

**CONTENIDO**

Se siembra un campo minado

Tres leyes buscan cambiar radicalmente las reglas de juego

Cuatro leyes afectan el crédito bancario

Una ley reforma la arquitectura institucional del Estado

Dos leyes afectan directamente la transparencia en el manejo de los fondos públicos

¿Qué más cabe esperar en el frente legislativo?

**SÍNTESIS FINANCIERA**

Edif. Seguros Mercantil Ofic.31  
Avda. Francisco Solano  
Sabana Grande  
Caracas 1050, Venezuela

T 58.212.761-1704 / 2884

F 58.212.762-4371

[www.sintesisfinanciera.com](http://www.sintesisfinanciera.com)

**Campo minado**

Agosto 31, 2008

Ruth de Krivoy, Tamara Herrera & Victor Ramos

**RESUMEN EJECUTIVO**

El 31 de julio, apenas minutos antes de que expirara la Ley Habilitante que por 18 meses facultó al presidente Hugo Chávez para legislar por la vía del decreto, este hizo uso de sus poderes para decretar 26 leyes.

Los temas dominantes en este paquete legislativo son la concentración de poder en la presidencia, una participación más invasiva del gobierno en la economía (exacerbación de la planificación central, proteccionismo y controles), mayor discrecionalidad en la conducción de las políticas públicas, y derechos de propiedad mermados. Estas leyes facultan a los consejos comunales –organizaciones de base que reportan directamente al presidente- a participar en la toma de decisión, ejecución y verificación del cumplimiento de las políticas. El presidente también puede designar autoridades regionales cuya actuación puede socavar el poder de gobernadores y alcaldes.

Esta es una acción preventiva de Chávez destinada a ayudar a sus metas a corto plazo: ganar las elecciones de noviembre y acercar a Venezuela a su visión de socialismo. Las leyes lo capacitan para extender los controles de precios, incautar bienes, sancionar empresas, expropiar activos, y sazonarlo todo con una campaña que culpe al sector privado por la inflación y el desabastecimiento, los cuales constituyen el talón de Aquiles de su administración.

Esta situación presenta otro ángulo. Estas leyes aumentan las expectativas del pueblo, y el gobierno se verá bajo mayor presión para mostrar resultados pronto. El gobierno virtualmente le garantiza a las personas el acceso a los bienes y servicios al decir que ahora podrán adquirir lo que necesiten y que el gobierno está listo para expropiar cuándo y cómo sea necesario para que esto se cumpla.

En nuestro escenario, estas leyes presionan a la economía hacia un crecimiento más lento, mayor inflación y más volatilidad. Perjudican el valor de los activos y la inversión privada como resultado de una mayor incertidumbre en torno a las políticas públicas. El sector financiero se debilita por el mayor riesgo de crédito, carteras dirigidas más invasivas, pérdida de valor de los colaterales, y mayor riesgo de sanciones por parte de Indepabis, el cual ahora tiene jurisdicción sobre bancos y compañías de seguros.

## LA SIEMBRA DE UN CAMPO MINADO

El 31 de julio, apenas minutos antes de que expirara la Ley Habilitante que por 18 meses facultó al presidente Hugo Chávez para legislar por la vía del decreto, el presidente Chávez hizo uso de sus poderes para decretar 26 leyes. Estas nuevas leyes cubren una amplia gama de temas económicos, políticos, financieros y militares, y radicalizan aún más el tono de la temporada electoral. Las mismas siguen el mismo patrón de las actuaciones del gobierno dirigidas a evitar que candidatos con potencial de victoria pudieran postularse para las elecciones de noviembre; cerrar dos estaciones de radio de la oposición en el estado Guárico; incautar artículos de la cesta básica en los supermercados; tomar el control de las empresas cementeras, y lanzar una operación agresiva de compra del Banco de Venezuela, propiedad del Grupo Santander (el mayor grupo bancario español).

Los temas dominantes en este paquete legislativo son: mayor concentración de poder en la presidencia, una participación más invasiva del gobierno en la economía (exacerbación de la planificación central, el proteccionismo y los controles), más discrecionalidad en la conducción de la política macroeconómica, y la merma de los derechos de propiedad. Estas leyes facultan a los consejos comunales –organizaciones de base cuyos directivos son electos en forma opaca y reportan directamente al presidente- a participar en la toma de decisiones, implementación y verificación del cumplimiento de las políticas. El presidente también queda facultado para designar autoridades regionales con capacidad para socavar el poder de gobernadores y alcaldes.

