

Venezuela: La difícil austeridad

D. F. Maza Zavala

D.F. Maza Zavala : Economista venezolano. Profesor y exdecano de la Facultad de Economía de la Universidad Central de Venezuela. Autor, entre otras obras, de: "Venezuela. Una Economía Dependiente"; "Universidad, Ciencia y Tecnología"; "Ensayos sobre la Dominación y la Desigualdad".

Cualquier examen que se haga del primer año de gobierno tiene que tomar como punto de partida la situación económico social existente al iniciarse el mandato, es decir, a principios de febrero de 1984. Un somero diagnóstico con base en los hechos más importantes es indispensable. Todos los gobiernos del régimen democrático han hecho referencia a la situación "heredada" del anterior en lo económico, fiscal y social, en parte para poner de relieve las limitaciones o restricciones del que se inicia y en parte para contrastar la propia gestión. El presidente Herrera Campíns se lamentó de la "hipoteca" dejada por su antecesor, Carlos Andrés Pérez, y del artificioso sobredimensionamiento de la economía. El presidente Lusinchi se quejó del exagerado aumento de la "hipoteca" y del subdimensionamiento (estancamiento y aun regresión) económico.

La deuda pública externa - cuya verdadera magnitud, composición y características se vinieron a conocer bien avanzado el año 1984 - alcanza a US\$ 27.000 millones en cifras redondeadas; de esa suma hay que refinanciar un poco más de dos tercios por la brevedad de los vencimientos y los elevados intereses. La caída de la actividad económica desde 1979 hasta 1983 fue de 5% en términos globales y de 20% en términos de producto por habitante. La inversión bruta fija privada se contrajo en proporciones sustanciales durante el período de referencia. El consumo real aumentó en apenas un 9%. El desempleo abierto se situó en un 14% al cierre de 1983 y el subempleo puede estimarse en un 25%. El índice de inflación, que en 1980 ascendió a un máximo de 23%, señaló un 7% en 1983, no obstante las restricciones cambiarias. La capacidad industrial instalada sin utilizar se estimaba en un 45% para el segundo semestre del año pasado. La construcción, particularmente, sufrió una caída, en el sector privado, de 70%.

Los recursos fiscales y en divisas no escasearon durante el período considerado. El precio del petróleo en el mercado internacional cubierto por la OPEP se elevó - en el caso venezolano - en más de dos veces. El ingreso de divisas petroleras llegó a US\$ 18.000 millones anuales. El ingreso fiscal petrolero se cifró en promedio en Bs. 50.000 millones anuales. El endeudamiento externo neto del período ha debido

proporcionar ingresos extraordinarios al sector público a razón de Bs. 20.000 millones cada año. Esa enorme masa financiera no sirvió para evitar la recesión económica ni para mejorar la calidad de la vida de los venezolanos. Sin embargo, debe mencionarse que algunas inversiones significativas fueron realizadas: entre otras cosas, en la represa del Guri, en Sidor, en aluminio, en el Metro de Caracas, en telecomunicaciones, en vialidad, en silvicultura.

En febrero de 1983 se estableció un control de cambios con tipos diferenciales, cuando había ocurrido un drenaje de divisas verdaderamente espectacular los dos años precedentes. Se estima entre US\$ 20.000 y US\$ 30.000 millones los fondos privados que tomaron el camino del destierro antes del colapso de la inversión en el país, las contradictorias expectativas, las abruptas variaciones de la política monetaria y los signos preanunciadores de una devaluación. La revalorización contable del oro del Banco Central y la incorporación de las reservas financieras externas de la industria petrolera nacional al Fondo de reservas monetarias del instituto emisor - medidas cumplidas en 1982 -, en lugar de contribuir a fortalecer el perfil monetario y financiero del país, sirvieron como combustible para la fuga de divisas y para el dispendio fiscal.

En el proceso de la renegociación de la deuda pública externa se consumieron inútilmente dos largos años, pues a nada se llegó durante el gobierno anterior y ni siquiera se logró la cuantificación precisa del monto de la deuda. Debe recordarse que el Congreso de la República había autorizado el refinanciamiento de gran parte de la deuda en agosto de 1981. No hay que lamentarse de los hechos cumplidos ni del tiempo ido; pero sí hay que señalar que si desde entonces se hubiera afrontado con seriedad, responsabilidad y eficiencia el problema del refinanciamiento, los términos de solución probablemente habrían sido mejores que los obtenidos en septiembre de 1984.

