

La economía política del ajuste estructural y de la reforma del sector público en Venezuela*

Juan Carlos Navarro
Roberto Rigobon**

I. INTRODUCCION

En 1989, con el ascenso al poder de Carlos Andrés Pérez del partido Acción Democrática, electo en diciembre de 1988 como Presidente Constitucional para el período 1989-1993, el equipo de asesores económicos que lo rodeaba tenía previsto lanzar un profundo programa de reforma estructural de la economía, dirigido a modificar radicalmente el modelo intervencionista de política gubernamental desarrollado durante los treinta años precedentes en favor de una orientación liberalizadora.

La situación en la que encontraron las finanzas públicas, el sector externo, y en general, el grado de distorsión de los precios como resultado de las políticas económicas de la administración precedente (también del partido Acción Democrática),

* Este trabajo fue escrito como parte de las actividades de la Red Macroeconómica Latinoamericana. Los autores quisieran expresar su gratitud a Jane Kelly por sus comentarios a una versión preliminar y a Ricardo Hausmann por la sugerencia inicial que llevó a escribirlo.

** Los dos autores son investigadores del Instituto de Estudios sobre Administración (IESA) en Caracas, Venezuela.

fue, sin embargo, mucho más crítica de lo que nadie había podido imaginar. Llevó a emprender una política de ajuste estructural inmediata y drástica, cuyo objetivo era conseguir el reestablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos en el mediano plazo, evitando en el corto plazo el desencadenamiento de un proceso hiperinflacionario o un desplazamiento general del aparato productivo¹.

Simultáneamente, se tomó la decisión de iniciar de inmediato el proceso de reforma estructural del sector público, dado no sólo que se entendía la importancia del proceso de reforma estructural para consolidar los resultados del ajuste, sino que se evaluaba que debía aprovecharse la ventaja política propia de todo inicio de gobierno para adelantar lo más posible medidas que en el mejor de los casos enfrentarían fuertes resistencias y afectarían numerosos y poderosos intereses creados.

¹ Un excelente recuento detallado del proceso de toma de decisiones que llevó a la puesta en práctica del programa de ajustes y el programa de reforma estructural puede encontrarse en Naím (1991).

De hecho, la administración de Carlos Andrés Pérez ha sido el escenario de profundas transformaciones económicas y políticas y, al mismo tiempo, de dos de los episodios más críticos de la Venezuela moderna: el 27 de febrero de 1989 y el 4 de febrero de 1992. El primero, caracterizado por una serie de disturbios y saqueos urbanos de gran magnitud, con pérdida de al menos cientos de vidas humanas y el segundo un intento de golpe de estado casi exitoso y desencadenante de una crisis de legitimidad política sin igual en al menos tres décadas de democracia en el país.

Este trabajo describe en sus líneas principales el proceso de ajuste y el de reforma del estado intentado durante la administración de Carlos Andrés Pérez y sus resultados, y sugiere algunas lecciones que pueden extraerse en forma tentativa de la experiencia venezolana, principalmente en el terreno de la economía política de los procesos de reforma estructural en América Latina. La primera sección presenta algunos antecedentes políticos, sociales y económicos del proceso iniciado en 1989, con la pretensión de hacer más comprensibles algunas particularidades de la experiencia venezolana. La segunda describe suscitadamente las políticas adoptadas y presenta los resultados conocidos hasta este momento de las políticas en cuestión, y la tercera, comenta algunas de las fallas e insuficiencias más notorias del intento de reforma.

Es oportuno aclarar desde el principio que se pone énfasis en la descripción del proceso y en la interrelación entre aspectos económicos y políticos, más que en los detalles técnicos de las interrelaciones entre agregados macroeconómicos. Es bueno también tener muy presente que las afirmaciones que aquí se hacen acerca de los resultados, bondades o problemas del proceso de ajuste en Venezuela aún son provisionales, pues los tres años y medio transcurridos desde su inicio no son suficientes para apreciar su dinámica y efectos en toda su magnitud.

II. ANTECEDENTES QUE LLEVARON AL PROGRAMA DE AJUSTE DE 1989

El Programa de Ajuste emprendido en 1989 tuvo que hacerle frente a una emergencia en las cuentas macroeconómicas del país que tomaba la forma convencional de crisis fiscal y un nivel muy bajo de reservas operativas.

Aun dando por supuesto un cierto margen de incompetencia y error en el manejo macroeconómico de la administración de Jaime Lusinchi², la gravedad de la situación económica que provocó la necesidad del programa de ajuste y las características del proceso económico y político que ha acompañado a su aplicación hacen necesario detenerse brevemente en algunas de los antecedentes más significativos del programa.

A. Antecedentes económicos

Desde 1983 Venezuela mantenía un tipo de cambio múltiple que le permitió postergar el ajuste hasta principios de 1989. En 1988, un año electoral, la economía había estado creciendo, sostenida por un amplio déficit fiscal, 9.4 por ciento del PIB. La continua apreciación real y las bajas tasas reales de interés causaron que la cuenta corriente y la cuenta de capital llegaran a cifras fuertemente negativas. La inflación se mantuvo a niveles razonables financiada principalmente con una continua pérdida de reservas internacionales, que para finales de 1988 llegaron a ser US\$ 10.000 millones, de las cuales menos de US\$ 4.000 millones eran operativas. Esta expansión produjo una reducción en el desempleo a finales del período, alcanzando 7.4 por ciento. En el Cuadro 1, se pueden apreciar los principales indicadores macroeconómicos.

Resulta ostensible a partir de estas cifras que para finales de 1989 la economía venezolana se en-

² Antes que de incompetencia o error cabría señalar la presencia de una cierta forma característica de entender el manejo macroeconómico, afín a lo que Dornbusch y Edwards (1991) han descrito como "macroeconomía del populismo".