El contenido de estas leyes no es una sorpresa. Contienen poco que no haya salido a colación ya, o que incluso haya sido hecho por el gobierno sin contar con este nuevo marco legal. Por lo tanto, estas leyes podrían parecer redundantes, pero no lo son. Constituyen una fuente razonable de preocupación dado el poderoso mensaje que envían –a la burocracia gubernamental, a la comunidad económica y a la sociedad en general.

Chávez elaboró estas leyes en secreto y las aprobó en bloque en el último minuto para evitar el debate. Es posible que haya pensado que no habría sido posible materializar reformas de este calibre en la Asamblea Nacional (AN) –una suposición razonable dado el estado actual de las cosas en la AN. También puede haber visto en ésta su última oportunidad de aprobar leyes por decreto en el futuro previsible, pues cualquier esfuerzo por extender sus poderes legislativos especiales más allá del 31 de julio habría enfrentado una fuerte oposición.

Según abogados constitucionalistas que consultamos, la falta de consulta pública es suficiente para invalidar estas leyes por inconstitucionales –la participación popular es un mandato constitucional. Además, estas leyes no fueron publicadas en la *Gaceta Oficial* antes de la fecha límite del 31 de julio. Ese día, solamente se publicaron los títulos; el contenido fue conocido posteriormente. Sin embargo, no hay posibilidad de que el Tribunal Supremo declare inconstitucionales a estas 26 leyes. Estas se mantendrán en vigencia.

¿Qué gana Chávez con estas leyes?

Este movimiento de Chávez está orientado esencialmente a facilitar el logro de sus metas a corto plazo: ganar las elecciones de noviembre. Estas leyes lo capacitan para extender los controles de precios, incautar bienes, sancionar empresas, expropiar activos, y sazonarlo todo con una campaña que culpe al sector privado de la inflación y el desabastecimiento, los cuales constituyen el talón de Aquiles de esta administración.

Chávez busca acercar más a Venezuela a su visión de socialismo. Se ha apertrechado con todas las armas que considera podría necesitar en el futuro previsible para hacer avanzar su agenda y se reserva el poder total para decidir cómo y cuándo usarlas. Esta situación aumenta la incertidumbre. Para hacer negocios en Venezuela habrá que andar de puntillas a través de un campo minado.

Chávez está ahora mejor equipado para asegurarse el control en las regiones donde su partido pudiera tener pobres resultados en las próximas elecciones. Ahora cuenta con la facultad para establecer regiones administrativas y militares, nombrar autoridades civiles y militares, y administrar la distribución local de recursos. Su control sobre las fuerzas armadas se profundiza. Y obtiene el control directo sobre unos \$1-1,5 billardos de recursos fiscales que de otra forma habrían pasado de instituciones del sector público a la Tesorería Nacional, dando origen así a un nuevo presupuesto paralelo.

Pero esta situación tiene otro ángulo. Estas leyes alimentan las expectativas de la gente, y el gobierno estará bajo mayor presión para producir resultados pronto, especialmente de aquí a noviembre. Al decirle a las personas que podrán adquirir lo que necesiten y que el gobierno está listo para expropiar lo que sea necesario para alcanzar esa meta, el gobierno prácticamente se compromete a garantizarle al pueblo el acceso a los bienes y servicios. El gobierno también está prometiendo créditos baratos a los campesinos, la pequeña y mediana industria y las unidades de producción social (la nueva forma de organización productiva). Los bancos están siendo obligados a reestructurar una buena porción de sus préstamos agrícolas. Y quedan condonados los préstamos otorgados por el Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa), una institución financiera del gobierno en quiebra que se encuentra en liquidación.

¿Cuáles son las consecuencias económicas?

En nuestro escenario, estas leyes empujan a la economía hacia un crecimiento más lento, mayor inflación y más volatilidad. Todo esto castiga los valores de los activos y hace que la inversión privada decaiga más como resultado de una mayor incertidumbre en materia de políticas públicas. Se elevan los riesgos de escasez de alimentos. El sector financiero se debilita como resultado de un mayor riesgo crediticio, normas de carteras dirigidas más amplias, la pérdida de valor de los colaterales, y un mayor riesgo de sanciones por parte de Indepabis, la agencia de protección al consumidor que sustituye al Indecu y que ahora tiene jurisdicción sobre bancos y compañías de seguros.

