

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DISCURSO DE INCORPORACIÓN
COMO INDIVIDUO DE NÚMERO
DEL

DR. LUIS ZAMBRANO SEQUÍN



DISCURSO DE CONTESTACIÓN
DEL ACADÉMICO

DR. PEDRO A. PALMA



ACTO CELEBRADO EL DÍA 24 DE MARZO DE 2010
EN EL PARANINFO DEL PALACIO DE LAS ACADEMIAS



ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DISCURSO DE INCORPORACIÓN
COMO INDIVIDUO DE NÚMERO
DEL

DR. LUIS ZAMBRANO SEQUÍN



DISCURSO DE CONTESTACIÓN
DEL ACADÉMICO

DR. PEDRO A. PALMA



Acto celebrado el día 24 de marzo de 2010
en el Paraninfo del Palacio de las Academias

DISCURSO DE INCORPORACIÓN
A LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DEL

DR. LUIS ZAMBRANO SEQUÍN



Caracas, 24 de marzo de 2010

INTRODUCCIÓN

Señor Presidente de la Academia Nacional de Ciencias
Económicas
Señores Individuos de Número y Miembros
Correspondientes
Señoras y Señores.

Debo agradecer a la Junta de Individuos de Número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas por el honor que me ha concedido al considerar y admitir mi incorporación a esta prestigiosa e importante institución.

El protocolo de esta ceremonia exige, y lo hago con placer, que comencemos por recordar la vida y obra de mi estimado profesor Don Pascual Venegas Filardo, quien fue mi predecesor en la posición que desde hoy ocuparé en esta Academia. En una segunda instancia, presentaré un resumen de las principales conclusiones contenidas en el trabajo que elaboré como requisito parcial de ingreso a esta corporación y que se titula: *Estructura e Incidencia de la Política Fiscal en Venezuela*.

I. PANEGÍRICO DE PASCUAL VENEGAS FILARDO

Tuve la fortuna de conocer al Maestro Venegas cuando yo apenas tenía 19 años de edad y él contaba 58. En 1969 fui su alumno en el curso de Geografía Económica de Venezuela que dictaba en la Escuela de Economía de la Universidad Central de Venezuela (UCV).

Como ya antes observó el Maestro Efraín Subero, su mejor biógrafo, a Venegas se le aprendía a estimar con los años. Mi acercamiento a él se llevó a cabo a través del estudio de sus trabajos académicos y, sobre todo, como frecuente lector de sus columnas divulgativas en *El Universal*, que publicó por más de 20 años, desde 1968. Su claridad expositiva y la actualidad de la información que manejaba, nos permitía estar adecuadamente enterados de lo que se publicaba en Venezuela y más allá de nuestras fronteras.

Debo decir que como estudiante no hallé en Venegas un profesor de la abstracta y lúgubre teoría económica. Sus clases eran más bien un paseo virtual por la geografía venezolana, sesiones plagadas de descripciones que sus palabras convertían en visiones e imágenes. Virtualmente, nos llevaba a visitar un pedazo de esa Venezuela que tanto amaba y conocía profundamente.

En mi trabajo profesional, me topé con la obra publicada por Venegas Filardo. De particular utilidad me resultaron sus trabajos: “El medio físico venezolano y las clasificaciones que de él han hecho geógrafos naturalistas y economistas” (1945), “Aspectos geoeconómicos de Venezuela” (1958) y “Estudios regionales” (1983), donde se recoge buena parte de sus notas de clases y lecturas de apoyo de los cursos que dictó durante 35 años como profesor de las cátedras de Geografía Económica y de Geografía Humana de Venezuela en la UCV y en la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

Además debo mencionar “Zonas de influencia económica de Venezuela” (1955), donde expone con claridad la distinción fundamental entre la noción de espacio económico y regionalización administrativa, y “El paisaje económico de Venezuela” (1956). A estas publicaciones hay que sumarle una gran cantidad de artículos de prensa, de revistas, notas cortas y apuntes de clase referidos, en su mayoría a la geografía económica y humana de Venezuela.

Si tenemos en cuenta los datos y la bibliografía existente para el momento en que escribió sus principales trabajos, no hay ninguna duda de que fue uno de los analistas más acuciosos y actualizados de su época. Conocía perfectamente, como pocos, el medio físico y natural venezolano y entendió muy tempranamente la relevancia de la dimensión espacial en la política económica. Manejaba con soltura los aspectos demográficos y naturales que explican el proceso de ocupación del territorio venezolano desde la época precolombina. Adelantó serios criterios en torno al tema de la regionalización administrativa del país y ayudó a divulgar los trabajos más importantes vinculados a este tema.

Como profesional no sólo le interesó la geografía, también hay que destacar sus contribuciones en historia económica, especialmente del período colonial. Al igual que en el caso de la geografía, sus trabajos en esta área estuvieron muy vinculados a su actividad periodística en *El Universal* y a su desempeño como profesor universitario. Entre sus obras resaltamos: "Notas de economía colonial venezolana" (1947), "La sociedad económica de amigos del país", "De una Venezuela tradicional a una Venezuela Integral" (1969), "Viajeros a Venezuela en los siglos XIX y XX" (1973), "Venezuela en la palabra de los viajeros y cronistas" (1982).

Aunque su reconocida modestia siempre le obligó a decir que había poco de original en su trabajo, debemos admitir que abundan en sus escritos explicaciones y proposiciones propias que ayudan al lector a aclarar aspectos claves del desenvolvimiento histórico nacional. Conocía con propiedad cómo se desarrolló la estructura económica colonial y cual fue el impacto socio-demográfico de la guerra de Independencia y las guerras civiles que caracterizaron el siglo XIX venezolano. Asimismo, estudió las instituciones económicas claves durante la conquista y colonización española. Además, fue un excelente biógrafo, destacándose sus trabajos sobre Lisandro Alvarado, Alejandro Humboldt, Francisco Tamayo y Henri Pittier.

