

La política económica del gobierno bolivariano

JUAN TORRES LÓPEZ
MAURICIO MATUS LÓPEZ
FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

En este artículo vamos a tratar de presentar de la manera más sencilla y resumida posible las pretensiones y los logros de la política económica que ha llevado a cabo el gobierno bolivariano desde que Hugo Chávez llegara al poder teniendo en cuenta, sobre todo, la situación inicial y los objetivos que el propio gobierno se había ido proponiendo.

Para ello, analizaremos los objetivos explícitos de los sucesivos programas y planes del gobierno venezolano y sus resultados macroeconómicos y sociales que se manifiestan en los indicadores disponibles.

LA SITUACIÓN DE PARTIDA: LAS SECUELAS DRAMÁTICAS DEL NEOLIBERALISMO

La herencia económica dejada por la IV República era francamente desastrosa, caracterizada por la inestabilidad macroeconómica y por las graves carencias sociales.

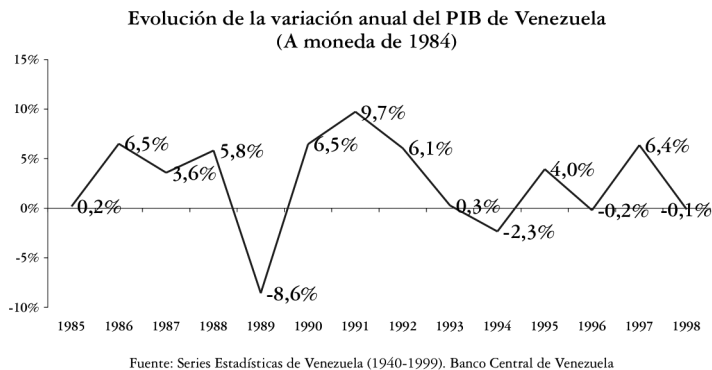
Como puede verse en el siguiente gráfico, el crecimiento del producto era muy débil, con una tasa promedio de crecimiento de los últimos quince años cercana al 2,7% y del 1,5% en los últimos 5 años. Una evolución explicada en gran parte por la caída de la inversión desde un 22,8% del PIB en 1988 al 19,1% del PIB en 1998 (BCV 2002).

La inflación en este último año fue del 53% y la devaluación acumulada de la moneda en los últimos quince años llegaba al 13.400%.

La deuda comprometía el 30% del gasto del Gobierno Central y el presupuesto de éste tenía una rigidez del 85%. A todo esto se añadía

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

una disminución del aporte del petróleo al ingreso fiscal al pasar del 18,3% del PIB en 1991 al 3,9% del PIB en 1999 (CORDIPLAN 1998).



Si estos resultados macroeconómicos eran malos, la situación social era aún mucho peor.

El gobierno destinaba apenas el 7,8% del PIB a gasto social, lo que a todas luces era insuficiente para acabar con una tasa de pobreza que algunas estimaciones estimaban en el 70%, o para compensar la caída de más de un 40% de los salarios reales (CORDIPLAN 1999).

La despreocupación del gobierno hacia los sectores de menor renta quedó latente en un informe de derechos humanos de la época que lo señalaba sin tapujos: «la administración contribuyó en estos años al deterioro de la calidad de vida de la población, que se manifiesta en la profundización de la pobreza, en el aumento del desempleo y la economía informal, y en la crisis generalizada de los servicios públicos que por su estado de abandono y desfinanciamiento no garantizan el mínimo acceso a la salud, la educación y la seguridad social» (PROVEA 1998).

LAS PRIORIDADES DEL PRIMER GOBIERNO BOLIVARIANO: ESTABILIDAD Y GOBERNABILIDAD

El plan de acción del primer Gobierno de la etapa bolivariana constaba de cinco grandes propuestas de equilibrio.

- 1) Equilibrio político que pasaba por la convocatoria de una Asamblea Constituyente, «para refundar la República, relegitimar el poder y rehacer la democracia mediante una nueva Constitución».
- 2) Equilibrio social a través de la reducción de la pobreza, centrandó su mayor atención a los niños y jóvenes, mujeres y la población indígena. Los medios previstos para alcanzar este equilibrio serían invertir en educación, salud y vivienda y asegurar el abastecimiento alimenticio a los más pobres.
- 3) Equilibrio territorial para hacer frente a la enorme concentración

 LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO BOLIVARIANO

de la actividad que se había ido produciendo en años anteriores al norte del Orinoco, en cuya franja costera, que representa el 15% del territorio, se concentraba el 60% de la población.

- 4) Equilibrio mundial que perseguía la incorporación estratégica de Venezuela, «como un actor autónomo e independiente», en el mundo desarrollado y con un énfasis más solidario con los países del cono sur.
- 5) Equilibrio económico con el objetivo principal de crear un modelo de economía humanista, autogestionaria y competitiva. Humanista en la medida que ubique al ser humano como centro de su atención y que permita condiciones dignas de vida. Auto-gestionario en el sentido que estimule las formas organizativas alternas, como cooperativas y otros tipos de asociación, «que complete el diseño de una dinámica productiva interna basada en la diversificación de la producción y que permita agregar valor a las mercancías». Y competitivo en tanto que se apoye en las ventajas comparativas y competitivas del país, y se sustente «en un plan de infraestructura y ordenamiento territorial, en un desarrollo científico y tecnológico. Un sistema que contemple la elevación del ahorro interno con la inversión extranjera» (Una Revolución Democrática. La Propuesta de Hugo Chávez).

Aunque estos objetivos tenían gran calado en un país cuya economía estaba desarticulada y resultaba incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la población como consecuencia de la desigualdad y del deterioro productivo provocado por las políticas neoliberales, eran tan básicos que en realidad implicaban supeditar la planificación a largo plazo o todo intento de reestructuración económica profunda. En el campo de la política económica lo prioritario sería lograr la estabilidad de las cuentas macroeconómicas y detener la destrucción del poder adquisitivo de los salarios.

Para ello se estableció una especie de puente entre la situación inicial y el punto de aplicación del programa de desarrollo más a largo plazo. Un enlace que se plasmó en el Programa Económico de Transición (PET) cuyo objetivo era «superar en un plazo perentorio la crisis económica y social generalizada... y plantearse una estrategia diseñada para impulsar la reactivación económica en condiciones de estabilidad sostenida» (CORDIPLAN 1998).