A continuación, comentamos 10 de estas leyes, agrupadas como sigue:

- Leyes con un fuerte impacto sobre las políticas públicas: la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso de Bienes y Servicios; la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria; y la Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular.
- Leyes que afectan el crédito bancario: La Ley de Crédito para el Sector Agrario; la Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria; la Ley Orgánica de Turismo, y la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.
- Ley que afecta el marco institucional: La Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Leyes que afectan la administración financiera del sector público: la Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional; y la Ley de Bancos.

En las siguientes secciones, recurrimos a las técnicas de parafraseo, resumen y traducción literal, según se requiera, para transmitir mejor el significado de las nuevas normas.

## TRES LEYES BUSCAN CAMBIAR RADICALMENTE LAS REGLAS DE JUEGO

### 1. Ley que defiende el acceso de las personas a los bienes y servicios<sup>1</sup>

La Ley que Defiende el Acceso de las Personas a los Bienes y Servicios fusiona la Ley de Protección del Consumidor de mayo del 2004 con la Ley Decreto para la Defensa de las Personas contra el Acaparamiento, la Especulación, el Boycott y Cualquier otro Comportamiento que Afecte el Consumo de Alimentos u otros Productos Sujetos a Regulación, aprobada por Chávez en Febrero del 2007 y reformada subsecuentemente en Enero del 2008.

La meta de esta ley es proteger los intereses de los consumidores. A este fin, la ley establece los siguientes principios:

- La agencia de protección al consumidor, ahora conocida como Indepabis,<sup>2</sup> se convierte en una agencia muy poderosa. Puede tomar acciones sobre cualquier bien o servicio, sin importar si el mismo ha sido declarado como de utilidad pública e interés social, en cualquier punto de la cadena de suministros.
- Indepabis puede actuar preventivamente cuando cualquiera de sus funcionarios perciba que existe un riesgo de que la gente resulte perjudicada. El presidente de Indepabis, puede confirmar, modificar o revocar las medidas adoptadas por su personal. Cualquier persona o empresa afectada por Indepabis debe probar su propia inocencia antes de poder apelar a las medidas adoptadas por Indepabis.

<sup>1</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. Decreto No. 6.092, 27 Mayo 2008. *Gaceta Oficial*, No. 5.889, 31 Julio 2008.

<sup>2</sup> El nuevo nombre de la agencia de protección al consumidor es Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios (Indepabis, que sustituye al Indecu).

- Indepabis puede conducir cualquier tipo de inspección sobre cualquier tipo de bienes, incluida la fase de transporte, en cualquier lugar del país, en cualquier momento.
- Además de imponer multas, Indepabis puede tomar posesión de bienes y medios de transporte (por ejemplo, un camión) y ponerlos a la disposición de la gente a través de cualquier medio (venta, donación, etc.); apoderarse de establecimientos o plantas y operarlas a fin de garantizar que la comunidad pueda hacerse de los respectivos bienes y servicios; y clausurar establecimientos. El provento de las multas y la venta de los bienes expropiados irá al Fondo Nacional de Consejos Comunales. La rendición de cuentas no es tema relevante en esta normativa.
- Los consejos comunales se convierten en entes clave para hacer cumplir las leyes a través de un cuerpo recién creado, el Comité para el Control Social de Abastecimientos, a ser creado por cada consejo dentro de su área de influencia. Los consejos están autorizados para conducir inspecciones, levantar actas que documenten sus hallazgos, y presentarlas a Indepabis.
- Las organizaciones de consumidores no afiliadas al sistema de consejos comunales pierden poder. La ley ya no prohíbe que las organizaciones de consumidores desarrollen actividad política.
- Las reglas en materia de promoción publicitaria agregan la prohibición a la publicidad que “induzca al consumismo” y “distorsione la conciencia”, y a las prácticas comerciales que “lesionen los derechos” establecidos en esta ley.
- Todos los recursos usados en la producción de bienes esenciales quedan sometidos a un régimen más invasivo. La ley establece que todos los recursos utilizados para producir, importar, almacenar, transportar, distribuir o vender bienes declarados como de primera necesidad por el gobierno, automáticamente y a partir de dicho momento se consideran de utilidad pública y, por tanto, sometidos al riesgo de una expropiación expedita. Aún más, para que se inicien los procedimientos expropiatorios, ya no es necesario declarar un recurso como “de utilidad pública e interés social”.