Cuadro 1. EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS 1987 Y 1988

	1987	1988
Crecimiento del PIB (%)	3.6	5.8
Déficit del sector público (% del PIB)	4.4	9.4
Cuenta Corriente (Millones de US\$)	-1391.0	-5809.0
Cuenta de Capital (Millones de US\$)	707.0	-2011.0
Reservas Internacionales (Miles de millones de US\$)	10.9	7.1
Inflación	40.3	35.5
Desempleo	9.0	7.3
Ingreso Real Per-Cápita (1984=100)	25500	26100

contraba en una aguda crisis fiscal y del sector externo que hacía inaplazable la aplicación de un programa de ajuste. La crisis se producía, además, en el contexto de un acuerdo para el pago de la deuda externa muy oneroso y de una economía extremadamente sobre-regulada y distorsionada, con controles de precios generalizados y tarifas públicas cuyas alzas habían estado represadas por años.

A este cuadro debe sumarse el hecho de que la economía venezolana está caracterizada por su gran dependencia del ingreso petrolero, que es la principal fuente de exportaciones y de ingreso fiscal -de hecho, representa el 80% de las exportaciones y el 70% de los ingresos ordinarios del fisco-. Como es bien sabido, la evolución del mercado petrolero desde mediados de la década de los años ochenta llevó a un debilitamiento del precio del petróleo con consecuencias que hicieron sin duda más difícil el desempeño equilibrado de la economía venezolana, en una forma que será comentada más extensamente a continuación.

B. Los Antecedentes socio-políticos y la coyuntura crítica de 1988

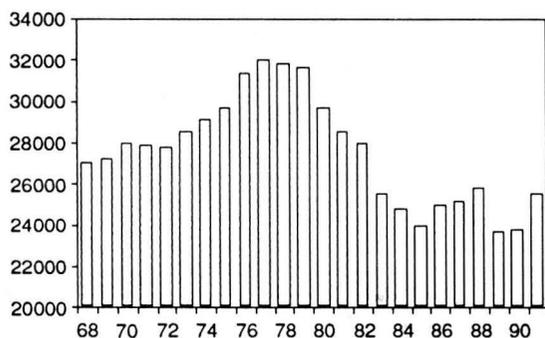
Tres componentes básicos deben incluirse en una rápida revisión del contexto socio-político que preparó la escena para el inicio del proceso de ajuste y de reforma estructural a partir de 1989:

1. *El desarrollo de una muy profunda crisis de legitimidad de la instituciones y las élites políticas que han venido ejerciendo la dirección de la sociedad venezolana desde 1958:* numerosos analistas habían advertido desde al menos principios de los años ochenta el así llamado agotamiento del pacto constitucional del régimen político democrático en Venezuela (Naím y Piñango, 1985; Romero, 1986; Urbaneja; 1985 Rey, 1988; Navarro, 1988). Los partidos políticos principales Acción Democrática (de orientación social-demócrata) y COPEI (de orientación demócrata-cristiana) se habían venido alternando en el poder desde entonces, actuando como poderosas fuerzas socialmente integradoras y políticamente estabilizadoras en los primeros años, pero deviniendo en grupos percibidos en buena parte como corruptos y carentes de la capacidad de repensar y adaptar sus líneas ideológicas originales a los cambios del país y el mundo. Este hecho ayuda a explicar que, a pesar de ser el Presidente Carlos Andrés Pérez un conspicuo representante de Acción Democrática, prácticamente todo su gabinete económico estuviese compuesto por técnicos sin filiación o simpatía política conocida por su partido ni por ningún otro. En general, la percepción del ciudadano medio respecto a la élite política y su desempeño era extremadamente mala, aún manteniendo un apoyo sustancial para el régimen democrático como tal. Los procesos electorales de 1988 -elecciones nacionales- y de 1989 -elecciones regionales y locales- contaron con ín-

dices de abstención bastante más elevados que los usuales en un país de fuerte tradición participativa en materia electoral³.

Pero los responsables de la conducción del país no solamente eran vistos como corruptos o resistentes al cambio, sino que una serie de graves errores de política económica acumulados por no menos de una década y media -y que produjeron un desempeño de la economía venezolana muy por debajo de su potencial- parecían arrojar un veredicto muy severo sobre su capacidad y competencia. Así, como puede observarse en el Gráfico 1, el ingreso real per cápita en términos reales descendió continuamente entre 1977 y 1985, en cerca de un 25 por ciento.

Gráfico 1. INGRESO REAL PER-CAPITA (Millones de Bs (1984=100))



De hecho, es difícil separar analíticamente el efecto del desprestigio de la élite gobernante debido a su conducta estrictamente política y ética, de la frustración masiva de expectativas causado por el

³ La abstención por sí misma no debe ser tomada necesariamente como indicio de pérdida de legitimidad. Una interpretación alternativa es que el votante venezolano estaba "normalizándose" de acuerdo con los patrones internacionales. Sin embargo, una encuesta realizada inmediatamente después del proceso electoral de 1989 (COPRE, 1989) encontró que un 30 por ciento de los abstencionistas declaraban no haber votado por "decepción y desconfianza hacia los políticos", y el 55 por ciento de todos los votantes afirmaba que el balance para el país de los gobiernos democráticos era "malo" y apenas el 7,5 que era "bueno".

empobrecimiento general de un país para el que la década del ochenta fue tan "perdida" como para la mayor parte del resto de América Latina y que llegó a presentar fenómenos de fuga de capitales masivas y crisis de endeudamiento externo a pesar de que los shocks petroleros lo afectaron positivamente⁴.