Los objetivos concretos de este programa eran los siguientes:

- Acabar con los déficit fiscal y de cuenta corriente.
- Mantener la tendencia en la reducción de la tasa de interés.
- Consolidar un sistema de bandas cambiarias.
- Modificar el patrón de pagos de la deuda.
- Abrir espacios a la inversión privada.
- Fomentar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas e iniciativas autogestionarias.
- Diversificar las exportaciones.
- Dar un impulso al empleo a través de la inversión pública.

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

Para lograrlos la política fiscal se concibió como un pilar fundamental. En este escenario, su papel era más bien restrictivo, como señalaba el propio texto del programa al referirse a la conveniencia de evitar el endeudamiento: «la inversión pública debe financiarse con el ahorro público y sólo complementariamente utilizando el endeudamiento».

Se planteó entonces una especie de «ajuste fiscal» para el que se propusieron 17 medidas concretas, entre las que destacaron la fusión, modificación y reducción de varios entes públicos, incluidos ministerios, la modernización del régimen aduanero, la reforma de los sistemas financieros públicos, la reducción de los aportes públicos a instituciones privadas, la creación de un impuesto al débito bancario, uno al valor agregado y la reforma del de la renta, la reestructuración de los programas sociales y, finalmente, la creación de un Fondo Único Social.

De estas medidas, se cumplirían absolutamente todas, con excepción de la reforma del impuesto sobre la renta y del IVA, que tomarían un carácter más progresivo sólo en 2005.

En política monetaria, la estrategia complementaria fue restrictiva, utilizando básicamente operaciones de mercado abierto de títulos de estabilización monetaria (TEM) para obtener liquidez.

La búsqueda del equilibrio monetario, al igual que el fiscal, se trataría de alcanzar a través de otras 13 medidas, entre las que destacaban el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión bancaria, la sustitución progresiva de los TEM por papeles de deuda pública, la creación de un mercado interno de dólares, la reforma del patrón de deuda pública externa y la conversión de deuda en inversión.

Prácticamente todas se lograron, aunque para ello fue necesario la aprobación de una serie de reformas legales que las fueron retrasando, de modo que sólo a fines de 2001 se logró aplicar las principales reformas al sistema financiero.

Acompañando a estas políticas fiscal y monetaria se propusieron siete políticas sectoriales, un plan de privatizaciones en los sectores eléctrico y de aluminio y un plan de inversiones públicas.

Otro componente importante del Programa Económico de Transición era la política de empleo, que constaba de 12 puntos, y que partía de una estrategia de generación de empleos basada en la consecución de una situación de estabilidad macroeconómica que permitiera atraer la inversión privada suficiente para llevar a cabo las políticas sectoriales de industrialización.

De igual manera se vinculaba el objetivo del empleo a la mejora de la educación para garantizar incrementos de productividad que permitieran, a su vez, el aumento de salarios y todo ello se ligaba con el objetivo fundamental de controlar la inflación. Al respecto, el Programa decía textualmente: «El abatimiento de la inflación por parte de la política económica, genera expectativas favorables y atractivas para la inversión privada, las cuales conducirán al aumento del empleo y al mejoramiento del salario real».

En el campo de las políticas de empleo se hacía un énfasis especial en la potenciación de las iniciativas de empleo independiente y en el fomento de las de tipo asociativo como las cooperativas.

LOS RESULTADOS DE LOS PRIMEROS AÑOS

Las principales medidas aplicadas durante los primeros cien días del Gobierno fueron destinadas a financiar el déficit fiscal y a reactivar la economía.

Para financiar el gasto se llevó a cabo una rebaja del IVA y la eliminación de un tercio de sus excepciones, el establecimiento de un impuesto al débito bancario y la reforma del sistema aduanero (que implicó duplicar los ingresos por esta vía).

En materia de incentivos a la producción, se establecieron incentivos a las exportaciones, regularizando los pagos *draw back* (devolución de impuestos por exportaciones), el reintegro del pago patronal para potenciar el empleo industrial, la exoneración de impuestos nacionales para creación de empleo en zonas deprimidas y el apoyo financiero a nuevos inversionistas. Se establecieron incentivos fiscales para cadenas agroproductivas y rebajas impositivas del 80% para nuevas inversiones en agricultura, del 70% en turismo y del 10% en construcción, telecomunicaciones, ambiente y tecnología.

La situación a principios de año empeoró, debido, como señaló la CEPAL, «a los recortes de la producción de petróleo (por decisión de la OPEP), la incertidumbre suscitada por el proceso constituyente, la contracción del gasto público, las dificultades del sector exportador no petrolero y las tasas de interés aún elevadas» (CEPAL 1999).

Sin embargo, el alza posterior del precio del petróleo y la reducción de las importaciones mejoró la cuenta corriente, lo que incrementó las reservas internacionales y propició la apreciación real del bolívar.

A fines de 1999, los resultados habían comenzado a ser claramente esperanzadores.

La inflación se redujo hasta un nivel del 20,0%, que llevó a la inflación acumulada a su nivel más bajo en la última década, y eso, pese a que la tasa de interés continuó su tendencia a la baja.

El objetivo del déficit fiscal fue largamente exitoso. Las medidas adoptadas y los mayores ingresos del petróleo redujeron la brecha entre el gasto y el ingreso del 7,4% del PIB en febrero a 2,8% del PIB en diciembre.

La moneda se apreció en un 5% y las reservas internacionales se incrementaron en un 22%, con lo que el saldo en cuenta corriente se incrementó en más del doble.

Ciertamente, todo esto se logró gracias a un importante incremento en los precios del petróleo: el barril de la cesta venezolana se incrementó en un 52% entre diciembre de 1999 y el año anterior (INE 2005).

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

La evolución del producto y de la actividad económica fue todavía marginal. De hecho, el PIB siguió cayendo, aunque ahora a tasas más moderadas.