Pero Pascual Venegas Filardo fue bastante más que un excelente profesor. Como hombre de las letras y las artes, Venegas ha sido reconocido ampliamente por la crítica nacional y extranjera. Fue fundador y uno de los principales patrocinadores del muy reconocido grupo *Viernes*, del cual formó parte lo más granado de la poesía venezolana durante la primera parte del siglo XX. Fue designado jurado en varias oportunidades del prestigioso Premio Municipal de Literatura de Caracas (1943, 1951, 1952, 1963) y en dos oportunidades se desempeñó como jurado del Premio Nacional de Literatura (1965 y 1975).

Tuvo la suerte Pascual Venegas de habersele reconocido en vida muchos de sus méritos. Participó como Individuo de Número o Miembro Correspondiente de las siguientes academias: Academia de Ciencias Políticas y Sociales (desde 1954 y ejerciendo su presidencia en 1983), Academia Nacional de la Historia (desde 1959), Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (desde 1961), Academia Venezolana de la Lengua (desde 1965) y la Academia Nacional de Ciencias Económicas (como miembro fundador desde 1984). Además fue miembro de la Academia Carioca de Letras (Brasil), la Academia de la Historia de Bolivia, la Academia Hondureña de la Lengua, así como de la Sociedad Geográfica de Cuba. En 1969 se le concedió el Premio Nacional de Periodismo, en 1972 el Premio Nacional de Periodismo Científico y en 1991 se le designa ganador del Premio Nacional de Periodismo Cultural. Le fue concedido en 1971 el Premio Andrés Bello otorgado por el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes. En 1982 recibe el Premio Nacional de Literatura.

Así mismo, hay que destacar que Pascual Venegas Filardo fue un promotor incansable de instituciones y organizaciones destinadas tanto al desarrollo científico, académico y las artes en general. Fue miembro fundador de la Sociedad de Ciencias Naturales La Salle, miembro del comité organizador de la Asociación Venezolana de Periodistas y presidió por varios años la Asociación

de Escritores Venezolanos. Formó parte de la Sociedad Interamericana de Antropología y Geografía. Colaboró con la fundación del Instituto Pedagógico Experimental de Barquisimeto. Presidió el Colegio de Economistas y el Consejo Nacional de Educación. Fue miembro fundador del Ateneo de Caracas, y participó activamente en la Fundación de La Casa de Bello, el Colegio de Geógrafos de Venezuela, el PEN Club de Venezuela y la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia (ASOVAC).

Don Pascual fue, en síntesis, un hombre multifacético, de un gran talante ético y un verdadero ciudadano. Rindo tributo a su memoria y declaro que estoy consciente del enorme compromiso que significa sucederle en este Sillón N° 9, testigo de sus íntimas reflexiones cuando compartió con muchos de los miembros de esta Academia fructíferas e inolvidables tertulias. Como su alumno estoy obligado a superarle, es ley de vida, pero confieso que el destino, esta vez, me ha propuesto un reto difícil de superar.

II. RESUMEN DEL TRABAJO DE INCORPORACIÓN

El trabajo que he presentado en ocasión de mi ingreso a la Academia Nacional de Ciencias Económicas como Individuo de Número, y que sirve de referencia a este discurso, examina las características y la evolución de la política fiscal en Venezuela, con el fin de identificar la estructura y la incidencia que ésta tiene sobre los agregados macroeconómicos fundamentales. El período en que centro la atención comprende los últimos 30 años. Esta escogencia no sólo obedece a razones de disponibilidad de información sino también a la posibilidad de distinguir y contrastar diferentes regímenes político-administrativos y ciclos económicos.

Antes de entrar en algunos detalles del trabajo, quisiera concentrarme en el tema más general de las características resaltantes de la gestión fiscal en las economías petroleras. El pun-

to de partida de mi reflexión es tratar de investigar por qué la política fiscal en la mayoría de los países que dependen de la explotación de hidrocarburos tiende crónicamente al déficit, es predominantemente procíclica y son siempre demorados los ajustes fiscales que un análisis técnico-económico sugeriría. Obviamente, la respuesta no puede ser la mera ineficiencia e incompetencia de los decisores políticos y/o de la burocracia gubernamental; hay, como veremos más adelante, aspectos en la naturaleza económica, política y sobre todo institucional de estas economías que determinan una estructura de incentivos que induce a los agentes políticos y sociales a un comportamiento que no siempre parece racional, especialmente cuando éste se juzga desde la perspectiva de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico a largo plazo.

Comienzo por dirigir la atención a la naturaleza general de las economías petroleras. En los últimos veinte años, se han hecho numerosos aportes académicos que han cambiado dramáticamente la percepción de la vinculación entre la disposición de abundantes recursos naturales y las posibilidades de desarrollo económico. El punto de partida y la motivación de esta nueva literatura suele ser la observación de que el desempeño de este tipo de economías, especialmente las petroleras, es, en promedio, bastante inferior que el de otros países que carecen de una base importante de recursos naturales exportables. Por ejemplo, se suelen citar los casos de Arabia Saudita, Venezuela, Angola y Nigeria como economías con abundantes recursos petroleros, pero perdedoras en términos de calidad y cantidad de desarrollo económico, en claro contraste con países como Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur, los cuales son pobres en recursos naturales pero calificados como ganadores en términos de crecimiento económico. Si bien aún existe poco consenso en cuanto

a las razones que explican esta situación¹, las tesis que podríamos calificar de dominantes se engloban en lo que se ha dado en denominar, por unos, “la maldición de los recursos” y por otros “la paradoja de la abundancia”.

