían en la época anterior al *boom* petrolero: el ingreso fiscal petrolero por habitante disponible por el gobierno bajo estudio es, de hecho, similar al disponible durante los años cincuenta.

Gráfico No. 7: Ingresos Petroleros Per Cápita, Bs. Reales de 2001

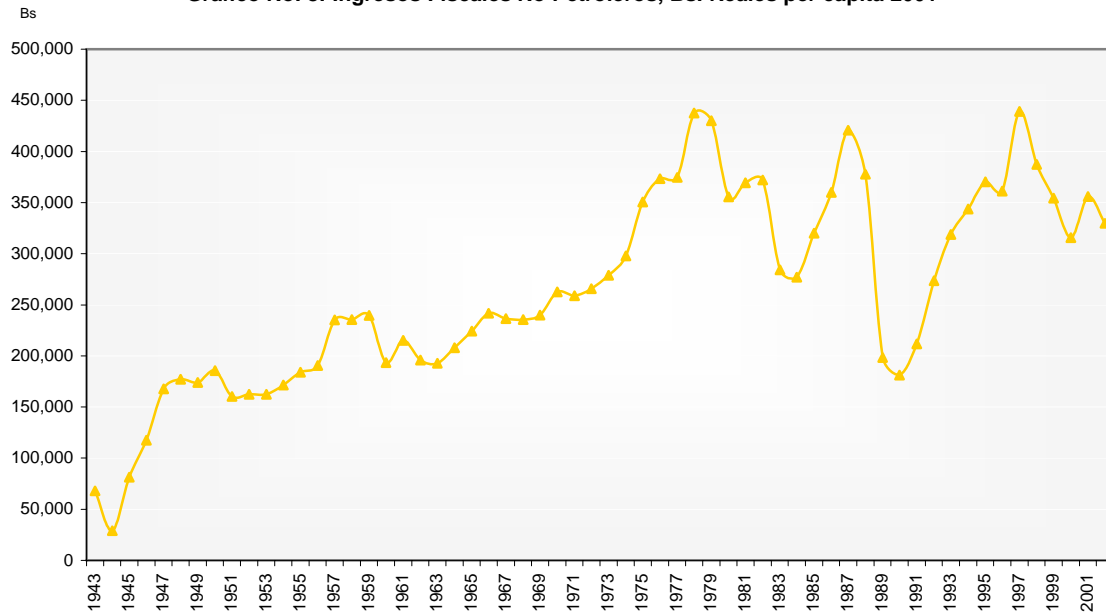


Fuente: BCV, INE y cálculos propios.

¹⁷ Por ejemplo, Galarraga (2002) estimó la sobrevaluación en noviembre de 2001 en 41,8%.

El Gráfico No. 8 muestra que este deterioro no ha sido adecuadamente compensado por un incremento en los ingresos fiscales no petroleros. A pesar de que el período bajo estudio muestra un incremento sustancial en la tributación no petrolera, la magnitud del incremento es claramente insuficiente para compensar el descenso observado en el gráfico anterior, por lo cual los ingresos no petroleros por habitante actualmente representan un monto no muy diferente del que representaban en los años setenta.

Gráfico No. 8: Ingresos Fiscales No Petroleros, Bs. Reales per cápita 2001



Fuente: BCV, MF, INE y cálculos propios.

Una descripción completa de las debilidades fiscales estructurales de la economía venezolana está más allá del alcance de este estudio. López Obregón y Rodríguez (2002) identifican la existencia de una legislación tributaria mucho más laxa que la de otros países latinoamericanos, combinada con un gasto público con una elevada orientación hacia la provisión de servicios públicos no esenciales tales como cultura, recreación y deportes. Por lo tanto, mientras la tributación no petrolera representó un 12,1% del PIB no petrolero en el período bajo estudio, el promedio para América Latina es de 18,45%. Es evidente que estos problemas no pueden ser resueltos sino mediante una política fiscal orientada hacia profundas reformas de mediano y largo plazo en la legislación tributaria y la institucionalidad de recaudación. Si bien este tipo de reformas tiende a ser inefectiva en lograr aumentos inmediatos en los ingresos, la mayor credibilidad ganada con la introducción de una agenda creíble de reformas fiscales usualmente permite acceder a los mercados internacionales de crédito con mucha mayor facilidad. Al optar por una estrategia de reformas coyuntural y no estructural, el gobierno bajo estudio redujo su capacidad de acudir a estos mercados, agravando su problema de financiamiento y obligándose a llevar a cabo un ajuste profundamente recesivo.