En síntesis, el gobierno de Lusinchi se inició con graves problemas económicos, fiscales y sociales que configuran lo que se ha dado en llamar una crisis nacional de difícil, aunque no imposible, superación.

DESAFÍOS Y TAREAS PRIORITARIOS

Sin duda, el refinanciamiento de la deuda representa la primera tarea de envergadura del presente gobierno, la cual acometió nombrando una comisión de negociadores, encabezada por el Dr. Carlos Guillermo Rangel. Esta comisión ha logrado un acuerdo básico general con los representantes de los acreedores, para la amorti-

zación en un plazo de doce años, comenzando en 1985, y tasa de interés determinada por la Libor más 1 y 1/8. Falta la negociación específica con cada acreedor o grupo de acreedores, lo que requiere tiempo y esfuerzo. El gobierno tendrá que pagar cada año alrededor de US\$ 4.500 millones en servicio de la deuda, lo que compromete por este concepto un 30% del ingreso de divisas petroleras y un 35% del ingreso fiscal en 1985.

Los ajustes al régimen cambiario han sido otra tarea importante del nuevo gobierno, y aún están sin concluir las modificaciones necesarias. La fijación de un tipo de cambio preferencial de Bs. 7,50 para la mayor parte de las transacciones corrientes controladas, implica una devaluación del orden de 70%, que se ha reflejado en un alza del nivel general de precios de un 14%. Fue creado un dólar petrolero de Bs. 6,00 por dólar, los que ha fortalecido la situación financiera de la industria respectiva. Se reconoció el tipo de cambio de Bs. 4,30 para la amortización de la deuda privada externa. El Banco Central interviene regularmente en el mercado cambiario no controlado para moderar las fluctuaciones de la cotización, que se han mantenido en un margen de variación entre Bs. 12 y Bs. 13,50 por dólar. El gobierno no ha proclamado como meta la unificación cambiaria, difícil de lograr en el corto plazo.

La reactivación económica, desde luego, constituye un fuerte desafío para la gestión de gobierno. Se ha dado la mayor prioridad a la agricultura y a la industria. Éxito muy parciales se han obtenido en renglones agropecuario y en ciertas ramas manufactureras. La construcción privada sigue postrada. La inversión privada no se ha recuperado. El consumo real se ha deteriorado. El desempleo se ha mantenido en 14%, lo que pudiera interpretarse como un éxito relativo, ya que debe tenerse en cuenta la incorporación de nuevos trabajadores al mercado laboral, cifrada en 150.000 personas cada año. El sector financiero muestra considerables ganancias, principalmente en razón de las altas tasas de interés y las comisiones cobradas.

La reordenación del presupuesto público y de la administración del Estado son tareas de gran importancia para la recuperación fiscal y económica. El reajuste de gasto corriente (excluido el propiamente social) permite, dentro de las restricciones presupuestarias debidas a los compromisos de la deuda y al estancamiento de los ingresos petroleros e impositivos, la moderada ampliación del gasto de inversión. Sin embargo, aún hay que trabajar mucho en la modificación de los patrones de comportamiento de la administración pública, aferrada a criterios rentísticos y afectada por corruptelas, malversación y negligencia. La reforma administrativa apenas comienza. El aparato burocrático apenas ha sido tocado. Dos institutos autónomos - la Corporación Venezolana de Fomento (CVF) y la Corporación de Mer-

cadeo Agrícola (CMA) están en vías de liquidación; pero la gran tarea de reorganización del sector descentralizado de la administración está por realizar.

El deterioro del salario real, estimado en un 18% para el primer año de gobierno - sin considerar el deterioro sufrido en años anteriores -, afecta a la mayoría de la población y causa hondo malestar social. Ese deterioro, además, frena la recuperación de la demanda efectiva de bienes y servicios, dificultándose así la reactivación económica global. Sin duda alguna se ha acentuado el desequilibrio social en el año que se considera, desde el punto de vista de la distribución del ingreso y del bienestar. El gobierno ha dictado algunas medidas compensatorias parciales, cuyo cumplimiento no se conoce a cabalidad, pues nuestros empresarios son duchos en evadir obligaciones fiscales y sociales.