Quienes sostienen la tesis de la “maldición de los recursos” asumen que la dependencia de las exportaciones primarias es condición necesaria y suficiente para generar una dinámica que se materializa en una estructura de incentivos e instituciones que dificulta el desarrollo económico y social. En un intento de sistematización es posible integrar en cuatro enfoques predominantes los argumentos que intentan explicar la supuesta “maldición de los recursos”.

En primer lugar, se habla de la denominada “enfermedad holandesa”, cuyo padecimiento explicaría por qué un país petrolero termina dependiendo cada vez más de sus exportaciones primarias y, por ello, con un entorno macroeconómico volátil y altamente inestable, características que impiden el crecimiento sostenido. La clave para entender la “enfermedad” radica en la tendencia a que el tipo de cambio real se aprecie como consecuencia de la abundancia de divisas generada por el sector petrolero durante los booms de precios. Este factor impide el crecimiento de los sectores productores de transables y termina por inflar los costos de producción de los no transables. La mayor dependencia del sector petrolero, que se genera como resultado

1 Quizás el trabajo más citado en relación a la verificación de la tesis de la “maldición de los recursos” sea el de J. D. Sachs, A. M. Warner, *“Natural resource abundant and economic growth”* (Harvard Center for International Development, Cambridge, MA, 1997). En este trabajo se examinan 97 países durante un período de 19 años para determinar el impacto de las exportaciones de recursos primarios sobre el crecimiento económico. El estudio muestra que los países con una alta relación entre exportaciones de recursos naturales y PIB arrojaron una baja tasa de crecimiento con respecto a sus pares que no poseen una alta concentración de sus exportaciones en materias primas. Estos resultados se obtuvieron a pesar de controlar por múltiples variables tales como: el ingreso per cápita, las políticas comerciales, las tasas de inversión, la eficiencia burocrática, la volatilidad de los precios y la distribución del ingreso.

de la apreciación cambiaria, hace que el país sea muy vulnerable a los choques externos, especialmente los vinculados al precio de los hidrocarburos. Adicionalmente, la apreciación del tipo de cambio real promueve la acumulación de deudas excesivas durante los períodos de boom, tanto en el sector privado como en el público. Cuando los precios se revierten, y los tipos de cambios se ajustan, la deuda se convierte en un factor que limita el crecimiento, aumentando considerablemente el riesgo-país, el cual desestimula la inversión y el financiamiento.

En segundo lugar, frecuentemente se aduce que la volatilidad del ingreso fiscal es un factor explicativo del pobre desempeño de las economías basadas en la explotación de recursos naturales. Desde esta perspectiva, se argumenta que en estos países es baja la capacidad de planificar y hacer una política económica sostenible. La incertidumbre, a su vez, impide el cumplimiento de los contratos, erosiona la credibilidad en el marco legal y afecta negativamente la propensión a invertir. Igualmente, se asume que la alta volatilidad del ingreso impide a los gobiernos manejar eficientemente los booms, al reducir la capacidad de adelantar políticas fiscales anticíclicas.

En tercer lugar, están quienes se centran en los mecanismos de generación, apropiación y distribución de la renta petrolera, que terminan reduciendo los incentivos para acumular capital privado en general. La concentración de los recursos petroleros en el sector público, a su vez, demora las decisiones sobre las reformas económicas orientadas a la diversificación de la economía. De hecho, el gobierno no tiene incentivos para diversificar la base productiva, ya que ninguna otra actividad puede proveerle más renta que el sector petrolero. La promoción del desarrollo de otros sectores más bien reduce, a quienes ejercen el gobierno, la disponibilidad de recursos para el logro de otros objetivos que se tornan prioritarios por sus implicaciones político-electorales. En todo caso, si ocurren intentos de diversificación de la economía, éstos a menudo se centran en grandes proyectos públicos

muy sensibles a los frecuentes recortes presupuestarios, pésimamente administrados y vulnerables a la corrupción. Como consecuencia, la economía de estos países se vuelve más dependiente del petróleo; sector poco empleador y con escasas vinculaciones con el resto del aparato productivo. En el contexto de este enfoque, que enfatiza el tema de la renta como causa originaria, están quienes ponen la atención en los elementos político-económicos. En este sentido, se argumenta que las rentas extraordinarias suelen convertirse en una fuente generadora de conflictos sociales, inestabilidad política, corrupción, debilidad institucional, distribución desigual de la riqueza y fallas de política económica. La pugna por el acceso a la renta petrolera tiende a reducir la habilidad del gobierno para funcionar efectivamente, lo que aumenta, aún más, la vulnerabilidad del país a estos conflictos. Los gobiernos, a su vez, pueden preferir métodos no transparentes de distribución de la renta, con el objeto de maximizar el alcance de la maniobra política, mientras los grupos de interés, en su intento por apropiarse de la renta, tienen incentivos para crear barreras al cambio. Estos gobiernos terminan comprando gobernabilidad mediante dádivas y subsidios. Los canales que suelen ser preferidos para distribuir la renta son: la protección comercial, la creación de empleo en el sector público y la expansión exagerada del gasto público. En estas circunstancias, los mercados funcionan de manera muy imperfecta y los gobiernos tienen menos presión para alinear sus intereses a los de la mayoría. El resultado es una baja calidad de las instituciones y una ineficiente regulación, factores que a su vez inciden negativamente sobre el ingreso personal y colectivo.

Finalmente, hay que destacar la perspectiva de aquellos que enfatizan la relativa baja presión tributaria interna, producto de la dependencia y magnitud de la renta petrolera, hecho que no permite desarrollar los mecanismos de control ciudadano sobre la gestión pública, ya que los electores no sienten que los gobernantes deben ser eficientes en el manejo de los recursos. Este

aspecto se profundiza al ser difusos los derechos de propiedad sobre los recursos petroleros y la generación de la mayor parte de los ingresos públicos. Los gobernantes, a su vez, perciben que los intentos de control social son una amenaza a la estabilidad y el orden. Dadas estas características, se concluye que es natural que las economías dependientes de la extracción petrolera tiendan a ser más represivas, corruptas y mal administradas.