De cualquier forma, es posible hoy afirmar en retrospectiva, que si alguna duda quedaba de que una gran crisis política se gestaba en el país, los sucesos inmediatamente posteriores al intento de golpe de estado del 4 de febrero de 1992 la disiparon en forma terminante, al producirse un encadenamiento de "deserciones" por parte de actores políticos tradicionalmente afectos al régimen democrático en apariencia pero súbitamente revelados como legitimadores de la intentona militar⁵.

La crisis política recién descrita juega un papel crucial en el desarrollo de las reformas emprendidas, pues, aunque no creada por el programa económico, condicionó en buena parte el conjunto de restricciones en el que este tuvo que aplicarse, y ha conducido a una gran inestabilidad política en 1992 que, a su vez, ha creado dificultades para la marcha de la economía y podría eventualmente conducir a la reversión del proceso de reforma en su conjunto.

2. El avance de un proceso de reforma del Estado desde un período bastante anterior al inicio de la reforma estructural del sector público en 1989: al referirse a la reforma del Estado en Venezuela es

⁴ Esta paradoja se explora en profundidad en Rodríguez (1991).

⁵ De hecho, puede argumentarse que lo sucedido en la política Venezolana a partir del 4 de febrero de 1992 puede catalogarse de "crisis revolucionaria" en el sentido sugerido por Kuran (1989), de un agrandamiento muy considerable, imprevisto y súbito de la oposición a un régimen producido por un acontecimiento puntual que crea incentivos para que los ciudadanos abandonen la "falsificación de preferencias políticas" y vociferen con fuerza su sincera oposición. Una crisis no termina necesariamente por abatir al gobierno de turno: el resultado en el caso venezolano es todavía incierto al momento de escribir estas líneas.

importante aclarar que, si bien el llamado proceso de reestructuración del sector público comenzó en el país en 1989 con el advenimiento de la administración de Carlos Andrés Pérez, desde por lo menos cinco años antes estaba en marcha un proceso de reforma del Estado de mucha importancia, encarado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), una organización creada con el objetivo de realizar diagnósticos acerca de los principales problemas a los que había llevado el desarrollo del sector público en Venezuela y convocar a los especialistas más calificados para proponer reformas pertinentes.

La coherencia de las reformas propuestas por la COPRE y las que se incluyeron en el proceso de reestructuración a partir de 1989 no es completa, pero es justo decir que existen enormes coincidencias y en la mayor parte de los aspectos involucrados se trata de reformas convergentes y que se apoyan las unas a las otras. Así, para sólo citar un par de ejemplos, el programa económico de la administración que se comenzó en 1989 está prefigurado en buena parte en las personas e ideas que la Comisión convocó para rediseñar el patrón de intervención del Estado en la economía, y los estudios de descentralización de servicios públicos adelantados por ésta misma eran no sólo compatibles sino en buena parte indispensables para apoyar reformas significativas previstas en el proceso de reestructuración.

En relación a lo expuesto en el punto 1, dada la crisis de legitimidad recién descrita, la COPRE jugó un rol protagónico en que se reformara el sistema electoral para producir la elección directa de gobernadores y alcaldes por primera vez en Venezuela en 1989, una de las pocas reformas relegitimantes de importancia ocurridas en la política venezolana en mucho tiempo.

3. *La coincidencia en 1988 del ciclo económico y el ciclo político:* en cierto modo, puede especularse que el programa de ajuste no hubiese sido inevitable, o al menos tan drástico, o tal vez que la

simultaneidad del ajuste y la reforma estructural del sector público no hubiese sido tan directa, de no haberse producido una coincidencia del ciclo económico y el político en 1988. Así, puede argumentarse con plausibilidad que el gobierno saliente reforzó intencionalmente la sensación de prosperidad creada a costa de una casi total pérdida de reservas y de una seria distorsión de las relaciones de precio con el objetivo de facilitar la victoria electoral de su mismo partido, lo que en efecto ocurrió. De haberse adelantado el ajuste, lo que pudo hacerlo menos drástico en su dimensión y efectos, también pudo haberle costado al partido de gobierno su continuidad en el mando, dada la impopularidad de que contraería. Paradójicamente, lo insostenible de los desajustes llevó a un clima de zozobra pública a principios de 1989, en medio de escasez generalizada de bienes de consumo masivo, deterioro drástico de varios servicios esenciales y a un clima de expectativas muy negativas respecto al impacto de las medidas a ser aplicadas por el nuevo gobierno. Esto, a su vez, condujo a un súbito fin de la luna de miel entre éste y la población a menos de un mes de la toma de posesión del nuevo Presidente, en un momento en el que aún no había habido tiempo de comenzar a aplicar el programa de ajuste y el proceso de reforma estructural del Estado no se había iniciado. Así, los disturbios urbanos del 27 de febrero de 1989 produjeron un número de muertos aún no establecido con precisión; pero que varía según la fuente entre varios cientos y miles, saqueos generalizados en las principales ciudades y muy especialmente en Caracas, y la necesidad de llamar al ejército para restaurar el orden público (Naím, 1991).

III. AJUSTE ESTRUCTURAL Y REESTRUCTURACION DEL SECTOR PUBLICO A PARTIR DE 1989

En el contexto proporcionado por hechos como los recién descritos, el programa de ajuste estuvo basado en la adopción de un tipo de cambio único y flexible, en una apertura comercial, en una re-

ducción de las regulaciones de precio y de las tasas de interés y en una eliminación de los subsidios por parte del Estado. Cada una de estas medidas tuvieron diferentes impactos en el corto y en el mediano plazo. En esta sección se resaltan los aspectos macroeconómicos del ajuste dejando los aspectos políticos para la siguiente.