Esta ley deja totalmente indefensas a las empresas. Las sanciones están claramente definidas pero los delitos quedan descritos en términos muy generales. Los riesgos para el sector privado son altos, especialmente debido a que esta ley entra en vigencia en tiempos de escasez, inflación y duras campañas políticas.

## 2. Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria<sup>3</sup>

La meta de esta ley es asegurarle al país la seguridad y soberanía alimentaria (definida más abajo). A este fin, la ley regula, controla, planea e interviene en el mercado de alimentos, y establece que “el Estado Venezolano no puede dejar a la arbitrariedad del libre mercado el

<sup>3</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria. Decreto No. 6.071, 14 Mayo 2008. *Gaceta Oficial*, No 5.889, 31 Julio 2008.

desarrollo de la producción de los bienes materiales y espirituales, asumiendo la responsabilidad rectora social, la distribución socialmente justa de bienes, especialmente de alimentos”.

Esta ley pinta un cuadro de planificación centralizada, sazónada con participación comunal, para determinar la producción agrícola y el consumo, controles generalizados y duras sanciones, entre las cuales se incluyen las expropiaciones.

A continuación resumimos los principios básicos de esta ley:

- Soberanía alimentaria implica autosuficiencia, dando prioridad a la producción nacional.
- Todo ciudadano venezolano tiene el derecho a contar con suficiente alimento en forma oportuna.
- A fin de garantizar el acceso de las personas a los alimentos y de moderar la volatilidad en el mercado alimentario, el gobierno creará una reserva estratégica de alimentos que cubra 3 meses. La reserva se constituirá con los excedentes de producción, las contribuciones obligatorias de los productores financiados por el gobierno, y las contribuciones que hagan las unidades productivas asociadas al gobierno. La reserva será custodiada por la milicia, nueva rama de la Fuerza Armada que reporta directamente al presidente.
- Cualquier política económica o social que atente contra la capacidad productiva nacional o la soberanía alimentaria o estimule un comportamiento indiscriminado en el intercambio y la distribución agrícola, dándole prioridad al comercio y a las grandes ganancias por encima del derecho fundamental de alimentar, viola esta ley.
- El Ejecutivo Nacional y los consejos comunales determinarán los niveles de consumo por artículo. Reciben acceso prioritario a los alimentos, por parte de los funcionarios gubernamentales a cargo de la distribución de alimentos, las personas vulnerables social y económicamente, los excluidos, los productores locales, y las entidades públicas. Debe garantizarse un suministro mínimo y necesario “manteniendo valores ideales que no se traduzcan en consumo exagerado”.
- La producción será planificada por la sociedad a través de las asambleas agrarias, las cuales incluirán a representantes del gobierno, de los productores, de los consejos comunales, de las redes sociales, y los importadores. Las escogencias individuales por parte de consumidores y productores no juegan un papel en este sistema.
- Las unidades productivas pequeñas y diversificadas, y los mercados protegidos tienen prioridad como tema de política pública. Las importaciones sólo serán autorizadas cuando la producción interna sea insuficiente. Las exportaciones serán aprobadas sólo cuando exista un superávit. La oferta de productos nacionales a las comunidades locales tiene prioridad sobre el transporte de los productos a los mercados o a la agroindustria.
- Al gobierno se le otorga el poder de regular precios, inventarios, almacenamiento, transporte, importación y exportación de alimentos, y planificación de contingencia.

Igualmente, queda facultado para asumir directamente cualquier actividad. La planificación central se convierte en el instrumento clave para el desarrollo agrícola.

- Todos los bienes afectados por esta ley son declarados como de utilidad pública e interés social. El gobierno puede intervenir directamente en cualquier actividad en la cadena de suministros alimenticios o expropiar propiedades, sin previa declaración de utilidad pública por parte de la AN, cuando la preocupación sobre la seguridad alimentaria lo justifique.

### 3. Ley que promueve la economía popular<sup>4</sup>

La meta de esta ley es fomentar la producción comunal a través de proyectos de las comunidades organizadas dirigidos a satisfacer necesidades sociales.