Estos enfoques (“enfermedad holandesa”, volatilidad de los ingresos, rentismo petrolero y la baja presión tributaria interna), que más bien se complementan entre sí, están siendo reconsiderados como causas originarias de los problemas de las economías petroleras. Recientemente se han publicado trabajos teóricos y empíricos donde se plantean serias dudas con relación a la solidez de la tesis sobre “la maldición de los recursos naturales”². La crítica metodológica más importante, que afecta a la mayoría de los trabajos en la tradición antes mencionada, se centra en que la variable explicativa, normalmente la dependencia de la explotación los recursos naturales, suele ser endógena a los modelos formulados y por ello no son invariantes con respecto a los cambios en la calidad institucional. Esto significa que muchas de las conclusiones derivadas de estos enfoques están necesariamente sesgadas, lo cual cuestiona seriamente su validez.

En el caso típico de los trabajos que acogen la tesis de la “maldición de los recursos” se asume una correlación negativa entre el grado de dependencia de los ingresos generados por las exportaciones primarias y el crecimiento económico. Sin embargo, como hoy en día se destaca con mayor frecuencia y contundencia, cabe otra interpretación: que las instituciones y las políticas económicas que en estos países se ponen en práctica conducen necesariamente a una mayor dependencia de la exportación de sus recursos naturales. Es decir, el marco institucional prevaleciente sólo permite, por ejemplo, que el petróleo en manos

2 C. Brunnschweiler y E. Bulte, (2008), *Linking natural resources to slow growth and more conflict*, Science, N° 320.

del Estado sea el único sector que puede sobrevivir en un entorno donde muy pocos desean invertir. Esta consideración es de la mayor importancia y revela cuán importante es el tema de la causalidad. Desde esta reciente perspectiva, la disponibilidad de recursos naturales no puede, ni debe, considerarse una maldición; por el contrario, es gracias al petróleo que se pueden mantener estas economías aun en las circunstancias más adversas. En otras palabras, la correlación negativa entre la dependencia del petróleo, como fuente de ingresos, y la poca calidad del crecimiento no implica causalidad de aquél sobre éste. Al contrario, la relación parece que opera en un sentido inverso: desde la debilidad de las instituciones y la conflictividad social hacia la dependencia del sector primario-exportador.

Este cambio de óptica hace posible reconsiderar muchos de los aspectos que mencionamos al inicio. Por ejemplo, la “enfermedad holandesa” y el “rentismo” deben ser asumidos como síntomas, las verdaderas causas no tienen que ver con un supuesto determinismo originado en el predominio de los recursos naturales como base fundamental de la economía. Las medidas para evitar las consecuencias del “rentismo” o de la “enfermedad holandesa” son bastante conocidas; la pregunta relevante debe ser por qué en ciertas naciones éstas no se ponen en práctica³.

Esta manera de abordar el tema del crecimiento económico permite entender la existencia de países ricos en recursos naturales que han resultado ser ganadores, en términos del desarrollo económico alcanzado. Canadá, Australia, Noruega, Chile y Bostwana, e incluso los Estados Unidos durante el siglo XVIII, son claros ejemplos de economías que no pueden considerarse afectadas por la “maldición de los recursos”. ¿Cuáles han sido las razones que han hecho que en estos casos los resultados

3 Consideraciones de este tipo aparecieron tempranamente, aunque fueron poco difundidas, en la discusión en torno a la “maldición de los recursos naturales”. Ver por ejemplo: Ross, Michael. (1999). *The political economy of de resource curse*. World Politics, N° 51.

hayan sido tan distintos? Las investigaciones recientes destacan, a mi juicio de manera bastante contundente, el rol que la calidad de las instituciones juega como factor clave para distinguir las experiencias exitosas de los fracasos⁴. De manera que no es la existencia de rentas extraordinarias lo importante, sino cómo las rentas son generadas y distribuidas a través de los arreglos institucionales. La evidencia empírica muestra claramente cómo en los países donde prevalecen instituciones favorables a la producción, y donde la búsqueda de rentas es más bien una acción complementaria, se experimenta un mayor crecimiento y bienestar. En contraste, aquellos países donde predominan instituciones y políticas que favorecen la búsqueda de rentas, en sustitución de las actividades productivas, los resultados en términos de crecimiento y bienestar son, en el mejor de los casos, modestos; Venezuela es un ejemplo notable. La conclusión fundamental que se deriva de esta “nueva” literatura es que “la maldición de los recursos” es un fenómeno que sólo aparece en los países con instituciones de baja calidad, factor que es aún más relevante en los casos donde los recursos naturales son más apropiables por un segmento de la sociedad⁵.

Examinando con más detalle las regularidades y diferencias entre este tipo de países, en la literatura se destaca que en los casos exitosos predominan las siguientes características: son democracias con políticas relativamente estables, respaldadas por

4 Entre estas investigaciones pueden destacarse: Mehlum, Halvor, Kart Moene y Ragnar Torvik. (2006). *Institutions and the resource curse*. The Economic Journal, 116; Acemoglu, D. y J. Robinson. (2002). *Economic backwardness in political perspective*. NBER Working Paper, N° 5398. Trabajos anteriores resaltan la baja calidad de las instituciones en países petroleros, como México, Nigeria y Venezuela, que explican el pésimo desempeño económico después de los booms de ingresos de los años setenta; entre estos cabe mencionar: Lane, P. y A. Tornell. (1996). *Power, growth and the voracity effect*. Journal of Economic Growth, Vol. 1; Tornell, A. y P. Lane. (1999). “The voracity effect”. American Economic Review, Vol. 89.