En el primer trimestre de 1999 la variación del PIB fue de -8,5%, en el segundo, de -7,4% y en el tercero, de -4,3%. Sólo en el cuarto trimestre el producto se expandió un 4,1%. Finalmente el año cerró con una caída del 6,1%.

Sin embargo, y a pesar de que estos últimos datos no reflejaban aún un despegue suficiente de la economía, la tasa de desocupación se redujo y los salarios se incrementaron, gracias al incremento del 20% de los salarios públicos y a un acuerdo similar en el sector privado: los salarios reales aumentaron un 12% ese año.

En el ámbito de la política y el equilibrio social se inició el Plan Bolívar 2000, que consistió en movilizar a las fuerzas armadas y a la sociedad civil para atender a la población con mayor exclusión social en salud, alimentación y vivienda. Con estos esfuerzos, por citar sólo algunos de los avances que se consiguieron, se logró vacunar a 2 millones de niños contra el polio, ingresar a más de 600.000 niños en el sistema educativo, proporcionar atención médica general a más de 1,5 millones de personas, recuperar casi 4.000 establecimientos sociales (escuelas, hospitales, alberges, etc.) y crear más de 700 mercados populares que favorecieron a más de 2 millones de personas pobres o muy pobres (MPD 2000).

Lógicamente, las nuevas políticas y la nueva gama de objetivos orientados a lograr un mejor funcionamiento de la economía con una mejor distribución y más bienestar social, hicieron necesario realizar cambios importantes en el entramado legal.

Durante el primer año se aprobó la primera Ley Habilitante, que otorgaría el poder suficiente al presidente Chávez para que en el plazo de 6 meses dictase medidas extraordinarias en el ámbito de la administración pública nacional, en el financiero, en el tributario y en el económico sectorial. Así fueron naciendo las leyes que, con el apoyo de otras normas de menor rango, fueron la base para ir completando con los años un marco normativo capaz de impulsar el crecimiento y romper con la inercia del modelo económico rentista de años anteriores.

Sin embargo, y en la medida en que dejaban ver que con ellas terminaba la larga noche de poder oligárquico que había condenado a la pobreza a la inmensa mayoría de la población venezolana, fueron también el origen de la revuelta empresarial y de las clases acomodadas que, tratando de mantener sus privilegios, no dejaron de conspirar y de desestabilizar el proceso.

Un último escollo del primer año de gobierno fue el tener que enfrentarse a los enormes daños materiales que produjeron las diversas catástrofes naturales que azotaron el país. El gasto público debió incrementarse para hacer frente a los costos de reconstrucción hasta superar en un 1,5% del PIB el gasto del año anterior.

En definitiva, la coyuntura había sido superada, pero aún no se había llevado a cabo ninguna reforma estructural del aparato productivo. Como señalaba el Banco Mundial ese mismo año, el petróleo seguía siendo la clave de las tendencias económicas recientes (BM 1999).

LA RENOVACIÓN DEL PROGRAMA DE TRANSICIÓN Y SUS RESULTADOS

El programa económico del año 2000 (PE 2000), como su propio texto señala, no es otra cosa que «la actualización del Programa Económico de Transición 1999-2000» (MPD 2000 b).

Las metas fueron mantener la inflación en torno al 16%, reducir el desempleo en 2 puntos porcentuales, lograr un crecimiento del producto del 2,2% y registrar un déficit fiscal del 2% del PIB. La estrategia de crecimiento se basaría en cuatro pilares fundamentales:

- a) Fortalecer la inversión pública con proyectos postergados en 1999.
- b) Reducir la tasa de interés para favorecer la inversión privada (sobre todo en la pequeña y mediana empresa).
- c) Recibir inversión extranjera directa en el campo energético, las telecomunicaciones, la manufactura, la agricultura y los servicios.
- d) Atenuar las tendencias inerciales de la inflación.

Como señalaban todos los documentos y las continuas declaraciones de los gobernantes, el gasto social seguiría siendo fundamental para alcanzar los objetivos del gobierno.

En política fiscal se estableció una nueva orientación del gasto dirigida a «mejorar las asignaciones de recursos a los sectores educativos, de salubridad y seguridad social, con el propósito de contribuir a la cancelación de la enorme deuda social con la población menos favorecida» (MPD 2000 b).

En política monetaria el objetivo se centró en el control de la inflación por debajo del año anterior y en mantener en funcionamiento el control de bandas del tipo de cambio del 7,5% a ambos lados de la paridad central.

Apoyados por el incremento del precio del petróleo, las medidas alcanzaron los resultados previstos. Tras la contracción del PIB del 6,1% el año anterior, en el 2000 se logró un crecimiento del PIB del 4,0%. La inflación se redujo hasta el 13,4% y la tasa de interés continuó su descenso hasta el 26,1%, ocho puntos menos que al inicio del mandato.

El incremento del 62% en el precio del petróleo llevó al mayor nivel de ganancias de los últimos 10 años (28.716 billones de dólares) y permitió que las reservas se elevaran hasta 17.000 millones de dólares.

Gracias a ello, el superávit por cuenta corriente pasó de 5 mil

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

millones a más de 13 mil millones, con lo que se mantuvo el tipo de cambio en el rango deseado y redujo el déficit fiscal del 2,6% del PIB al 1,7% del PIB (CEPAL 2001).

En materia social se incrementó el gasto en educación del 4% del PIB al 6%, destinándose casi en su totalidad a financiar la incorporación de 1,4 millones de alumnos al sistema educativo y a mejorar los salarios de los docentes en más de un 150%. En salud, se redujo la tasa de mortalidad infantil, se incrementó en un 300% la inversión en vacunas y la atención a mujeres embarazadas aumentó en un 27%. En seguridad ciudadana, se registró una disminución del 4,4% en la tasa de delitos y se incrementó el gasto en instituciones de orden en un 128%.

Las cuentas iban bien, la macroeconomía caminaba y los avances sociales seguían, pero continuaba latente la necesidad de realizar transformaciones más profundas al modelo, fundamentalmente en el sector no petrolero para evitar que la senda de equilibrio se truncale.