A. Aspectos Macroeconómicos

1. Corto plazo

A principios de 1989, la inmediata eliminación del sistema de cambio múltiple y su reemplazo un cambio único libre condujo a que la devaluación superara el 140 por ciento. El salario real cayó en más de 9%, lo cual se refleja en una reducción del consumo de productos de consumo masivo del 12%. La tasa de crecimiento económico en ese año fue de 8.3% a pesar de haber crecido en los últimos seis meses a un ritmo anualizado de 4.4%. El desempleo, por su parte, aumentó, alcanzando cifras superiores al 9.6 por ciento. En su mayor parte, estos impactos fueron notablemente más extremos que los anticipados por el gobierno (Hausmann, 1990).

El déficit fiscal se redujo a 1.1% del PIB. Es importante señalar que a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado venezolano tiene un superávit en el sector externo y un déficit en el sector interno. Por lo tanto, en la presencia de un ajuste, una devaluación mejora tanto los equilibrios macroeconómicos como las cuentas fiscales. Se reduce el déficit fiscal y se produce una depreciación real. Esta situación permite que con un solo instrumento se mejore tanto el sector externo como las cuentas fiscales.

Las cuentas del sector externo se mejoraron en poco tiempo, logrando una cuenta corriente positiva, una acumulación de reservas internacionales y una cuenta de capital negativa. La cuenta de capital negativa no puede justificarse por tasas reales negativas, ya que la liberalización las hizo

positivas, sino por el aumento en la incertidumbre interna. En Venezuela el manejo macroeconómico se ha caracterizado por la aplicación de programas de ajuste a inicios de cada gobierno y que se van flexibilizando a finales de cada período presidencial de cinco años. Es entonces razonable pensar que la adopción de un programa de ajuste muy restrictivo aumentó el riesgo de permanencia de esta política, lo cual produjo una salida de capitales en 1989.

Durante 1989 se empezaron a aplicar, en forma simultánea al ajuste, una serie de políticas dirigidas a producir una reforma estructural de la economía y en particular del sector público: apertura comercial, reducción de las regulaciones sobre inversión extranjera, inicio de un agresivo programa de privatización y reestructuración de organismos públicos. Estas medidas estaban llamadas a tener grandes impactos en los años siguientes.

2. Efectos de las Reformas de Mediano Plazo

Cuando se analizan los resultados del ajuste con una perspectiva de mediano plazo, éstos pueden ser considerados como satisfactorios. En el Cuadro 2 se encuentra el resumen de las variables macroeconómicas más importantes entre 1989 y 1992.

El crecimiento alcanzó un promedio interanual del 6.6 por ciento. El desempleo se fue reduciendo, a partir del segundo semestre de 1989 a lo largo del período y se espera que para 1992 alcance los niveles de 1988, 7.5 por ciento. El salario real creció durante todo el período, lo cual puede apreciarse en la expansión de los volúmenes negociados de productos de consumo masivo, 38.8 por ciento para todo el período y 11.2 por ciento promedio interanual.

a. Sector externo y política monetaria

Uno de los indicadores que muestra qué tan exitoso es un programa de ajuste, es el equilibrio en el

Cuadro 2. EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONOMICAS

	1989	1990	1991	1992p
Crecimiento (%)	-8.3	5.3	9.2	5.1
Déficit del sector público (% del PIB)	-1.1	0.2	1.3	-2.7
Cuenta Corriente (Millones de US\$)	2161	7961	1055	-2000
Cuenta de Capital (Millones de US\$)	-5266	-2883	3019	4000
Reservas Internacionales (Miles de millones de US\$)	8.1	12.5	14.4	13.0
Inflación	81.0	36.5	31.0	32.0
Desempleo	9.6	9.9	8.8	7.5
Ingreso Real Per-Cápita (1984=100)	23750	23900	25750	26500

p: Proyecciones.

sector externo. En el caso venezolano, este ha sido uno de sus principales logros. La devaluación produjo mayores ingresos fiscales que permitieron reducir el déficit fiscal. Estos dos efectos, devaluación y reducción del déficit fiscal, llevaron a una depreciación real del tipo de cambio, que mejoró las cuentas externas.

La cuenta corriente se recuperó en los primeros tres años, pero se espera un deterioro para 1992. La expansión interna y la apreciación real del tipo de cambio han incrementado las importaciones y reducido los productos disponibles para la exportación, ambos efectos reduciendo la cuenta corriente. Adicionalmente, el shock petrolero negativo de 1992 acentúa tanto la crisis fiscal, produciendo una apreciación real mayor, como la cuenta corriente, reduciendo las exportaciones.

Las principales causas que han producido la mejora en la cuenta de capital son: primero, las altas tasas reales de interés, de 4 a 6 por ciento promedio anual. Segundo, los procesos de privatización -sobre los que volveremos más adelante- y los nuevos mecanismos de financiamiento externo que algunas empresas venezolanas están utilizando. Finalmente, la renegociación de la deuda que redujo su carga de 34.9 por ciento de las exportaciones en 1988 a 20.5 por ciento 1991. Al igual que

otros países latinoamericanos, una cuenta de capital positiva genera una expansión interna producto de la entrada de capitales, pero dicha expansión se traduce en una apreciación real que termina deteriorando la cuenta corriente. Este fue el caso de México en 1991 y será el de Venezuela en 1992.

Con todo, uno de los principales logros del programa de ajuste ha sido la acumulación de reservas internacionales durante los tres primeros años de su implantación. En 1989, como ya se dijo, la economía contaba con US\$ 7 mil millones, de los cuales, menos de US\$ 4 mil millones eran operativas. Para finales de 1991, la economía había logrado un ahorro externo que más que duplicó las reservas internacionales, alcanzando cifras superiores a los US\$ 14 mil millones.