5 Sobre la derivación de esta conclusión ver: Boschini, A. J. Pettersson y J. Roine. (2004). *Resource curse or not: a question of appropriability*. Working Paper, Department of economics, Stockholm University.

un amplio consenso social y donde el sistema político es dominado por pocos partidos⁶. En estos casos, la estabilidad institucional permite que los agentes económicos y políticos desarrollen conductas y estrategias centradas en el largo plazo. Además, estos regímenes políticos están basados en información transparente que facilita el control público de las decisiones fundamentales. Los derechos de propiedad están bien definidos y los cambios de gobierno rara vez suponen modificaciones drásticas en la distribución de la renta. También les es característico que la estructura burocrática se desenvuelve con relativa competencia y está bastante aislada de la diatriba política. Igualmente, el sistema judicial promueve el funcionamiento despersonalizado de los mercados y garantiza un sistema de reglas estable. Por último, se destaca que las inversiones públicas complementan, más que sustituyen, a las inversiones privadas. En este contexto, naturalmente, es factible un uso eficiente de los recursos y se minimizan los efectos de la búsqueda de rentas en el desempeño de las economías petroleras.

En contraste, en los países que muestran un mal desempeño, la distribución del ingreso es muy desigual y son bajos los niveles de consenso social. Los partidos políticos son instituciones débiles, con poco prestigio y giran en torno a figuras carismáticas. El sistema político es inestable, aun en situaciones donde un solo partido controla las instituciones fundamentales. El apoyo político descansa en una distribución del ingreso clientelar y poco transparente que promueve la conducta de los buscadores de renta. Las élites políticas y burocráticas tienden a capturar las instituciones públicas, controlando el gasto público y utilizándolo como instrumento político-electoral. Estos grupos se hacen más poderosos y permanentes que los partidos, y ter-

6 Benn Eifert, Alan Gelb y Nils Borje Tallroth. (2002). *The political economy of fiscal policy and economic management in oil exporting countries*. World Bank Policy Research Working Paper, N° 2899, October.

minan apropiándose de la renta que generan los recursos naturales. Bajo este contexto, y sin mecanismos de control que puedan balancear el poder de estos grupos depredadores, el régimen tributario es muy ineficiente, siendo muy importantes los ingresos por señoreaje. El gasto fiscal sigue la volatilidad de los ingresos externos con un sesgo claramente expansivo y focalizado en los objetivos a corto plazo. En un contexto como éste, la hiperdependencia del sector petrolero, el crecimiento económico poco sostenible, el desempleo estructural y la distribución regresiva del ingreso son inevitables. De más está decir que Venezuela es citada frecuentemente como caso emblemático de este tipo de países, de los que se dice sufren el síndrome de la “petromanía”⁷.

Aunque el debate sobre “la maldición de los recursos” no ha terminado, sí advertimos que los desarrollos recientes han reducido la significación de la tesis tradicional según la cual la abundancia de recursos naturales, y del petróleo en particular, condena a los países que la poseen. En este sentido, cada vez es más difícil sostener que el petróleo sea “el excremento del diablo”. De nuevo, si hay una maldición, ésta no parece radicar en la posesión de los recursos, sino en el diseño de instituciones inadecuadas que determinan el mal uso de las rentas que se derivan de ellos. Las implicaciones de este cambio de óptica son demasiado importantes para pasarlos por alto, más aún entre nosotros donde la discusión de estos asuntos adquiere un sentido de suma urgencia.

Estas reflexiones las considero necesarias para poder ahora centrarme en el tema del trabajo que he presentado ante esta Academia. Como mencioné, la comprensión de la naturaleza de las economías petroleras pasa por entender el rol y la naturaleza de la política fiscal. No es necesario enfatizar que, en países como el nuestro, la política fiscal es el mecanismo por el cual los cho-

7 Terry Karl. (1997). “The paradox of plenty: oil booms and petro-states”. University of California Press, Berkeley.

ques en los precios petroleros se transmiten al resto de la economía. Es más, en la investigación más contemporánea relacionada con los temas de política económica en economías petroleras, se ha realzado el rol de la gestión fiscal, al punto de considerar secundario e insignificante cualquier otro canal que pueda vincular los precios externos con el ciclo económico interno⁸.

Mi trabajo está focalizado en la segunda fase de la evolución de Venezuela como una economía petrolera, la cual comienza con la estatización de las empresas multinacionales a comienzos del último tercio del siglo pasado. Como sabemos, es en esta fase cuando la injerencia directa del Estado se potencia reduciendo al sector privado a un rol secundario, en cuanto a su incidencia sobre la dinámica del crecimiento económico en Venezuela. Con la nacionalización, el Estado puso bajo su control directo las industrias básicas del país y se convirtió en protagonista fundamental en, prácticamente, todas las áreas fundamentales de la economía interna. La debilidad intrínseca de nuestras instituciones políticas y económicas, y la estructura de incentivos que ellas generan, potenciaron aún más las tendencias estatizantes y centralizadoras, hasta llegar a los actuales extremos.

Teniendo esto como contexto general, paso revista a tres aspectos de la política fiscal que considero relevantes: las características generales de la evolución de los principales agregados fiscales, la identificación de la intencionalidad y el sesgo de la política fiscal y, por último, el asunto de la eficiencia del gasto fiscal y los ingresos tributarios como instrumentos para incidir sobre la evolución del nivel de actividad económica.

En torno al primero, las conclusiones más importantes que se desprenden del análisis son las siguientes:

- Una característica notable y dominante de las finanzas públicas venezolanas, durante las últimas cuatro décadas aquí

8 Aasim F., M. Husain, K. Tazhibayeva y A. Ter-Martirosyan. (2008). "Fiscal Policy and Economic Cycles in Oil-Exporting Countries". IMF Working Papers, N° 08/253.

examinadas, ha sido la alta volatilidad exhibida por los ingresos fiscales ordinarios. Esta volatilidad se transmite a los gastos, dada la ausencia de mecanismos amortiguadores, lo que genera un ambiente de inestabilidad e incertidumbre que a su vez incide sobre la inversión y, por ende, sobre el crecimiento económico y el bienestar.