Por aquel tiempo, la consultora de riesgo FITCH Ratings advertía que una caída del precio del crudo podría fácilmente revertir las tendencias económicas si no se llevaban a cabo acciones de política adicionales (FITCH 2001). Pero, en general, las medidas que adoptaba el Gobierno bolivariano eran reconocidas como muy positivas incluso por instituciones o expertos que no podían considerarse como próximos a los postulados que se defendían. El portavoz principal del Fondo Monetario Internacional, Thomas Dawson, se referiría a las medidas del gobierno diciendo que «van en la dirección correcta y estamos dispuestos a facilitarles el asesoramiento que puedan desear» y una de las analistas de Standard and Poor's, Graciana del Castillo, reconocía que el control de la inflación estaba siendo «uno de los grandes logros del gobierno de Chávez»¹. De hecho, esta analista mencionaba que las amenazas no venían de la política económica que se estaba aplicando (que era realmente contraria a los dictados neoliberales -control salarial, devaluación, reducción del gasto público...- que predominaban en otros lugares) sino de la presión política que se ejercía sobre el Gobierno: «lo fundamental es que la situación de confrontación política ceda porque esto está creando una incertidumbre que ninguna medida económica puede contrarrestar».

La oposición centraba su crítica principal, sobre todo, en las medidas que más directamente atacaban el régimen de privilegios oligárquicos anterior y que estaban vinculadas a las Leyes Habilitantes.

Durante el año 2000 se aprobaron las Leyes de Hidrocarburos y la de Tierras. Esta última, por ejemplo, contemplaba la posibilidad de realizar expropiaciones en grandes explotaciones en las que se diera infrautilización. Algo que escandalizaba a quienes, por el contrario, daban como normal el grado de concentración existente hasta entonces y que

¹ <http://www.finanzas.com/id.3360812/noticias/noticia.htm>

daba lugar a que el 5% de los propietarios fueran dueños del 75% de las tierras mientras que el 75% más pobre sólo disponían del 6% de las tierras. Un sistema de propiedad que, además de ser inequívocamente injusto, era ineficiente como mostraba claramente un informe de la época: «Sólo 4,2% de las tierras en Venezuela están cultivadas, mientras que están sin utilizar 30 millones de hectáreas [...] y 70 por ciento de las tierras (31,2 millones de hectáreas) están en posesión del 3% de los propietarios del sector agrícola» (PROVEA 1999).

Las Leyes Habilitantes se orientaban en realidad a abordar cuanto antes reformas modernizadoras que mejorarían la productividad global de la economía pero que lógicamente implicaban la desaparición de muchos privilegios antiproductivos de quienes detentaban el poder económico en Venezuela y eso les hizo revolverse y rebelarse antidemocráticamente contra el gobierno legítimo del Presidente Chávez.

No obstante, y pese a que la tensión política se fue agravando a lo largo del año 2001 y que el precio del petróleo de la cesta venezolana cayó un 22%, la economía continuó con su tendencia positiva. El producto creció un 2,9% y, a diferencia del año anterior, esta vez el crecimiento se sustentó básicamente en el sector privado, ya que el sector público redujo su producción de petróleo debido a los acuerdos de la OPEP (CEPAL 2002).

La inflación siguió cayendo hasta el 12,3%, la tasa de desempleo se redujo casi dos puntos, hasta el 12,7%, y el déficit público alcanzó el 4,3% del PIB. El bolívar se mantuvo en la banda del 7,5% y bajó a fines de año hasta el 7% y el saldo de cuenta corriente, pese a reducirse, mantuvo un superávit superior a 5 mil millones de dólares.

Aún con la reducción de los ingresos del crudo, el gasto social siguió en expansión. El desembolso en educación se volvió a incrementar, esta vez en un 20%, para destinarse a financiar la incorporación de 1,6 millones más de alumnos y el incremento en remuneraciones docentes cercano al 15%. En salud, la mortalidad infantil volvió a reducirse, esta vez en casi un punto, la inversión en vacunas creció en un 17,5% y se duplicó el número de enfermos de sida con atención médica, entre otros logros. Para esto fue necesario rehabilitar el 22,2% de los ambulatorios, incrementar en un 16% el salario de los médicos residentes, en un 25% el de los rurales y en un 60% el del personal no médico.

En resumen, la evolución económica y social de estos primeros años era muy positiva. La revolución bolivariana lograba algo que no se había dado en otros procesos políticos liderados por la izquierda: combinar el equilibrio macroeconómico o, al menos, su mejora sustancial, con una mejora evidente y tangible de las condiciones de vida y del bienestar de los sectores más desfavorecidos.

En contra de lo que suelen pontificar los economistas ortodoxos y los organismos internacionales que imponen las políticas neoliberales para favorecer los grandes intereses privados, esta mejora (traducida en

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

más crecimiento, menos inflación, más empleo, menos déficits...) se produjo mientras que el gobierno de Chávez disminuyera la jornada laboral de 40 a 35 horas, declaraba inembargables los salarios, prohibiera la discriminación en la oferta de trabajo, garantizara el derecho al trabajo de los discapacitados, aumentara los derechos laborales, las garantías de empleo y los salarios. Y también a pesar de que, incluso controlando el gasto total, el gasto público social aumentó considerablemente y pasó de representar el 7,8% del PIB en 1998 al 11,8% en 2001. Una expresión evidente de esta mejora, incluso desde la perspectiva de los parámetros más ortodoxos, era que la inversión extranjera casi se había doblado desde 1998 a 2001.

A finales de 2001 se podía decir, por lo tanto, que la evolución de la economía venezolana era realmente positiva.

Sin embargo, era justo al terminar ese año cuando la oposición iniciaba sus esfuerzos más radicales por elevar la crispación política para llegar a desestabilizar por completo la economía e incluso hacer caer ilegítimamente al gobierno.

La oposición era víctima de una traicionera y criminal paradoja: no conspiraba contra el gobierno porque éste lo hiciera mal sino justo por lo contrario, porque lo hacía bien, fortaleciendo el crecimiento económico y repartiendo más equitativamente sus frutos.

EL AÑO DE LAS GRANDES TURBULENCIAS

Hasta inicios del año 2002, el Gobierno venezolano había alcanzado tres logros estratégicos.