Una de las grandes preocupaciones de los analistas que siguen en detalle la evolución económica del país es la probable pérdida de reservas que se espera para 1992. En este sentido es conveniente señalar que desde enero hasta junio de 1992, el Banco Central de Venezuela ha registrado una reducción de US\$ 1.0 mil millones. Si bien este ritmo de pérdida no es sostenible en el largo plazo, es importante señalar que durante los primeros cuatro meses del año hubo un shock petrolero negativo de 6 por ciento del PIB y que el intento de

golpe de estado del 4 de febrero debió, probablemente incentivar la fuga de capitales. De hecho, durante febrero y marzo se perdieron US\$400 millones.

El Banco Central ha frenado la fuga con una alta tasa de interés real (6 por ciento) y con una cierta estabilidad de la tasa de cambio. Estas dos medidas tienen dos aspectos: los aspectos positivos son la minimización de la fuga de capitales y la estabilidad aparente del tipo de cambio nominal, y por otro lado los aspectos negativos son una apreciación del tipo de cambio real que deteriora la competitividad y la pérdida de reservas. En las últimas revisiones del Plan de la Nación se espera que la pérdida total del año sea inferior a los US\$ 1.4 mil millones lo que representa menos del 10 por ciento de las reservas disponibles. Dado que 1992 es un año atípico, y teniendo en cuenta las condiciones sociales y políticas, esta pérdida de reservas parece razonable.

Analizando el sector monetario se puede apreciar que después de la liberalización de las tasas de interés, tanto el crédito como el margen de intermediación bancario aumentaron. Después de una década de controles sobre la tasa de interés que limitaron la liquidez crediticia, la eliminación de éstos aumentaron las tasas de interés, y por lo tanto la liquidez. Por otro lado, el Banco Central aumentó la tasa de encaje lo que obligó al sistema financiero a aumentar el diferencial entre tasa activa y pasiva. Esta situación se vio acentuada por el carácter oligopólico del sector. El período 89-92, ha estado caracterizado por tasas de interés real positivas y altos márgenes de intermediación⁶.

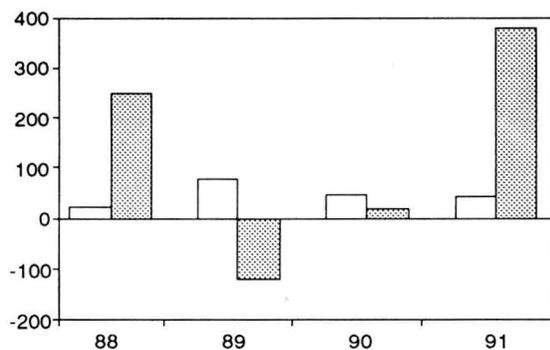
b. Empleo

El desempleo se redujo de 9.6 por ciento en 1989

⁶ Queremos excluir de este análisis el comportamiento de la tasa de interés después de los acontecimientos del 4 de febrero, ya que el Banco Central, en un intento por minimizar la salida de capitales ha forzado tasas de interés reales superiores al 6 por ciento anual.

a 7.5 por ciento en 1992. El sector que fundamentalmente explica el desempleo generado durante el ajuste y su reducción en los años siguientes es el privado. En el Gráfico 2 se puede apreciar que el sector público en el año 89 amortiguó un poco la caída en el empleo, en parte por el creciente requerimiento de personal debido a la descentralización del Estado. En contraste, en 1991, el año con mayor generación de puestos de trabajo de la historia venezolana, el sector privado se encargó del 89.1 por ciento del total de empleos.

Gráfico 2. VARIACION DEL EMPLEO MODERNO



Por otro lado, el sector informal se contrajo a raíz de la expansión de la demanda y del incremento en salario real ofrecido por el sector moderno. En este sentido, si bien el tamaño del sector informal pasa de 39 por ciento en 1988 a 57 por ciento en 1989, para 1991 este índice ya se encontraba en 37 por ciento. Otra forma de llegar a la misma conclusión es estudiando la evolución de la pobreza. En un estudio realizado por Márquez (1992) se puede apreciar que la tendencia de la pobreza se revierte después del ajuste.

El crecimiento de los salarios reales y el aumento en el empleo han mejorado la condición de los grupos de menores recursos. Sin embargo, puede ser que la velocidad de la mejora sea socialmente insostenible. Si este es el caso, uno de los ingredientes esenciales para la subsistencia del progra-

ma de ajuste es la reorientación de recursos adicionales a programas sociales y de atención a la pobreza.

c. Cuentas fiscales

Las cuentas fiscales tienen un alto grado de dependencia de los ingresos petroleros, cerca del 70 por ciento como ya se dijo. Durante 1990 y 1991 hubo un shock positivo en el mercado internacional producto de la guerra en Kuwait. En 1992 en cambio, el shock fue negativo como resultado de una falta de acuerdo en la OPEP y de la mezcla de crudos que está exportando Venezuela. Para tener una idea de la importancia de estas variaciones, la guerra produjo ingresos adicionales por 8 por ciento del PIB y el shock de 1992 los redujo aproximadamente en 6 por ciento del PIB. Además, la situación se torno más grave como consecuencia de la rigidez del sistema tributario venezolano, que no le permite al Estado ningún otro tipo de financiamiento significativo.

El sector público presentó superávit en 1990 y 1991 y un déficit en 1992. Si bien parte de la explicación reside en la variación del ingreso petrolero, la crisis se explica en mayor grado por la incapacidad del Estado de mantener la recaudación real. En el Cuadro 3 se puede apreciar la recaudación fiscal per-cápita producto del impuesto petrolero y no petrolero, a valores constantes de 1991 y a valores nominales.