- Se pone en evidencia una paulatina pero creciente reducción de las fuentes de financiamiento de origen externo, tanto tributarias como no tributarias. La consecuencia ha sido un incremento en la presión tributaria interna sobre una economía privada cada vez más endeble y dependiente del gasto público para funcionar. Esta mayor presión tributaria ha resultado de la aplicación de nuevos tipos de tributos, sobre todo de tipo indirectos, de una ampliación de la base de tributación y de un incremento de la eficiencia en los órganos de recaudación impositiva.
- Además de la tributación interna explícita, es evidente el peso creciente en el financiamiento del gasto fiscal de mecanismos inflacionarios, muy vinculados a la manipulación del tipo de cambio y a la gestión de la política monetaria. Esta tendencia se ha profundizado sobre todo en los lapsos donde ha prevalecido el anclaje de la tasa de cambio nominal y un régimen de control de cambios. El financiamiento fiscal que hace uso de la manipulación del tipo de cambio y los agregados monetarios es una de las razones que explican el problema endémico de la alta inflación venezolana. Nótese que en los últimos cinco años el ingreso anual promedio proveniente del señoreaje se acerca al 2% del PIB, apoyado en la mayor tenencia de saldos monetarios que el control de cambios ha hecho posible. Además, la instauración del control de cambio ha permitido que las tasas de interés reales sean muy negativas, lo que ha beneficiado al gobierno como principal deudor del país.

-
- Además de incrementarse considerablemente la volatilidad de los ingresos fiscales de origen petrolero, los mecanismos específicos de extracción del aporte fiscal (especialmente mediante el uso de las regalías y los dividendos generados por PDVSA) han ido reduciendo las posibilidades de desarrollar el negocio petrolero en manos del Estado. Hay que destacar también la desviación creciente de ingresos de origen petrolero hacia fondos paralelos al presupuesto nacional con escaso o ningún control. Estos mecanismos a su vez han servido para profundizar las tendencias centralizadoras en el control y gestión del gasto público.
 - A pesar de la alta volatilidad que caracteriza a los ingresos fiscales, no se ha avanzado en las reformas institucionales dirigidas a atenuar los efectos de estos problemas. Es más, los cambios que se introdujeron tardíamente a finales de los noventa, como por ejemplo la creación del Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (Fiem), fueron revertidos y sustituidos por instrumentos que hacen mayores y más rígidos los gastos del Estado.
 - Claramente el gasto fiscal de carácter primario se ha tornado cada vez más rígido a la baja. Una fuente importante de esta inflexibilidad surge como consecuencia de la alta participación del gasto determinado por imposiciones legales y por compromisos que generan efectos inerciales sobre los presupuestos siguientes. Del gasto fiscal actual se considera que aproximadamente 60% puede ser considerado como rígido. Con tal rigidez del gasto, la ausencia de estabilizadores automáticos y de mecanismos compensadores ha deteriorado la calidad de la gestión fiscal como instrumento de política para el logro de los objetivos de estabilización económica.
 - La estructura del gasto primario del gobierno central muestra también una clara tendencia a concentrarse en los impactos de corto plazo en detrimento de la inversión pública, es-

pecialmente la destinada a generar economías externas y de aglomeración, lo que ha afectado tanto a la acumulación de capital humano como físico. Esta tendencia no sería preocupante si los gastos en la formación del capital público fueran asumidos por otros entes distintos al Gobierno central, pero no hay evidencias de que esto haya venido sucediendo.

- El endeudamiento público sigue absorbiendo una proporción importante del gasto fiscal. Hay que resaltar el rol que han venido jugando las emisiones de deuda pública como instrumentos de la política cambiaria y monetaria en los últimos años. El régimen de control de cambios adoptado en 2003 y las restricciones crecientes que afectan la operatividad del Banco Central han exacerbado el rol múltiple de la política fiscal como sustituto imperfecto de la política monetaria y cambiaria.
- Aunque los niveles de endeudamiento en relación al tamaño de la economía no parecieran hoy ser excesivos, sí representan un signo de preocupación si se tiene en cuenta lo poco sostenibles que son las bases del crecimiento económico actual. Otro elemento de preocupación lo constituye la velocidad a la cual está creciendo el nivel de endeudamiento público interno. El cambio en la estructura de la deuda pública está generando incentivos que promueven políticas económicas que profundizan los desequilibrios macroeconómicos, especialmente mediante el uso del tipo de cambio y el impuesto inflacionario.

El segundo gran aspecto donde concentramos nuestra atención está relacionado con la aplicación de una metodología que nos permitió examinar el carácter de la política fiscal y su conexión con la evolución del ciclo económico en Venezuela. Cabe destacar que un estudio reciente encontró que durante la última fase expansiva de los precios petroleros (2003-2008), Venezuela e Irán fueron los países con mayores elasticidades del gasto con respecto a los cambios en el ingreso externo, lo que, sin duda, es un

reflejo de políticas fiscales exageradamente expansivas⁹. De hecho, los incrementos relativos en el gasto corriente real que se produjeron en Venezuela fueron los más pronunciados entre todos los países petroleros importantes. En contraste, y no por azar, Noruega fue el país con la menor elasticidad gasto-ingreso, indicador de una política fiscal conservadora guiada, esencialmente, por un objetivo de estabilización de su economía a largo plazo.