- a) Superar las precarias condiciones en que recibió la economía en 1999: transformó la caída del producto en crecimiento y el crecimiento en empleo, disminuyó la inflación e incrementó los salarios reales a la vez que logró saldar, en gran medida gracias los altos precios del petróleo, los déficit fiscal y de cuenta corriente.
- b) En segundo lugar, implementó con éxito una serie de políticas de gasto social destinadas a mejorar la calidad de vida de los más pobres y excluidos. Lo cual fue posibilitado por los mayores ingresos del Estado y por la reorganización funcional del gasto, que le permitió incrementar el de tipo social del 7,8% del PIB en 1998 al 11,8% del PIB en 2001.
- c) Establecer un marco jurídico que le permitía iniciar un proceso de desarrollo a partir de la estabilidad económica alcanzada. Entre estos avances jurídicos los más importantes fueron la conformación de una Asamblea Constituyente, la aprobación de una nueva Constitución y de las ya mencionadas Leyes Habilitantes.

Para el año 2002 el gobierno venezolano se proponía seguir con la mejora de las condiciones sociales de la población pero se enfrentaba a un panorama algo más complicado. Se pronosticaba una importante

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO BOLIVARIANO

reducción de los ingresos del petróleo debido a los recortes acordados por la OPEP², la presión sobre el tipo de cambio se acentuaba, de modo que obligaba al Banco Central a inyectar fuertes sumas de dinero para mantener al bolívar dentro de la banda de flotación, y, en el plano político, la oposición había reforzado sus intentos por desestabilizar el proceso económico y social.

Ante esta situación la estrategia del Gobierno se basó en realizar un ajuste en las cuentas fiscales que le permitiera mantener el incremento del gasto social.

En materia cambiaria, a comienzos de año se eliminaron las bandas y se dejó flotar la moneda libremente, lo que significó un alza inicial del dólar cercana al 40%. Para recuperar parte de las reservas utilizadas en el control cambiario abandonado, se elevó la tasa de interés, lo que iba a afectar negativamente a la marcha de la actividad económica.

Pese a este panorama, el Gobierno continuó con su plan de mejoras sociales, estableciendo cuatro objetivos esenciales para dicho año: asegurar la distribución de alimentos, ampliar la cobertura de la atención integral, recuperar y ampliar la infraestructura destinada a salud, educación, cultura y deporte y llevar a cabo el Plan Bolívar 2002 (MPD 2002).

Sin embargo, en abril de 2002 la oposición orquestó el golpe de Estado y secuestro del Presidente Chávez, lo que afortunadamente tuvo como respuesta una rápida y contundente salida a la calle de la población que permitió la recuperación del poder del gobierno electo.

Aunque duró poco tiempo, lo cierto, sin embargo, fue que el golpe de abril provocó un impacto muy negativo en la economía venezolana por varias razones.

En primer lugar, porque la estabilidad política es un factor fundamental para el crecimiento económico, sobre todo, en un país tan vinculado a capitales e intereses extranjeros como Venezuela.

En segundo lugar, porque obligó a que el Gobierno, con horizontes de medio y largo plazo, tuviera que hacer frente a situaciones de excepcionalidad que, a partir de entonces, se iban a generar cada vez más habitualmente.

Finalmente, porque el golpe, la incertidumbre, el miedo y también la total carencia de patriotismo del dinero, dieron lugar a una costosa salida de capitales a lo largo de todo el año 2002.

Se calculó que en los meses próximos al golpe salieron de Venezuela unos 1.600 millones de dólares, lo que dificultaba el pago de la deuda y el mantenimiento de la cotización del bolívar. La moneda venezolana llegó a su nivel más bajo en septiembre de dicho año, en el que había perdido el 59% de su valor con respecto al dólar.

² La caída se estimaba por entonces en algo más del 20% entre octubre de 2001 y febrero de 2002.

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

Además, y como era de esperar, la agresión no terminó en el golpe sino que más adelante se produjo el cierre patronal y el sabotaje petrolero, una gigantesca agresión política a la economía de un país que ninguna otra nación ha sufrido en la historia reciente.

En pocas semanas se destruyeron más de 700.000 puestos de trabajo. Los costes materiales directos del sabotaje fueron altísimos, valorados entre 6.000 y 7.500 millones de dólares, pero los indirectos y sus efectos a medio plazo fueron más graves. La situación económica se deterioró rápidamente en pocos meses, el Gobierno debió renegociar la deuda externa y finalmente adoptar un sistema de administración y control de los movimientos de divisas (control de cambios) en febrero de 2003.

Junto al control de cambios se introdujeron controles de precios en bienes y servicios básicos que, aunque no tuvieron un efecto completo, al menos contribuyeron a aliviar (no del todo, porque a pesar de estar controlados mantenían una fuerte tendencia alcista) la tensión inflacionista que se adueñó de los mercados después de los meses de convulsión política.

El impacto del golpe de Estado fue desastroso para la economía. El año cerró con una contracción del PIB del 9,0% y el sector petrolero en un 12%. El desempleo llegó al 15,8%, aunque gracias a algunas medidas del gobierno el impacto logró ser menor, la inflación se duplicó hasta el 31,2%, la moneda cayó un 70% con respecto al dólar, la inversión se desplomó y la salida neta de capitales se acercó a los 11.000 millones de dólares. En materia fiscal el déficit público alcanzó el 3,3% del PIB. (CEPAL 2003).

Ni siquiera concluido el sabotaje pudo recobrase la estabilidad porque enseguida se abrió un nuevo periodo de convulsión política e incertidumbre económica con motivo del referéndum revocatorio. Sólo cuando las urnas respaldaron una vez más al presidente Chávez, el país recobró cierta normalidad política y el Gobierno pudo afrontar de nuevo la situación económica con una perspectiva que pudiera sobrepasar la pura acción coyuntural.

Las convulsiones económicas y políticas se extenderían durante el año 2003. El paro convocado por los partidos políticos de oposición y las entidades empresariales se prolongó desde diciembre de 2002 hasta febrero de 2003, lo que llevó a una reducción de la actividad que alcanzó una tasa del -27,6% y del -50% en la actividad petrolera, durante el primer trimestre de este año.