A valores constantes, la recaudación per-cápita no petrolera de 1981 fue 6.21 veces la de 1991 y la

recaudación per-cápita petrolera de 1981 fue 3.49 veces la de ese mismo año. Es importante señalar que 1991 fue un año con un shock petrolero positivo, pero, y a pesar de ello, la recaudación petrolera fue muy inferior a la de 1981. En otras palabras, la crisis fiscal de 1992 no es el resultado de un shock petrolero negativo. Si bien, éste acentúa la situación y probablemente la expone con anterioridad, no es la razón fundamental. Se espera que en 1992 la recaudación real caiga en un 10 por ciento, haciendo que esta sea 3.1 veces menor que la recaudación de 1981. Puede predecirse que el retraso en la aprobación de la reforma tributaria, sobre el que volveremos más adelante, provocará, de prolongarse, una crisis fiscal insostenible que llevará a una alta inflación, atentando contra la estabilidad de las medidas en su conjunto.

d. Inflación

La tasa de inflación se ha mantenido en los últimos cinco años en niveles relativamente altos y no hay expectativas de que baje. El desorden fiscal existente no permite reducir el déficit interno del sector público. La reducción de la inflación de 30 por ciento a menos de 10, requiere tanto de una política macroeconómica adecuada como de un acuerdo nacional, y es indispensable que ambos se lleven a cabo. Este acuerdo requiere de una alta credibilidad de los agentes económicos en las políticas gubernamentales, y en particular de que éstas serán sostenibles en el largo plazo. A su vez, el acuerdo nacional es una pieza fundamental en el proceso de producir esa credibilidad, pues de no lograrse lo mismo que la reducción rápida de la

Cuadro 3. RECAUDACION FISCAL PER-CAPITA

		1981	1991
Recaudación Per-Cápita No petrolera	A precios corrientes	157.3	37.7
	A precios constantes de 1991	234.3	37.7
Recaudación Per-Cápita Petrolera	A precios corrientes	1136	485
	A precios constantes de 1991	1693	485

inflación, se deteriorará la competitividad externa y la pérdida de reservas atentará contra la viabilidad del programa de reformas como tal.

Los cuatro integrantes indispensables de este acuerdo son, el Gobierno, el Congreso, las empresas y los asalariados. Para lograr romper con la inercia de costos de la inflación es necesario que los empresarios y los asalariados soliciten aumentos de precio y salario basados en las expectativas de inflación y no en la inflación pasada. En otras palabras, los aumentos de precios y salarios deberían ser más cercanos al 10 que al 30 por ciento. El Congreso deberá aprobar las medidas tributarias y regulaciones sectoriales que garanticen la viabilidad del sistema en el largo plazo. El Gobierno deberá tener una política cambiaria, fiscal y monetaria para poder alcanzar los objetivos. En primer lugar, mantener un tipo de cambio fijo o predeterminado por un período determinado y comprometerse con unas minidevaluaciones máximas diarias. Segundo, desde el punto de vista fiscal, reducir el déficit ajustando y ordenando el gasto y conseguir financiamiento a través de la reforma tributaria, privatización o crédito externo. Finalmente, en el aspecto monetario, el Banco Central de Venezuela deberá comprar y vender todas las divisas que le soliciten y defender las reservas con emisiones de bonos, es decir, con aumentos en la tasa de interés real. Estas medidas permitirán, en principio y tal como se busca, reducir la inflación de valores superiores a 30 por ciento a niveles próximos a 10 por ciento; aun cuando la inercia inflacionaria probablemente hará que este proceso sea lento, provocando una apreciación cambiaria, y una eventual pérdida de la competitividad del sector externo.

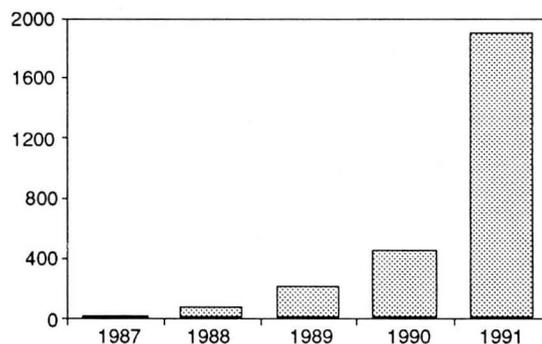
En este momento, con una crisis de legitimidad en el gobierno, parece muy difícil llevar a cabo esta clase de acuerdos. El resultado es que la falta de legitimidad hace difícil combatir la inflación, la

cual se mantiene a niveles relativamente altos. Esta situación produce descontento social ya que considera que el gobierno no quiere combatirla, se exigen medidas serias para reducirla y ayudar a los sectores más necesitados. La imagen del sector público se deteriora aún más, haciendo que sea políticamente imposible contener el alza en los precios (Kelly, 1991).

e. Inversión

La inversión extranjera aumentó drásticamente a partir de la eliminación de restricciones a la inversión y de repatriación de dividendos y del inicio de las privatizaciones. En el Gráfico 3 se encuentra la evolución de la inversión extranjera. Como puede verse, el año 1991 marca un salto muy importante, alimentado en su mayor parte por los ingresos resultantes del proceso de privatización, al que nos referimos en la sección siguiente con mayor detenimiento.

Gráfico 3. INVERSION EXTRANJERA (Millones de US\$)



Por otro lado, la inversión local, sin incluir el sector petróleo y petroquímica, superó los Bs. 100 mil millones en 1990 y los Bs. 135 mil millones para 1991, que equivalen a más de US\$ 2 mil millones por año. Durante la década de los ochenta nunca se lograron cifras parecidas. Las condiciones económicas establecidas a partir de 1989 parecen haber inducido tanto a los inversionistas extranjeros como a los locales a encontrar nuevas posibilidades.