El mejoramiento de los servicios públicos y sociales - tan reclamado por todos los sectores - no puede apreciarse en el primer año de gobierno. Graves problemas en servicios de salud, de educación, de correos, de seguridad, de recreación, entre otros, permanecen sin solución.

POLÍTICA Y VIAS DE ACCIÓN

El 24 de febrero de 1984, días después de su toma de posesión, el presidente Lusinchi presentó al país lo que se denominó el Paquete de Medidas Económicas (y Sociales), que representó una primera aproximación a los complejos problemas que su gobierno debía acometer. Ajustes cambiarios, refinanciamiento de la deuda, reajuste del gasto público, modificaciones emergentes de la organización administrativa, divisas a Bs. 4,30 para la amortización de la deuda privada externa, medidas compensatorias en favor de los trabajadores, cesta familiar, impulso a la agricultura y la industria, entre otros aspectos, fueron anunciados. La definición de la política pudiera hacerse en términos pragmáticos: ni expansiva ni contractiva per se, sino de ajustes parciales, reordenación, enfrentamiento de problemas urgentes con instrumentos y recursos de índole coyuntural, alivio de la presión social, sinceración progresiva de la devaluación, prendas al empresariado. Por lo pronto, ninguna reforma de gran aliento, ninguna profundización estructural, ninguna proyección al lejano futuro. Poner orden en la casa, refinanciar la deuda, provocar la reactivación económica, administrar la crisis.

En junio de 1984 fue sancionada la llamada Ley Habilitante (poderes extraordinarios tomados del Congreso, como lo hizo Carlos Andrés Pérez ante una afluencia extraordinaria de recursos fiscales). Todo el poder para el gobierno y Acción De-

mocrática y, en el legislativo, en el ejecutivo, en el municipal. Pero los recursos limitados y comprometidos, con graves incógnitas para el mediano plazo. Pagar obligaciones pendientes con constructores, con los seguros sociales, con los trabajadores públicos. Compensar la deuda intra-administrativa. Poner al día los intereses de la deuda externa. Arbitrar medios para pagar a los depositantes de las entidades financieras intervenidas. Aumento de los precios de los hidrocarburos en el mercado interno. Refinanciamiento de la deuda agrícola y activación crediticia para el sector. Iniciar la reforma administrativa. Aumentar los impuestos al consumo de licores y a la circulación. Medidas de alivio al deterioro del salario real y al desempleo: bono de transporte por dos años, comedores industriales o bono de alimentación a cargo de las empresas, aumento de la nómina laboral en 10%, cesta familiar. Programa Especial de Empleo: mantenimiento de la infraestructura y obras menores. Reducción de sueldos superiores a Bs. 16.000 en la administración pública. Reducción de un 10% del gasto corriente.

El 9 de septiembre de 1984 el presidente Lusinchi dirigió un mensaje a la nación. Expresó: No se trata ahora de volver al pasado para lamentar cinco años de estancamiento innecesario, ni para añorar bonanzas pasajeras". Enunció como significativas tres líneas de acción: 1) Saneamiento de las finanzas públicas; 2) Eliminación de la sobrevaluación del bolívar; 3) Sustitución racional de importaciones y estímulo a las exportaciones. En el trasfondo otra línea de acción: mejorar el ingreso familiar real, mediante el empleo, en lugar de mayores salarios monetarios individuales. Y también otra: estímulo a la producción por la vía de los precios.

RESULTADOS Y FRUSTRACIONES

El gobierno puede exhibir algunos hechos como resultados iniciales de su gestión. Todavía no puede decirse que la deuda ha sido refinanciada, aunque existen los parámetros elementales de un plan de refinanciamiento. La caída de la actividad económica se ha hecho más lenta: 1,9% en 1984 contra casi 5% el año anterior. Algunos renglones agrícolas han aumentado, pero hay "cuellos de botella" agudos para la absorción de las cosechas. Algunas ramas industriales se han recuperado moderadamente: textiles, confección, alimentos, calzado; en industrias básicas: petroquímica, aluminio, algo menos hierro y acero. La construcción sigue muy deprimida. Tienen dificultades la automotriz y la metalmecánica, entre otras. El desempleo se sostiene entre 14 ó 15%. La inflación (en gran parte ajuste a la devaluación) alcanzó a 15% en 1984 contra 7% en 1983. La balanza de pagos acusa excedente, mediante freno moderado a la inflación, diferimiento de pagos de capital y otras restricciones. El sector público consolidado registró un superávit financiero apre-

ciable. Las reservas monetarias internacionales del país superan los US\$ 13.000 millones. La liquidez monetaria aumentó en 7% contra 26% en 1983. Las disponibilidades líquidas de la banca comercial se han duplicado. Las utilidades cambiarias contribuyen a ampliar considerablemente los recursos fiscales.