Las principales características de esta ley son las siguientes:

- La ley define conceptos tales como el modelo de comunidad socio-productiva; el trabajo colectivo, las brigadas de producción, distribución y consumo; los prosumidores<sup>5</sup>, el trueque directo e indirecto, y los mercados comunitarios de trueque.
- El sistema alternativo de intercambio de apoyo mutuo para los prosumidores es conducido sin el uso de moneda de curso legal. Prácticas financieras tales como el cobro de intereses o comisiones está prohibido. El sistema de trueque será desarrollado y regulado.
- La moneda comunal será usada para facilitar el “intercambio de saberes, bienes y servicios” dentro del sistema solidario de intercambio. Será distribuida “equitativamente” a los prosumidores en cada comunidad. Cada comunidad queda en libertad de escoger el nombre de su moneda comunal, la cual circulará únicamente en los confines de dicha comunidad. La moneda comunal no será moneda de curso legal. El banco central queda a cargo de la regulación de las monedas comunales.

<sup>4</sup> *Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular*. Decreto No. 6130, 3 Junio 2008. *Gaceta Oficial*, No 5.890, 31 Julio 2008.

<sup>5</sup> "Prosumidor es un acrónimo formado por la fusión original de las palabras en inglés *producer* (productor) y *consumer* (consumidor). Igualmente, se le asocia a la fusión de las palabras *professional* (profesional) y *consumer* (consumidor). El término tiene múltiples significados conflictivos: el sector económico ve al prosumidor (profesional-consumidor) como un segmento del mercado; en tanto que los economistas ven al prosumidor (productor-consumidor) como algo mucho más independiente de la economía convencional. También puede ser vista como lo opuesto al consumidor con un rol pasivo, denotando un rol activo a medida que el individuo se ve más envuelto en el proceso". (Fuente: Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Prosumer> y <http://es.wikipedia.org/wiki/Prosumidor> .)

## CUATRO LEYES AFECTAN EL CRÉDITO BANCARIO

### 1. Ley de Crédito para el Sector Agrario<sup>6</sup>

La meta de esta ley es asegurar una oferta apropiada de crédito para apoyar la seguridad y soberanía alimentaria, fijando detalladas reglas para los créditos agrarios otorgados por los bancos comerciales y universales. Nótese que esta ley usa la palabra “agrario” para dejar en claro que no se trata de créditos agrícolas (es decir, grandes productores modernos) sino de créditos a los campesinos.

Sus principales características son las siguientes:

- El Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Agricultura y Tierras fijarán conjuntamente los términos, condiciones y plazos de vencimiento de los préstamos agrarios a ser otorgados por los bancos comerciales y universales, con periodicidad mensual. Igualmente fijarán la distribución mínima de las carteras de préstamos bancarios a los préstamos agrarios (que no excederán del 30% de la cartera bruta de préstamos), así como también la porción de préstamos a ser otorgados a los productores primarios, la agroindustria, y a las “unidades estructuradas de producción” (en otras palabras, los productores modernos), tomando en consideración los ciclos de producción y distribución. Proporciones específicas de préstamos directos pudieran ser fijados para personas discapacitadas, personas entre 18 y 25 años de edad, adolescentes emancipados mayores de 14 años, ciudadanos de la tercera edad, y mujeres cabeza de familia cuyos ingresos provengan de la agricultura.
- La tasa máxima para estos préstamos será fijada y publicada semanalmente por el banco central. No obstante, los ministerios de Finanzas y de Agricultura y Tierras tienen el poder de fijar tasas. La redacción en la ley es confusa a este respecto.
- Los intereses sólo pueden ser pagados a su vencimiento. El vencimiento máximo para los préstamos agrarios es de 20 años. Los préstamos no garantizados por colaterales no podrán exceder del 5% de la cartera bruta de préstamos.
- Un comité será designado por el gobierno para monitorear la cartera de crédito agrario. Será presidido por un representante del Ministerio de Agricultura y Tierras, e incluirá a representantes del Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Bancos y el Consejo Bancario Nacional.

## 2. Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria<sup>7</sup>

Esta ley ordena la reestructuración de los préstamos agrícolas otorgados por los bancos comerciales y universales vencidos al 31 de mayo del 2008, o cuyos prestatarios puedan probar que han confrontado contingencias o circunstancias fuera de su control que les han impedido repagar su deuda. Esta ley también establece que los préstamos vencidos de Fondafa serán condonados como una medida para promover la recuperación de la producción agrícola.