3. La Reestructuración del Sector Público

a. Proceso de privatización

La política de privatización, encargada al Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV), fue uno de los componentes de comienzo más tardío en el proceso de reforma del sector público. En su primer año de funcionamiento pleno (1991), produjo resultados muy importantes tanto por el número y tamaño de las empresas privatizadas como por el impecable diseño del proceso de privatización, que lo hizo en buena parte inmune a acusaciones de tráfico de influencias y corrupción, a pesar del ambiente ideológicamente hostil que rodeó el proceso.

Así, durante ese año se privatizaron la compañía telefónica nacional (CANTV), la telefonía celular, la principal línea aérea del país, tres bancos comerciales, el servicio de puertos, cuatro hoteles, varios astilleros y un central azucarero. Este conjunto de operaciones de privatización produjo en forma directa un total de US \$ 2.250 millones y una reducción de la nómina gubernamental de más de 25.000 trabajadores (FIV, 1992).

Dada la extensión de las actividades del sector público venezolano el trabajo pendiente es sustancial: se han programado para la continuación del proceso el sistema de agua de Caracas, algunas compañías regionales de distribución eléctrica, una planta de generación eléctrica, una aerolínea, doce hoteles, tres centrales azucareras adicionales e incluso el hipódromo de Caracas.

Un conocedor de la economía venezolana podría notar fácilmente algunas omisiones en esta lista: la industrias de acero y aluminio asentadas en la región de Guayana y la industria petrolera. Por razones políticas, estas empresas han quedado básicamente fuera del programa de privatización. En el caso de la industria petrolera, se trata de un conjunto de empresas reunidas en una casa matriz -Petróleos de Venezuela- generalmente considerada muy eficiente y rentable, al punto de

ser el soporte económico principal del país: su carácter público está hasta este momento fuera de discusión en Venezuela, si bien se ha empezado a debatir acerca de la conveniencia y naturaleza de alianzas con otras grandes empresas transnacionales con el fin de conseguir financiamiento para los inmensos proyectos de inversión pendientes.

El caso de las empresas de acero y aluminio es completamente diferente, pues se trata de empresas que han representado y siguen representado una carga financiera muy considerable para el fisco, a pesar de lo cual los intereses políticos afectados son por el momento lo suficientemente poderosos como para prolongar las considerables transferencias financieras que cada año el gobierno central debe hacer para sostener estas empresas. No es descartable, sin embargo, que la crisis fiscal lleve a acciones importantes en este terreno en un futuro cercano.

b. Programa de reestructuración de organismos públicos

En muchos casos, como paso previo a la privatización se consideró indispensable sanear algunas organizaciones del sector público, liberándolas de cargas contractuales que hiciese difícil el privatizarlas. En otros, se pensó que la reestructuración era conveniente, aún cuando no había perspectiva de privatización o incluso cuando ésta se consideraba indeseable. Al primer caso corresponde la reestructuración del acueducto metropolitano y de los puertos, y al segundo el de organismos que son responsables de sectores tales como el aseo urbano, la vivienda para sectores de bajos ingresos, la televisión pública, el correo, etc.

Este proceso, aunque ha logrado culminar con éxito en algunos casos, como por ejemplo el del Instituto Nacional de Puertos, ha enfrentado serios obstáculos legales, administrativos y políticos que lo han retrasado y en ocasiones simplemente paralizado. En ciertos casos los contratos colectivos de

los trabajadores afectados por la reestructuración establecen condiciones que hacen imposible financiar las compensaciones que serían legalmente obligantes, en otros, deben producirse modificaciones legislativas que acompañen al proceso de reestructuración que simplemente no se producen en el momento adecuado. Existen, por otra parte, algunas organizaciones del sector público que son claves desde el punto de vista del desempeño del gobierno, y que poseen gran viabilidad, que no han sido tocadas en lo esencial por el proceso de reestructuración. En particular el Ministerio de Educación y el Ministerio de Sanidad, a los que sólo recientemente se ha incluido como objetivos de la política, y para los cuales no existen planes realistas. Volveremos sobre este tema.

c. Reforma del sector social

Desde el momento en que se lanzó el programa de ajuste, se pensó en que sería necesario un conjunto de subsidios compensatorios dirigidos a los grupos de menores ingresos. La práctica tradicional del gobierno venezolano era para 1988 la de los subsidios indirectos a un buen número de productos alimenticios. Tal práctica resultaba costosa e inefectiva, pues la mayor parte del subsidio -el 60 por ciento en algunos casos- terminaba pagando la comida de sectores de altos ingresos. Debió pues darse un cambio drástico de orientación a la política de subsidios, lo que se realizó en breve tiempo: en 1989 se creó el programa "beca alimentaria" de cobertura nacional, al que se sumaron programas compensatorios adicionales en años subsiguientes, tales como la Beca Láctea, la Beca de Cereales, la extensión masiva del Programa de

Hogares de Cuidado Diario, la creación del seguro de desempleo -hasta ese momento inexistente en el país- y otros (Padrón, 1991).

Estos programas, en general exitosos, fueron acompañados por un intento de reestructurar algunas de las instituciones públicas con mayores responsabilidades en el área de la política social, en particular el Ministerio de la Familia. En el proceso, surgieron innovaciones administrativas de gran potencial, como por ejemplo el desarrollo de procesos de cooperación entre el Ministerio y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro para la aplicación de programas. No obstante, la transición hacia una política social de mayor visión estratégica fue en parte impedida por la parálisis de las reformas en el sector educación y en el sector salud, y estuvo sometida a presiones políticas extremadamente fuertes, tal como se las que se describen más adelante en este mismo trabajo (Cuadro 4).