Con el objeto de precisar el análisis del sesgo de la política fiscal en Venezuela, estimé el llamado déficit fiscal operacional interno de carácter estructural, un indicador que busca superar las limitaciones que tiene el uso del déficit financiero como indicador del sesgo y la intención de las autoridades que diseñan y gestionan la política fiscal. De esta manera es posible, aunque siempre será una medida imperfecta, contar con un agregado que mida el impacto de la gestión fiscal sobre la demanda agregada y deslinde más claramente los efectos de los movimientos cíclicos y transitorios de los cambios más permanentes derivados de las intervenciones de la autoridad fiscal. Además, hay que tomar en cuenta los efectos de los movimientos en las tasas reales de interés, el tipo de cambio real y la tasa de inflación que inciden significativamente sobre las finanzas públicas y no necesariamente son factores bajo control de quienes diseñan la política fiscal. Con base en estas consideraciones metodológicas, abordé la evaluación del sesgo de la política fiscal para el período comprendido entre 1970 y 2008, encontrando los siguientes resultados:

- Se pone en evidencia la importancia creciente que tiene el déficit estructural en la explicación del déficit financiero del gobierno central. En efecto, el déficit fiscal tiene, especialmente en los últimos 18 años, un carácter esencialmente estructural.

9 Michael Sturm, François Gurtner y Juan González Alegre. (2009). "Fiscal policy challenges in oil-exporting countries: a review of key issues". European Central Bank Occasional Papers Series, N° 104, junio.

- En detalles, entre 1991 y 2008 el déficit estructural representó en promedio 90,7% del déficit financiero total del gobierno central. Esta proporción se ha incrementado aún más en el subperíodo 1999-2008, alcanzando 98,3%. Un déficit fiscal explicado casi en su totalidad por aspectos estructurales dificulta considerablemente la posibilidad de llevar a cabo una política fiscal compensadora de los efectos cíclicos. En contraste, desde 1970 hasta 1990, el componente cíclico del déficit tuvo una importancia relativa mayor en la explicación de los resultados financieros del gobierno central. Naturalmente, no es casual que en los períodos donde se registran fuertes distorsiones en la evolución de las variables determinantes del balance fiscal (choques en los precios petroleros, crisis económicas y financieras internas, alteraciones en el clima político e institucional, etc.) también observemos una mayor relevancia de los aspectos cíclicos.

- Como se espera, es dominante la incidencia que tiene el comportamiento del precio petrolero sobre los otros factores que afectan el componente cíclico del déficit fiscal. Sin embargo, hay que destacar el carácter exclusivamente estructural que tienen los ingresos fiscales de origen no petrolero. En otras palabras, el ciclo económico interno es prácticamente irrelevante para explicar las desviaciones del déficit financiero con respecto al déficit estructural, aspecto éste de significativa importancia desde la perspectiva de la política macroeconómica.

- Examinando el comportamiento del déficit fiscal operacional interno de carácter estructural, es claro que, en promedio y durante el período 1970-2008, la política fiscal puede ser catalogada como procíclica. Esto cuestiona, al menos desde una perspectiva keynesiana, el rol de la política fiscal como un instrumento para contribuir a la estabilización macroeconómica. Al contrario, los gastos e ingresos fiscales se habrían comportado como factores que profundizaron las fases del ciclo, contribuyendo de esta manera a generar aún más inestabilidad y volatilidad en el desenvolvimiento de la actividad económica. Es de notar

que esta tendencia procíclica prevalece en todas las submuestras que fueron examinadas.

- En el período analizado, en 56% de los eventos la política fiscal fue expansiva y de estos 64% tuvieron un carácter procíclico. Cuando la política fiscal fue contractiva, 82% de las veces se aplicó una política procíclica.

- También es interesante observar que cuando la economía transitó por una fase ascendente del ciclo, en 82% de los casos predominó una política fiscal expansiva y en las fases descendentes la política fue contractiva en 64% de los eventos. Estos resultados ponen en evidencia el papel desestabilizador que ha jugado la política fiscal en Venezuela. En refuerzo de esta conclusión debemos mencionar que en 73% de los casos en que la política fiscal fue expansiva, el PIB se encontraba por encima de su nivel potencial; es decir, muy probablemente el gobierno, a través de la manipulación del gasto y los ingresos públicos, contribuyó a sobrecalentar el ritmo de la actividad económica y con ello alimentar las presiones inflacionarias y los desequilibrios en la balanza de pagos.

- Otro aspecto notable es que la volatilidad inducida por la política fiscal sobre la economía no petrolera es casi el doble que la generada sobre el sector petrolero.

- Nuestros resultados son consistentes con la percepción general según la cual los diferentes gobiernos utilizan la gestión fiscal para apuntalar sus objetivos político-electorales. En efecto, 75% de los años donde hubo un evento electoral significativo se registró una política fiscal expansiva. Es más, en 100% de los casos de eventos electorales la política fiscal fue expansiva en el período contemporáneo o en el inmediato precedente. Asimismo, es notorio que el problema de la prociclicidad de la política fiscal se ha acentuado en la última década, como consecuencia del aumento de la frecuencia de los eventos político-electorales y el acortamiento de los ciclos políticos.

- Si bien en el período analizado (1970-2008) no se aprecian diferencias significativas en cuanto al sesgo procíclico de la política fiscal, sí es obvio que éste tiende a predominar cuando la economía registra su peor comportamiento en términos de crecimiento económico. Esto ratifica cuanto se comentó antes en torno a la conexión entre prociclicidad y recesión económica.

No podemos abandonar este punto sin destacar la relación entre la prociclicidad de las políticas fiscales, la transparencia presupuestaria y los niveles de corrupción. Diversos trabajos han encontrado una correlación negativa entre prociclicidad y transparencia, y positiva con respecto a la corrupción, que es especialmente fuerte en países con elevada debilidad en sus instituciones fundamentales¹⁰. Igualmente se ha constatado que a menor transparencia, mayor es la conducta oportunista e irresponsable de los decisores de política¹¹. Esto ratifica que quienes gerencian las políticas están dispuestos a incurrir en déficits para combatir una recesión, pero no generar superávits en los momentos de bonanzas.