Para poder enfrentar una coyuntura tan adversa, el Gobierno recurrió a principios de 2003 al endeudamiento interno, utilizó las utilidades cambiarias generadas por las reservas internacionales y realizó una extensión de algunos impuestos. Una vez más, la recuperación de los ingresos petroleros permitió mantener el gasto social en un 11,1% del PIB y evitar que el déficit fiscal del gobierno central superara el 4,3%. En materia cambiaria aplicó un férreo régimen de control que le per-

mitió mantener el bolívar en un nivel fijo y recuperar las reservas internacionales hasta un nivel de 21 mil millones de dólares, un 150% más que a inicios del año. Sin embargo, al final del año el producto acumuló una caída del 9,7% y el índice de precios al consumo se incrementó en un 27,1%.

Los sucesos de los últimos años, golpe y sabotaje, marcarán un antes y un después del gobierno bolivariano. Si bien es cierto que a fines de 2001 y principios de 2002 los planes económicos fueron poco a poco incorporando reformas más profundas al sistema económico, lo cierto es que fue solo después de 2003 cuando esas tendencias pudieron empezar a consolidarse.

LA RECUPERACIÓN Y LA APERTURA DE UN NUEVO HORIZONTE A LARGO PLAZO

En agosto de 2004 el presidente Chávez ganó el referéndum revocatorio y se puso enseguida en marcha una vez más un proceso encaminado a lograr estabilidad y una senda de desarrollo sostenible en el tiempo.

La diferencia con respecto al año 1999 es que esta vez ya se había producido una serie de cambios importantes en la economía que permitirían recuperar los equilibrios con algo más de rapidez. No obstante, los planes de desarrollo a medio y largo plazo quedaron en un segundo plano hasta el siguiente año.

Los resultados de la re-estabilización fueron exitosos. De la mano de una fuerte política de demanda (con un gasto público incrementado en un 60% nominal) el periodo terminó con un crecimiento del producto del 17,9% y una reducción del índice de precios de ocho puntos, hasta alcanzar el 19,2%. El PIB recuperó un valor similar al del año 2002, antes del paro empresarial (CEPAL 2005).

Para sorpresa de todos, y mucho más de sus críticos más radicales, la revolución bolivariana volvía a manifestar una sorprendente capacidad para regenerar la actividad productiva y para lograr estabilidad macroeconómica sin tener que renunciar, sino todo lo contrario, a alcanzar objetivos sociales de largo alcance.

En contra de la retórica opositora que las criticaban por excesivamente radicales, las políticas económicas que se llevaban a cabo antes del sabotaje de la oposición eran claramente anti-neoliberales pero casi se podrían caracterizar como bastante moderadas. En los documentos oficiales como el Plan Económico de Transición y en los Planes de Gobierno de los años 2000 y 2001 puede comprobarse que se trataba solamente de lograr la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, eso sí, mediante un gran protagonismo de la inversión social encaminada a satisfacer las necesidades básicas de la población en alimentación, salud y vivienda y educación. Sin embargo este gasto social se enmarcaba en una estrategia de estricto control de los incrementos mar-

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

ginales del presupuesto y con un fuerte énfasis en la mejora de los niveles de eficiencia en la recaudación y en el gasto. En este esquema, el papel del Estado se limitaba a propiciar el ambiente para que concurrieran la iniciativa privada y el sector público. Como señalaba el mismo Gobierno, se deseaba «promover tanto sector privado como sea posible y tanto público como sea necesario».

Las cosas cambiarían, sin embargo, a partir de 2004, cuando el Estado decide tomar una participación más activa en la economía para llegar a convertirse en el motor principal del desarrollo. Una estrategia que llevó en 2005 a implementar medidas expansivas de política fiscal y monetaria, políticas progresivas en materia tributaria y regulaciones importantes en el mercado financiero.

Siguiendo esta estrategia, el gasto ordinario del gobierno se incrementó entre enero y septiembre de 2005 en un 39%, el IVA se redujo del 15% al 14% (continuando la tendencia del año anterior, en el que ya había bajado un punto) y el impuesto sobre la renta pasó del 25% al 50%. Se aplicó la Ley de Hidrocarburos que elevó las tasas de las regalías del 1% al 16,66% y se reformó la ley de ganancias de Petróleos de Venezuela (PDVSA), limitando las transferencias de la petrolera al Banco Central e invirtiendo el saldo de las utilidades en un Fondo de Desarrollo Nacional. En el ámbito financiero, se establecieron tope máximos y mínimos a las tasas de interés y regulaciones de mínimos en las carteras de créditos de los bancos que obligaban a los bancos a cumplir ciertos mínimos en la distribución de créditos, otorgando un 16% de ellos al sector agrícola, un 10% al mercado hipotecario, un 3% a microcréditos y un 2,5% al sector turismo.

En resumen, al final de 2005 y cursado gran parte de 2006 cuando se escribe este texto, puede decirse que, tras estos años de Gobierno bolivariano, la economía venezolana presenta mejores indicadores que a fines del decenio pasado pero, sobre todo, que esos mejores indicadores se producen cuando la población más desfavorecida disfruta de mejoras indiscutibles en su nivel de vida.

TABLA 1:
Evolución del producto,
la inflación y el déficit del gobierno central en Venezuela

	1981 /1990	1991 /1997	1998 /1999	2000 /2001	2002 /2003	2004 /2005
Crecimiento del PIB	-0,7	2,9	-3,15	3,75	-9,35	13,45
Inflación	103,2	38,2	24,95	12,85	29,15	17,25
Déficit fiscal		-15,9	-4,6	-2,95	-3,8	-1,75
Gasto social /PIB*		8,5	8,8	11,6	11,7	12,1

* Con base en el sistema integrado de indicadores sociales de la República Bolivariana de Venezuela. Sólo disponible desde 1992 hasta 2004.

FUENTE: CEPAL SOBRE LA BASE DE CIFRAS OFICIALES. VARIOS AÑOS.

LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO BOLIVARIANO

Es una evidencia que todo ello ha sido posible gracias a que Venezuela dispone de elevados ingresos provenientes del petróleo, algo que suelen recordar los críticos del proceso como queriéndole quitar así el valor que tiene el haber logrado mejores resultados económicos sin necesidad de aplicar las medidas antisociales y empobrecedoras que propone el neoliberalismo. Pero se olvida, además, que eran los mismos ingresos, incluso ahora menores en términos reales y *per capita*, que los que dispusieron los oligarcas de la IV República. Y, sobre todo, que ahora se utilizan fundamentalmente para mejorar las condiciones de vida de los sectores anteriormente empobrecidos y marginados. Todo lo cual no quita, sin embargo, que uno de los grandes retos de la revolución bolivariana sea generar un modelo de generación de actividad económica y empleo, de desarrollo, que no dependa en tan gran medida de esos ingresos.

TABLA 2:

	GASTO REAL POR HABITANTE				COMO PORCENTAJE DEL PIB		
	1990	1995	1998	2005	1996	1998	2004
SALUD	100	47,2	67,1	111,9	0,99%	1,36%	1,61%
EDUCACIÓN	100	62,6	80,3	144,5	3,4%	3,4%	4,9%
VIVIENDA	100	75,8	57,6	84,4	0,7%	1,0%	0,6%
SEGURIDAD SOCIAL	100	150,9	154,9	433,3	1,0%	1,4%	3,2%
CULTURA Y COMUNICACIÓN SOCIAL	100	90,1	117,0	245,6	0,17%	0,19%	0,26%
DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN	100	171,0	59,8	105,0	1,46%	0,81%	1,22%
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	100	148,3	122,9	390,1	0,12%	0,12%	0,31%
GASTO PÚBLICO SOCIAL	100	84,6	78,8	152,1	7,8%	8,2%	12,1%
GASTO PÚBLICO TOTAL	100	78,2	67,8	119,9	21,2%	23,7%	29,1%

Indicadores de Gasto público en Venezuela

FUENTE: SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA ([HTTP://WWW.SISOV.MPD.GOV.VE/](http://www.sisov.mpd.gov.ve/))

¿HA GENERADO MÁS POBREZA EN VENEZUELA LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA?

Una polémica constante dentro y fuera de Venezuela es si la revolución ha creado más o menos pobreza.

No es una cuestión baladí porque, al fin y al cabo, ¿qué mayor descalificación para las políticas económicas de una revolución social que generar más pobreza y malestar social que el sistema que trata de combatir? Es por ello que sus críticos se empeñan constantemente en afirmar que ahora hay más pobres que antes de la llegada de Hugo Chávez al poder.

Los datos, sin embargo, no permiten sostener con fundamento esta crítica.

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

En primer lugar, porque es una evidencia que la pobreza de masas se generó en Venezuela con las políticas neoliberales de los años ochenta y noventa.

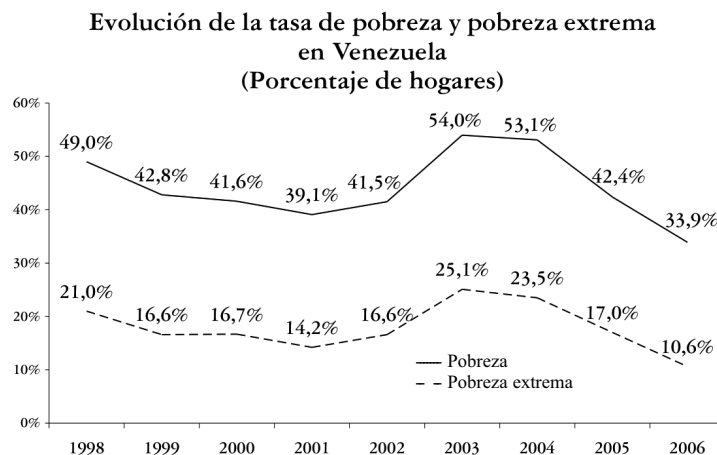
Según datos que hizo públicos en su día el Banco Central de Venezuela y que fueron obtenidos siguiendo la metodología de cálculo de la pobreza desarrollada por el premio Nobel Amartya Sen, en el primer semestre de 1990 la pobreza extrema afectaba al 29,45% de la población y a finales de 1996 había subido al 65,32% de la misma. La tasa de pobreza total pasó entre esos años del 70,36% al 85,78% (SILVA y SCHLIESSER, 1998). El índice de privación absoluta normalizado que igualmente refleja, desde otro punto de vista, la situación de pobreza aumentó del 32,98% en 1990 al 54,86% en 1996.

No cabe duda, pues, de que los pobres estaban ya antes de que Chávez fuera elegido presidente y comenzase a gobernar.

En segundo lugar, porque los datos disponibles muestran que la tasa de pobreza en Venezuela ha disminuido con la revolución.

Si bien es cierto que el golpe y luego el sabotaje petrolero la incrementaron, al desestabilizar tan fuertemente la economía en su conjunto, poco después, y como ya había sucedido en los primeros años del proceso, los niveles de pobreza volvieron a bajar, tal como se muestra en el gráfico 1.

En 1998 casi la mitad de los hogares venezolanos estaba por debajo de la línea de pobreza y uno de cada cinco en situación de pobreza extrema. Ocho años más tarde y superada la crisis política, se había logrado que más de un 15% de hogares venezolanos dejen de ser pobres y que los pobres extremos se reduzcan a menos de la mitad (INE 2006).



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE) / Encuesta de hogares por muestreo

En cuanto a la distribución de la riqueza, en 1998 el porcentaje del ingreso nacional que recibía el 60% de los hogares más pobres era del 25,6%, mientras que el 40% más rico disfrutaba del

74,5% de la riqueza. En 2005, esos porcentajes habían pasado a ser del 28,9% para el 60% más pobre y del 71,7% para el 40% más rico (INE 2005).

Puede decirse, y sería cierto, que se trata de mejoras todavía no muy sustanciales o que están lejos de lo que debe ser una sociedad igualitaria (lo que, entonces, haría incomprensible las quejas de los sectores adinerados) pero son, sin embargo, muy significativas si se tiene en cuenta el poco tiempo transcurrido, el clima tan adverso en el que han debido aplicarse las políticas económicas que tratan de combatir la desigualdad y la pobreza y, sobre todo, el punto del que tuvo que partir la revolución a la hora de combatir la pobreza.