4. El estallido de la conflictividad política

Las políticas macroeconómicas y sectoriales adoptadas por el gobierno de Chávez no ocurrieron dentro de un vacío político. Estuvieron acompañadas por una creciente conflictividad entre el gobierno y el sector privado, la cual desembocó en un enfrentamiento abierto a partir de la aprobación en diciembre de 2001 de 49 decretos leyes bajo el marco de la habilitación al Ejecutivo para legislar en un conjunto de materias económicas y sociales concedida por la Asamblea Nacional en el año 2000. De este variado paquete de leyes hubo cuatro instrumentos legislativos sobre los cuales se concentró gran parte del debate: La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, la Ley Orgánica de Hidrocarburos, la Ley de Pesca y Acuicultura y la Ley de Zonas Costeras. Las principales protestas ante estas leyes provinieron de gremios empresariales tales como la Federación Venezolana de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS) y la Federación Nacional de Ganaderos (FEDENAGA), las cuales criticaban la orientación del paquete legislativo hacia la imposición de mayores regulaciones y restricciones a la actividad y a la propiedad privada.

En general, es difícil identificar un sesgo fuerte en contra de la propiedad privada del análisis exhaustivo de estas leyes.¹⁸ La ley más controversial en esta dimensión – La de Tierras – contenía reglas de expropiación similares a las contenidas en la Ley de Reforma Agraria de 1960 que se encontraba vigente para el momento de promulgación del decreto ley. Su componente más intervencionista era la creación de una institución pública con la capacidad de imponer impuestos a las tierras no productivas, lo cual implicaba además la capacidad de dirigir la producción hacia los rubros considerados apropiados por esa institución. En gran parte los temores asociados a la ley estaban vinculados con el temor sobre el uso que se le podría dar a la discrecionalidad de esta institución, y tenían que ver más con el uso que se pensaba que el gobierno le podía dar a esa discrecionalidad que con cualquier intento de ejercerla. La Ley de Hidrocarburos estaba fundamentalmente dirigida hacia estabilizar la tributación petrolera, y en todo caso afectaba fundamentalmente la relación entre el gobierno central y PDVSA. La restricción impuesta a las asociaciones estratégicas de ser en un 51% propiedad del Estado no era atípica para los estándares venezolanos.¹⁹ En cuanto a la Ley de Pesca, su aspecto más controversial implicó un aumento de la zona reservada para la pesca artesanal de tres a seis millas náuticas. Esta regulación es común en otros países latinoamericanos; de hecho, Chile tiene la misma regla, mientras que Perú la restringe a cinco millas náuticas y Ecuador a ocho. Y, si bien es cierto que el gobierno literalmente expropió la propiedad dentro de un rango de 80 metros de las costas de mares, ríos y lagos al aprobar la Ley de Zonas Costeras, esta medida aparentemente se debió a un error de un equipo de legisladores, y fue subsiguientemente corregido a través de una reimpresión por error material de la Gaceta Oficial.

Es probable, sin embargo, que la promulgación de los 49 decretos ley haya constituido principalmente una buena oportunidad política para cohesionar a los diversos grupos y movimientos de oposición en una masiva movilización popular que se inició

¹⁸ Ver OAEF (2002c) para un estudio del impacto económico y presupuestario de las 49 leyes.

¹⁹ En 1974, todas las fuerzas políticas de la oposición con la excepción marginal de la Cruzada Perezjimenista se habían opuesto justamente a que se permitiese la participación privada en estas asociaciones en el momento de aprobarse la nacionalización petrolera. Ver Sanin (1975).

con el llamado a un paro cívico de un día el 10 de diciembre de 2001 y que fue seguida por un creciente clima de confrontación entre el gobierno y sus adversarios. Cuando el gobierno nombra en febrero de 2003 una nueva Junta Directiva de PDVSA con una fuerte participación de académicos de izquierda que habían sido críticos de la gestión tradicional de la empresa, la movilización popular toma fuerza nuevamente, desembocando en las protestas populares que precedieron el fallido intento de golpe de abril.

La paralización de actividades económicas entre el 9 y el 14 de abril, así como la más prolongada paralización iniciada el mes de diciembre, tuvieron un costo sustancial para la economía nacional. Las estimaciones realizadas por la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional indican un costo agregado de ambos paros de 8,95% del PIB repartido entre los años 2002 y 2003 (ver Cuadro No. 8). A pesar de que parte de estos costos será seguramente recuperado en períodos posteriores, existen también efectos importantes en términos de destrucción de capital, pérdida de capacidad de producción y desinversión cuyos efectos se sentirán por muchos años.

Cuadro No. 8: Pérdidas económicas y fiscales de las huelgas generales como proporción del PIB

Porcentaje de pérdida con respecto al PIB

	Impacto Económico Total
Abril 2002	1,36%
Diciembre 2002	3,62%
Enero 2003	3,97%
TOTAL IMPACTO	8,95%

Fuente: OAEF

Es imposible no hacer una reflexión sobre los costos del manejo político que desembocó en este estallido de conflictividad. Una de las principales implicaciones del análisis realizado es que si el gobierno hubiese tenido una estrategia de reducción de conflicto, en la cual hubiese enfatizado en su discurso público la consistencia de muchos de los cambios que estaba intentando llevar a cabo con un esquema económico en el cual el sector privado seguía manteniendo un rol importante, hubiese sido mucho más difícil que las acciones de la oposición desembocasen en los trágicos eventos vividos por el país durante el año 2002, y se hubiesen ahorrado costos económicos y sociales considerables. A pesar de contar con esa opción, el gobierno decidió enfatizar la línea confrontacional, ampliando la utilización de frases y símbolos asociados con el discurso de la extrema izquierda en la discusión pública, efectivamente convenciendo a sus adversarios (y a muchos de sus partidarios) que perseguía restricciones a la propiedad privada similares a las que la oposición lo acusaba de buscar.