En la tercera y última parte del trabajo me ocupo de la incidencia de la política fiscal sobre el nivel de actividad económica. Examino el período comprendido entre el primer trimestre de 1997 y el primer trimestre de 2009. Para evaluar este asunto adopté la postura más reciente en la literatura especializada que consiste en utilizar vectores autorregresivos (Var) en lugar de apelar a los modelos clásicos de carácter estructural. Si bien los Var son poco explicativos, tienen mayor poder descriptivo al permitir capturar la relación dinámica entre la política fiscal y la actividad económica, sin imponer *ad hoc* una relación específica

10 Uno de los trabajos más conocidos que examina estas relaciones es: Alesina, A. y G. Tabellini. (2005). "Why is fiscal policy often procyclical?". NBER Working Paper No 11600.

11 Alt J. y D. Lassen. (2006). "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD Countries". *European Economic Review*, Vol. 50, N° 6.

entre las variables en consideración. Con base en esta metodología obtuve los siguientes resultados:

En el período considerado, el choque de gasto fiscal tiene un efecto positivo (keynesiano) pero de muy corto plazo. Según las estimaciones, un incremento de una desviación estándar en el crecimiento del gasto fiscal, que equivale a una variación positiva de 15% en un trimestre, genera un impacto relativamente importante (1,12 puntos porcentuales) en la tasa de crecimiento del PIB, pero sólo en el transcurso del primer trimestre posterior al choque. Con base en estos resultados estimé la elasticidad del PIB al impulso fiscal, ubicándose en sólo 0,07. Si tenemos en cuenta todos los efectos, incluyendo los no significativos, el crecimiento terminaría siendo muy inelástico (0,083) y el multiplicador fiscal no superaría el valor de 0,33. En otras palabras, es muy baja la capacidad que la manipulación del gasto fiscal tiene para inducir el crecimiento económico, incluso a corto plazo.

Con relación a un choque impositivo de origen no petrolero, los resultados indican que estos efectos no son significativos y que también son de muy corta duración. En segundo término, y haciendo abstracción de la baja significación de la incidencia impositiva, el signo de tales efectos parece contradecir a las predicciones de la teoría económica convencional, ya que el PIB parece reaccionar positivamente a un incremento de impuestos. Es de destacar que este resultado ha sido reportado por otros estudios empíricos en economías en las que predominan los impuestos indirectos sobre los directos, como es el caso de Venezuela. En tales circunstancias, se aduce que los incrementos de impuestos indirectos, al ser trasladables, pueden afectar transitoria y positivamente la demanda pero tienen poca incidencia sobre la oferta, especialmente si estos impuestos afectan más a bienes y servicios cuyas demandas son muy inelásticas con respecto a los cambios de precios.

Por último, utilicé el modelo para simular los efectos de un choque en el nivel de actividad económica sobre el gasto fiscal y

los ingresos tributarios internos. Los resultados confirman el carácter procíclico del gasto fiscal, el cual tiende a reaccionar positivamente hasta por cuatro trimestres a una aceleración del crecimiento del PIB. En cuanto a los ingresos tributarios no petroleros, como era de esperar, se incrementan significativamente y sin rezagos apreciables ante un cambio positivo en el ritmo de la actividad económica.

Con certeza el creciente grado de apertura de la economía, la desindustrialización, el deterioro del capital social básico, la inestabilidad y la menor calidad de las políticas económicas han sido factores que han reducido aún más la eficiencia de la gestión fiscal, tanto como instrumento de estabilización como de fomento del crecimiento. La manera particular y la intensidad como estos elementos están influyendo son aspectos que esperamos abordar en investigaciones futuras.

No podemos finalizar estas reflexiones sin preguntarnos: ¿es posible avanzar en la superación de estos problemas y mejorar la calidad de la política fiscal en Venezuela? Para adelantar una respuesta hay que comenzar por reconocer que actualmente carecemos de las condiciones que permiten crear los consensos mínimos requeridos para reconstruir las instituciones donde se formula y controla la política económica. La falta de transparencia y la centralización del uso de la renta petrolera hacen todavía más difícil la tarea.

Son conocidas las propuestas de reformas que mejorarían la calidad de la política fiscal. En general estas apuntan al objetivo central de reducir la volatilidad y la prociclicidad del gasto. Específicamente pueden mencionarse: el ajuste del déficit fiscal no petrolero en línea con los movimientos de los precios externos, la acumulación de activos financieros en los booms con fines de estabilización, y métodos que permitan el mejoramiento en la calidad de la estimación presupuestaria. Pero estas propuestas para ser adelantadas requieren de una mejora sustancial en la

calidad de las instituciones y el nivel de gobernabilidad, requisitos que hoy son difíciles de alcanzar.

Una vez que se recupere un nivel aceptable de “normalidad” política deberá plantearse un programa de reformas institucionales que apunten a reducir las posibilidades del gobierno para adelantar políticas discrecionales e inesperadas. Este es un requisito para recuperar credibilidad sin la cual no es posible avanzar hacia la estabilidad fiscal. Igualmente, hay que reducir a un mínimo las posibilidades de usar el impuesto inflacionario y los ingresos por señoreaje. En términos más generales y de economía política, se trata de reformas que dificulten el comportamiento estratégico intertemporal de quienes ejercen el poder político. Aunque la imposición de reglas fiscales tiene sus costos al reducir la flexibilidad del gasto para ajustarse a los cambios en el ciclo económico, en nuestro caso son claramente mayores las ganancias de bienestar si se reduce la elevada discrecionalidad actual.