Los siguientes son los temas clave en esta ley:

- La reestructuración total de préstamos no excedería del 10% de la cartera de créditos del banco. Los prestatarios deben solicitar la reestructuración dentro de un plazo de 90 días.
- Los siguientes productos se benefician con el programa de reestructuración de préstamos: arroz, maíz, sorgo, cambur, plátano, frutas cítricas, melón, cebollas, tomates, pimentones, casabe, papas, batatas, frijoles, palma, soya, girasol, algodón, café, cacao, caña de azúcar, cerdo, oveja, chivo, pollo, huevos, conejos, miel y huevos de codorniz.
- Los ministerios de Finanzas y Agricultura y Tierras fijarán conjuntamente las condiciones a ser aplicadas en estas reestructuraciones de préstamos, incluyendo los plazos (hasta 8 años), períodos de gracia, cronogramas de pago, procedimientos para la reestructuración, colaterales, y cargos aplicables. La tasa de interés aplicada a los préstamos reestructurados será igual a la tasa de préstamos agrícolas fijada por el banco central.
- El comité de seguimiento del crédito agrario establecido en la Ley de Crédito Agrario monitoreará los préstamos reestructurados y analizará especialmente los préstamos que la banca se haya negado a reestructurar. Los consejos comunales interactuarán con el comité.

## 3. Ley Orgánica del Turismo<sup>8</sup>

La Ley Orgánica del Turismo cubre un amplio espectro de temas relacionados con el turismo, básicamente colocando este sector bajo la autoridad del gobierno nacional, y fijando un nuevo marco institucional, un plan estratégico de turismo nacional, y regulaciones detalladas.

Limitamos nuestros comentarios a las regulaciones en materia de cartera crediticia. La ley establece que el Ministerio del Turismo debe, en enero de cada año, fijar la proporción de la cartera de préstamos que los bancos comerciales y universales deben destinar para financiar el turismo. Esta proporción debe estar entre un mínimo de 2,5% y un máximo de 7,0% de la cartera de préstamos (probablemente la cartera bruta de préstamos, la ley no especifica el concepto). La

<sup>6</sup> Ley de Crédito para el Sector Agrario. Decreto No. 6219, 15 Julio 2008. *Gaceta Oficial*, No 5.890, 31 Julio 2008.

<sup>7</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Beneficios y Facilidades de Pago para las Deudas Agrícolas de Rubros Estratégicos para la Seguridad y Soberanía Alimentaria. Decreto No. 6.240, 22 Julio 2008. *Gaceta Oficial*, No 5.891, 31 Julio 2008.

tasa de interés aplicada para estas tasas deberá estar por debajo de la tasa de mercado (debe ser una “tasa preferencial”, en palabras de la ley) y debe ser fijada por el banco central después de consultado con los ministerios de Turismo y de Finanzas.

#### **4. Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat<sup>9</sup>**

La Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat define el sistema de vivienda, los cuerpos reguladores, los incentivos, los fondos de ahorro, el Banco Nacional de la Vivienda, y otros esquemas obligatorios de ahorro.

Acá nos concentramos en las reglas de cartera de créditos que afectan a los bancos comerciales y universales. El Ministerio de Vivienda está a cargo de fijar la proporción de la cartera de préstamos que los bancos deben dirigir a la vivienda. La innovación aquí consiste en que los préstamos para vivienda principal podrán ser otorgados hasta por el 100% del valor de la vivienda, y la ley exime explícitamente a estos préstamos de cualquier norma en materia de préstamos fijada por normativa bancaria.

Esto aumentará las esperanzas de la gente de poder adquirir una vivienda. La demanda de préstamos hipotecarios crecerá, incluso si sólo incide sobre pequeños segmentos de la población, especialmente en las zonas urbanas. El ingreso disponible para servir una deuda hipotecaria es demasiado bajo para gran parte de la población, especialmente en las áreas urbanas, y los precios de las viviendas son demasiado altos debido a la escasez crónica de soluciones habitacionales, agravada por la paralizante burocracia y los crecientes costos. Aún así, la oferta de préstamos hipotecarios se quedará corta. La mayoría de los bancos ha llegado al tope de la porción de su cartera que deben dirigir a créditos hipotecarios. La oferta de crédito se está desacelerando, y montos más grandes de préstamos para algunos prestatarios implicarán que menos gente tendrá acceso a los préstamos hipotecarios.