LOS RETOS INMEDIATOS Y A LARGO PLAZO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA BOLIVARIANA

En conclusión de todo lo que acabamos de analizar podemos decir que durante todo este largo periodo, primero de cierta estabilidad y luego de inmensa convulsión y crisis continuas, lo verdaderamente llamativo de la evolución económica de la revolución venezolana es que se haya logrado recuperar el equilibrio macroeconómico al mismo tiempo que se han recuperado y fortalecido las propuestas y las políticas de transformación estructural y, sobre todo, mientras se ha mejorado sustancialmente el nivel de vida de la población más pobre.

En un contexto tan problemático como el que se ha dado no cabía esperar avances estructurales profundos o radicales. Primero, porque, como hemos señalado, la agitación política permanente concentra la atención del gobierno en los aspectos coyunturales. Segundo, porque la naturaleza de las tareas esenciales que debe llevar a cabo la revolución es muy primaria: alimentar a la población, construir viviendas, proporcionarle los servicios sanitarios o educativos básicos...

A pesar de todo, este largo periodo no se puede considerar perdido, ni mucho menos, en el terreno económico. Todo lo contrario, se han alcanzado logros fundamentales no sólo en esa satisfacción primaria sino, lo que es más importante, en el entramado estructural de la economía.

Entre ellos, cabe destacar la recuperación de la cadena petrolera y su vinculación a los intereses generales del país, la consecución de una política de precios internacionales del petróleo más favorable a los países productores, el establecimiento de la administración de divisas que ha permitido mantener una política cambiaria menos costosa, la favorable refinanciación de la deuda, el incremento de las reservas internacionales, la generación y fortalecimiento del sector social de la economía y del microcrédito, la puesta en marcha de un germen de banca nacional vinculada a la economía social y alternati-

JUAN TORRES LÓPEZ, MAURICIO MATUS LÓPEZ, FRANCISCO J. CALDERÓN VÁZQUEZ

va, la reestructuración de sectores claves a través de las Leyes Habilitantes, las políticas de descentralización y desconcentración y la puesta en marcha de planes nacionales de desarrollo.

Gracias a la mayor estabilidad política se ha podido recapitular con mayor serenidad y, sobre todo, volver de nuevo la mirada hacia el medio y largo plazo que es lo que realmente puede garantizar la realización de cambios profundos en la actividad económica.

Tal como el Gobierno plantea, la cuestión fundamental a la que se enfrenta la revolución bolivariana en el plano económico es tratar de realizar una transformación desde una economía rentista a otra productiva rompiendo la tendencia secular hacia la concentración y la descapitalización. Para eso es preciso reinvertir el excedente con equidad y eficiencia, lo que no es fácil porque el mercado interno es muy débil, como consecuencia de la desigualdad y la evasión del ahorro interno. Por eso, la revolución económica en Venezuela se está basando fundamentalmente en generar procesos sumamente elementales pero que implican una gran dificultad debido a la situación de atraso y de exclusión de la que se parte: recuperar el tejido interindustrial, generar cadenas entre las actividades y, sobre todo, incorporar a la creación de riqueza a toda la población.

Todo este planteamiento se viene soportando en una idea que no es nueva pero que se aplica con cierta originalidad: lograr endogeneidad en la utilización de los recursos, una estrategia completamente diferente a la extraversion que ha favorecido el neoliberalismo (para facilitar de esa forma que los intereses privados más poderosos se adueñen más fácilmente de los recursos) y que comentamos en otro artículo de esta revista.

Es una idea potente e interesante pero que en Venezuela se enfrenta básicamente a tres tipos de problemas: la carencia de población trabajadora con capacidad y formación suficiente para constituir empresas eficaces, la carencia de tecnología moderna y la inexistencia de redes que faciliten la interconexión, única forma de evitar que el desarrollo endógeno que se propone se limite a conformar islotes de actividad de muy poco alcance y sin futuro alguno.

Lógicamente, esos no son los únicos problemas que atenazan a la economía venezolana. La ausencia de un auténtico mercado interno, la falta de suficiente financiación (al menos en toda la magnitud necesaria) para la actividad productiva, la concentración de la actividad productiva se añaden a todo lo anterior. Y, para colmo, todavía se da el cáncer más sangrante que sufre la economía y la sociedad venezolana: la corrupción que paraliza la administración en muchas ocasiones y que impide que los recursos se puedan utilizar eficazmente, que los proyectos culminen y que los ciudadanos confíen en sus gobernantes.

BIBLIOGRAFÍA

- BCV (2002) Series estadísticas de Venezuela 1940 – 1999. Caracas. Banco Central de Venezuela
- BM (1999) World Economic Review. Banco Mundial.
- CEPAL (1999) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2000) Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean
- CEPAL (2001) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2002) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2003) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2004) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2005) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2005b) Panorama Social de América Latina 2005
- CORDIPLAN (1998) Programa económico de transición 1999-2000. Oficina General de Planificación y Coordinación. Gobierno Bolivariano de Venezuela.
- CORDIPLAN (1999) El futuro cumple 100 días. Gobierno Bolivariano de Venezuela.
- FITCH (2001) Venezuelan Private Banks – 2000 Results.
- FMI (2000) World Economic Outlook. Washington DC. Fondo Monetario Internacional.
- INE (2005) Estadísticas demográficas, económicas y sociales, Número 2. Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela.
- INE (2006) Encuesta de hogares por muestreo para el cálculo de la pobreza.
- MPD (2000) Balance de los segundos 100 días de Gobierno del Presidente de Venezuela. Hugo Chávez Frías. Ministerio de Planificación y Desarrollo. Gobierno Bolivariano de Venezuela.
- MPD (2000 b) Programa Económico Año 2000.
- MPD (2002) Medidas económicas 2002.
- PROVEA (1998) Balance de la situación de derechos humanos en Venezuela. Informe Anual 1997 - 1998. Caracas. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humano.
- PROVEA (1999) Balance de la situación de derechos humanos en Venezuela. Informe Anual octubre 1998 - septiembre 1999. Caracas.
- SILVA, J. y SCHLIESSER, R. «La evolución de la pobreza en Venezuela». Banco Central de Venezuela. Caracas, 1998.