En la mayoría de los países de América Latina el año 1984 fue de moderada recuperación económica a base de un gran esfuerzo de exportación y de freno a la importación, así como de un mejoramiento relativo de la relación de precios de intercambio. En Venezuela seguimos en recesión, frenamos menos la importación e impulsamos poco la exportación "no tradicional". La relación de precios internacionales sigue siendo adversa para nosotros.

¿Se vive mejor que hace un año? Es difícil afirmarlo. Depende del punto de vista que se tome. El venezolano desempleado, el subempleado, el que percibe un salario inferior al nivel de subsistencia (Bs. 2.000 mensuales), cuyo conjunto se cifra en 5 millones de personas, incluidos los familiares dependientes, no está mejor que antes: está peor alimentado, su salud sigue siendo mal defendida, las posibilidades educacionales de sus hijos o hermanos muy restringidas. El venezolano empleado de "clase media", cuyo salario real ha disminuido, no vive mejor ahora: continúa estando precariamente alojado, angustiado por no poder cubrir su presupuesto doméstico, temeroso de enfermarse porque no puede pagar servicios médicos privados. El desempleo de profesionales y técnicos es inquietante: un 20 ó 25% está desempleado, o trabaja en actividades de emergencia. Numerosas empresas han reajustado su personal. Lograr un empleo es difícil. Lograr una plaza en institutos educacionales medios y superiores es difícil. Lograr una vivienda de "interés social" es difícil. Vivir aún con estricta austeridad es difícil.

El gobierno acaba de decretar un aumento del salario mínimo: hasta Bs. 1.500 para zonas urbanas. Los empresarios harán lo posible por evadir el cumplimiento de esta disposición. Las presiones sociales aumentarán. Todas las escalas de salarios tendrán que sufrir variaciones positivas, si se quiere aliviar el desequilibrio social. Nuevos aumentos de precios están en la antesala del ministro de Fomento (o quizá de la Comisión de Precios, Costos y Salarios).

PERSPECTIVAS PARA 1985

Signos contradictorios se presentan para este año. El más pronunciado en sentido negativo es la caída del petróleo, al parecer moderada, pero peligrosa. Si se acentuara el deterioro del mercado, el gobierno tendría que pensar en modificar los tér-

minos del refinanciamiento de la deuda externa; o frenar la importación de bienes y servicios y hacer más difícil la reactivación económica. En todo caso, los recursos fiscales para impulsar la inversión y el gasto social van a escasear. Hay que administrar críticamente los fondos disponibles, limitados a no más de Bs. 9.000 millones fuera del presupuesto ordinario. Si continuara el descenso de las tasas de interés internacionales podría lograrse una economía en el servicio de la deuda. El gasto corriente probablemente no puede comprimirse más. La actividad económica global, en el mejor de los casos, podría generar un producto de igual magnitud que el año pasado: cero crecimiento. Este resultado sería interesante, porque permitiría esperar para 1986 una moderada recuperación.

No hay que pensar en resultados espectaculares, ni mucho menos. La gran política, la de transformaciones profundas, la de rectificación del modo de funcionamiento y de crecimiento de nuestra economía y nuestra sociedad, no ha tomado cuerpo en la acción de gobierno. El llamado VI Plan de la Nación (lineamientos estratégicos en verdad) contiene enunciados hermosos, propósitos de enmienda y renovación, conciencia de la necesidad de caminos diferentes para el país. Pero, como todos nuestros planes nacionales, adolece de graves deficiencias e insuficiencias en su implementación. Lo que requiere es un acuerdo nacional básico, político/social, sobre las reformas que deben emprenderse, sobre las rectificaciones que deben hacerse, sobre los costos en que hay que incurrir y las cargas que deben ser compartidas; pero el gobierno debe tener la voluntad política de llevar adelante esos cambios; no simples ajustes, no acomodo a las circunstancias, sino la movilización de todo su potencial - que es mucho - para ir más allá de la coyuntura, más allá del horizonte nublado por las contingencias, más allá de lo posible.