### **LEY QUE REFORMA LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO**

#### **Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>10</sup>**

Esta ley busca “destruir las estructuras burocráticas y paquidérmicas que caracterizan a las instituciones públicas, a fin de acercar al gobierno a la gente y satisfacer oportunamente sus necesidades fundamentales”.

Los principales cambios que acarrea esta ley son:

- Los consejos comunales y otras organizaciones comunitarias financiadas por el gobierno

<sup>8</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Turismo. Decreto No. 5.999, 15 Abril 2008. *Gaceta Oficial*, No. 5.889, 31 Julio 2008.

<sup>9</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. Decreto No. 6.072, 14 Mayo 2008. *Gaceta Oficial*, No. 5.889, 31 Julio 2008.

<sup>10</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Decreto No. 6.217, 15 Julio 2008. *Gaceta Oficial*, No 5.890, 31 Julio 2008.

se convierten en parte de la administración pública. A los mismos se les asignarán funciones específicas cuando se estime que son capaces de cumplir esas funciones de manera más económica y eficiente que los organismos públicos destinados al efecto. El prerrequisito para su acceso a fondos públicos es la suscripción de un compromiso de gestión para lograr objetivos específicos. Los consejos comunales crecerán rápidamente para convertirse en una opaca administración pública paralela que sirva a la agenda política del gobierno.

- Las misiones adquieren un estatus legal como instituciones públicas. El Presidente de la república tiene el poder de establecer misiones cuando lo considere necesario para satisfacer necesidades fundamentales y urgentes de la población.
- Un nuevo estrato de autoridades públicas –regionales- será nombrado por el Presidente de la República y le reportará a éste. Estos funcionarios de alto nivel, no electos por el pueblo, estarán a cargo de la planificación, ejecución, monitoreo y control de las políticas, planes y proyectos relacionados con la organización y desarrollo del territorio que les sea asignado. Su respectivo territorio no está limitado por la actual estructura administrativa, la cual se basa en estados y alcaldías. Estas autoridades regionales podrían jugar un papel positivo de coordinación, pero también pueden ser utilizadas para socavar el poder real de los funcionarios electos que no estén en línea con el presidente.
- La Comisión Central de Planificación, establecida en el 2007, adquiere un estatus legal y un poderoso rol en la formulación de políticas. Está dirigida por el vicepresidente de la república.

## **DOS LEYES QUE AFECTAN DIRECTAMENTE LA TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS**

### **1. Ley que establece el Fondo Social para captar y administrar los recursos excedentarios en la Administración Pública Nacional<sup>11</sup>**

Esta ley crea un nuevo fondo a ser administrado por el Presidente de la república. El dinero será usado para financiar directamente proyectos coordinados por la Comisión de Planificación Central.

Las contribuciones a este fondo provendrán de dividendos, utilidades u otras contribuciones que correspondan a la República, generadas por entidades del sector público no relacionadas con los hidrocarburos. Estas entidades incluyen instituciones públicas, empresas en las cuales la República tenga una participación accionaria directa o indirecta de al menos el 50%, y las fundaciones y asociaciones civiles donde al menos el 50% de su presupuesto provenga de fondos

<sup>11</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Creación del Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional. Decreto No. 6.128, 3 Junio 2008. *Gaceta Oficial* No 5.890, 31 Julio 2008.

públicos, siempre y cuando dichas contribuciones no entorpezcan la capacidad de la organización para cumplir con sus obligaciones o conducir operaciones futuras.

Esta ley da luz a otro presupuesto paralelo que desvía fondos que de otra manera irían a la Tesorería Nacional. La masa de fondos de la cual puede ahora hacer uso el presidente probablemente no será significativa si la norma es aplicada de manera estricta –esto es, tomando únicamente superávits genuinos de las entidades listadas en la ley. La mayoría de las instituciones del sector público tradicionalmente opera a pérdida y las empresas rentables que han sido nacionalizadas se están moviendo rápidamente a esa categoría. Por otra parte, existe el riesgo de que esta ley sea utilizada para extraer fondos de instituciones que estén en la mira por motivos políticos.