5. Conclusiones

El resumen del desempeño económico del período 1999-2003 es altamente desfavorable a la administración en el poder. Esto no sólo es cierto cuando se evalúa el éxito del gobierno en torno a medidas convencionalmente utilizadas para evaluar la

gestión económica (crecimiento del PIB, desempleo, desarrollo humano), sino también cuando evaluamos el cumplimiento de los objetivos intermedios del Programa de Gobierno.

La imagen que emerge de la descripción realizada es la de un gobierno con una capacidad muy limitada para llevar a la realidad incluso sus planes más básicos. También nos conseguimos con un gobierno que comete errores graves en la formulación de su política macroeconómica, llevando a la economía hacia una profunda recesión que no hubiese sido difícil evitar. Es difícil, sin embargo, hallar en el estudio de la política económica del gobierno chavista algo más que simplemente un mal gobierno. A pesar de la impresión generalizada al contrario en gran parte del debate público, no hay evidencia de que la administración bajo estudio haya intentado transformar la estructura de propiedad ni la participación del sector privado en la economía. El planteamiento programático del gobierno y del mismo Presidente, cuando se pone a un lado su utilización de símbolos y elementos discursivos característicos de la izquierda tradicional, no revela un programa de transformación inherentemente antagónico a los intereses de los sectores que conformaron su más férrea oposición.

Partiendo desde estas consideraciones, es aún más injustificable que el gobierno bajo estudio haya adoptado el discurso abiertamente confrontacional con estos sectores que lo caracterizó. La adopción de esa estrategia implicó costos económicos y sociales considerables para la nación. De haber trazado un programa más incluyente – lo cual no habría entrado en contradicción con los objetivos básicos que le fueron planteados al país en 1998 - el gobierno hubiese tenido la probabilidad de incorporar a alguna parte de sus grupos opositores (empresarios, sindicatos, medios de comunicación, clase media) a un proyecto de transformación nacional con posibilidades reales de éxito. En este caso, tal vez el experimento Chávez hubiese podido generar un planteamiento novedoso para abordar los problemas estructurales de la economía venezolana en el marco de una búsqueda por nuevas estrategias económicas en América Latina. El desperdicio de esa oportunidad debe añadirse a la lista de razones por las cuales el gobierno bajo estudio debe ser considerado un fracaso desde el punto de vista económico.

Referencias

Banco Central de Venezuela (2003) *Informe a la Asamblea Nacional sobre los resultados Económicos del Año 2002*. Caracas: BCV.

Blanco Muñoz, Agustín (1998) *Habla el comandante Hugo Chávez Frías*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Galarraga, Luis Andrés (2002) “La política cambiaria en Venezuela: Conceptos, alternativas y consideraciones”, en OAEF (2002) *Reporte de Coyuntura Anual 2001*. Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

Krugman, Paul, 1979. "A Model of balance of payments crises" *Journal of Money, Credit and Banking* Vol. 11 (3) pp. 311-25.

Ministerio de Finanzas (1999) *Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2000*. Caracas: Ministerio de Finanzas.

Ministerio de Finanzas (2000) *Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2001*. Caracas: Ministerio de Finanzas.

López Obregón, Clara y Francisco Rodríguez (2002) *La política fiscal venezolana 1943-2001* en OAEF (2002) *Reporte de Coyuntura Anual 2001*. Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

OAEF (2002a) "Impactos económicos y fiscales del paro y los saqueos en Venezuela entre el 9 y el 14 de abril de 2002." Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

OAEF (2002b) "Informe sobre los efectos fiscales de la depreciación del tipo de cambio." Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

OAEF (2002c) "Análisis del impacto presupuestario y económico de las propuestas de leyes de suspensión, vacatio legis y derogación de los decretos ley promulgados por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en el marco de la Ley Habilitante de fecha 13 de noviembre de 2000." Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

OAEF (2003) "Informe sobre el impacto de la huelga general sobre las perspectivas económicas y fiscales del 2003." Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

Parra Luzardo, Gastón (1997) *La apertura petrolera: Conflictos y contradicciones*. Maracaibo: Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos de la Universidad del Zulia.

Polo Patriótico (1998) *La propuesta de Hugo Chávez*. <http://www.mpd.gov.ve>.

Riutort, Matias (2002) "La Pobreza en el Trienio 1999-2001." UCAB-IIES.

Rodríguez, Francisco (en preparación) *El crecimiento económico de Venezuela*. Caracas: Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional.

Sanin (1975) *Gracias a ti (crónica de una política)*. Caracas: Vadell Hermanos.