Estimamos que cerca de \$1-1,5 millardos podrían ingresar a este fondo anualmente, con tendencia a declinar.

## **2. Ley de Bancos<sup>12</sup>**

Sólo un artículo de la Ley de Bancos fue reformado. Tiene por finalidad legalizar la práctica de transferir activos propiedad del Fondo de Garantía de los Depósitos (Fogade) a la República, sin tener que pasar por el proceso de oferta pública y subasta que aplica para la venta de activos de Fogade.

La nueva disposición permite la transferencia de activos de Fogade a la República sin necesidad de que Fogade reciba una compensación, y establece un mecanismo extremadamente laxo en el caso de que la transferencia involucre algún pago: el valor del activo será fijado mediante un avalúo (no se precisan condiciones o requisitos), y el pago puede hacerse “a través de cualquier modalidad convenida”. Todo lo que se necesita para que una institución gubernamental obtenga un activo de Fogade ahora es una solicitud de un ministro al Presidente de la República.

En ninguna parte en esta reforma se encuentra preocupación acerca de la salud financiera de Fogade.

### **¿QUÉ MÁS CABE ESPERAR EN EL FRENTE LEGISLATIVO?**

La agenda legislativa del presidente Chávez incluye más que las 26 leyes aprobadas el 31 de julio. Ahora sabemos que muchas leyes que descansaban en su escritorio han sido enviadas a la AN para su discusión y aprobación.

Tres de las leyes analizadas por el Tribunal Supremo a petición del presidente se encuentran en este grupo: una preocupante reforma a la Ley de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales, la cual podría otorgarle al Presidente de la República la autoridad para suspender todas las comunicaciones electrónicas y el acceso al Internet por períodos ilimitados en orden de

---

<sup>12</sup> Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito. Decreto No. 6.287, 30 Julio 2008. *Gaceta Oficial* No 5.892, 31 Julio 2008.

preservar el orden público y la seguridad nacional; la Ley del Sistema Financiero Público y Consejo Superior Financiero; y la Ley de Ordenación del Territorio.

Chávez también optó por no aprobar por la vía del decreto las minuciosas reformas a la Ley de Bancos y la Ley de Seguros que han venido trabajándose por casi tres años sin llegar a decisión alguna. Opiniones conflictivas entre los colaboradores del presidente y los grupos de interés, algunos de los cuales favorecen más que otros la legislación moderna, explican en buena medida porqué estas leyes han quedado engavetadas.

La reforma a la Ley Orgánica del Trabajo también se encuentra en manos de la AN, aparentemente en el último trecho de discusiones. Es probable que esta ley sea aprobada antes de las elecciones de noviembre. Los cambios clave lucen próximos a lo que Chávez propuso en la reforma constitucional del 2007: reducción de la jornada laboral a 6 horas diarias ó 36 horas a la semana, frente al actual esquema de 8 horas al día y 44 a la semana; prestaciones sociales retroactivas; cobertura para los trabajadores independientes o autoempleados; e inamovilidad laboral por ley (actualmente en vigencia por decreto).

S I N T E S I S F I N A N C I E R A

**Ruth de Krivoy**, rkrivoy@sintesisfinanciera.com

**Tamara Herrera**, therrera@sintesisfinanciera.com

**Victor Ramos**, victor.ramos@sintesisfinanciera.com

Edf. Seguros Mercantil, Piso 3, Ofic. 31  
Avda. Francisco Solano cruce con Avda. Las Acacias  
Sabana Grande  
Caracas 1050, Venezuela.

**Teléfonos** 58 212 761.1704 / 761.2884

**Fax** 58 212 762.4371

Copyright de Síntesis Financiera Caracas C.A. Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción de este documento en ninguna forma y por ningún medio sin el consentimiento expreso de Síntesis Financiera Caracas C.A. Síntesis Financiera Caracas C.A. no formula ninguna garantía, explícita o implícita, respecto a la información, y expresamente descarga toda responsabilidad. Ni Síntesis Financiera Caracas C.A. ni Ruth de Krivoy ni Tamara Herrera serán responsables en evento alguno por daños directos, especiales, incidentales, o consecuenciales (incluyendo, sin limitación, daños por pérdida de beneficios en los negocios, interrupción de negocios, pérdida de información de negocios o cualquier otra pérdida pecuniaria) que surja directa o indirectamente por el uso (o falta de uso) de la información.