4. Descentralización

Como se mencionó más arriba, desde algunos años antes a la administración del Presidente Pérez, se había iniciado un trabajo de promoción de la idea de descentralización, principalmente gracias a los trabajos de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. En 1988 se aprobó la legislación que hizo posible por vez primera en el país la elección directa de gobernadores, y ya en 1989 se produjo la necesaria para la elección directa de alcaldes, elecciones que tuvieron lugar en diciembre de ese año. Casi al mismo tiempo entraba en vigor la nueva Ley de Descentralización, que pro-

Cuadro 4. EVOLUCION DE POBREZA

	1981	1985	1987	1989	1991
Pobreza Extrema	3.67	7.64	8.64	14.09	11.18
Pobreza Crítica	14.06	20.74	23.14	27.25	23.46
Total	17.73	28.38	31.78	41.34	34.64

porcionaba el fundamento para que los gobiernos de los Estados y Municipios comenzaran a asumir responsabilidades administrativas en una serie de áreas de gran visibilidad pública tales como salud y educación (De la Cruz, 1992).

Por desgracia, el procedimiento especialmente engorroso contemplado en la ley, así como una subestimación de la descentralización como política importante en el contexto del proceso de reformas en su conjunto, produjeron como resultado un casi nulo avance de la transferencia de competencias desde el gobierno central hacia otros niveles.

5. Reforma comercial

La apertura económica llevada a cabo en Venezuela es una de las más radicales de Latinoamérica. El arancel máximo para 1988 era de 135 por ciento y para 1992 es 20 por ciento. Además, el arancel promedio bajó de 35 por ciento a menos de 9 por ciento para 1992. Se eliminaron todas las restricciones a las importaciones y se negoció la adhesión de Venezuela al GATT. En menos de tres años pasamos de un país con un altísimo control de las importaciones a prácticamente ningún control.

Es importante señalar que durante este proceso de apertura podrían haberse cometido varios errores que atentan contra la estabilidad de la medida. De hecho, en mayo de 1992 las presiones de ciertos sectores han logrado aumentar los aranceles ligeramente. Según el Banco Mundial (1991, pag 171), una apertura económica debería: primero, eliminar los comportamientos monopólicos en la distribución a través de una regulación anti-monopolio o a través de sistemas impositivos que se apropien de las rentas. Segundo, eliminar las cuotas y restricciones de importación. Finalmente, realizar la apertura comercial. El proceso completo, según el Banco Mundial debería llevar unos 7 años. En el caso venezolano, el primer paso todavía se encuentra en proceso, al punto que se espera que para el mes de septiembre de 1992 se apruebe el

reglamento de la ley anti-monopolio. El segundo y el tercero fueron llevados a cabo a la par y en un período de tres años. En otras palabras, la apertura ha sido rápida pero sin los pre-requisitos necesarios para asegurar su éxito⁷. La experiencia de los pocos años transcurridos indica que ha sido eficaz, pero no necesariamente eficiente. La falta de dedicación en la aprobación de leyes anti-monopolio y reformas tributarias han atentado contra la política en sí.

C. Una visión de conjunto de programa de reforma económica venezolano

Si analizamos los resultados del ajuste podríamos decir que este fue exitoso: logró crecimiento sostenido, reducción del desempleo e incremento de los salarios reales, acumulación de reservas internacionales, y, en general recuperación de la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros en el desempeño potencial de la economía. Sin embargo, parece ser que la sociedad espera algunas cosas adicionales que no fueron atendidas: estabilidad en los precios, mayor acceso al crédito hipotecario y mayor certeza sobre el valor de sus ingresos. Estos objetivos solo pueden ser logrados con bajas tasas de inflación e interés. Este es probablemente el principal de los puntos débiles del programa de ajuste venezolano tal como fue puesto en práctica. El Cuadro 5 facilita la reflexión acerca del desarrollo del ajuste y el proceso de

⁷ Levy y Nolhan (1992) demuestran que una mayor apertura comercial o un aumento de la inversión extranjera no necesariamente mejoran el bienestar social. En este sentido, Dornbush (1988) indica que una apertura comercial puede tener efectos regresivos en la distribución del ingreso. La reducción de los aranceles genera un desequilibrio externo que es cubierto con una devaluación, ésta deteriora en mayor grado a los individuos que tienen una mayor dependencia de sus salarios. En definitiva, la apertura desmejora la situación de los estratos inferiores reduciendo su salario real, en favor de los estratos de mayores recursos. Sachs (1990) al final de su trabajo sobre secuencia de políticas en una apertura comercial indica que éstas deberían tener una etiqueta como los cigarrillos "Advertencia: se ha determinado que una apertura comercial no necesariamente mejora el bienestar social: recurra a su *sequencing* para mayor información".

Cuadro 5. RITMO Y AVANCE DE LAS REFORMAS

	1989	1990	1991	1992
Ajuste Macroeconómico	I	C	F	-
Desregulación	I	C	C	D
Reforma Comercial	I	C	C	F
Privatización	-	I	C	C
Reestructuración	-	I	D	D
Reforma tributaria	I	D	D	D
Reforma del Sector Social	I	C	D	C
Descentralización	I	D	D	D

I=iniciada C=continuada F=finalizada D=detenida

reestructuración en su conjunto, atendiendo al grado de avance de cada uno de sus componentes principales.

El ajuste macroeconómico se presenta como básicamente cumplido para 1991, sin considerar el hecho de que la inflación permanece alrededor del 30 por ciento anual. Entre las reformas estructurales, la única que aparece como finalizada es la reforma comercial, que alcanzó sus objetivos aún antes de lo previsto en la programación original en lo que respecta al desmonte de barreras comerciales y la rebaja de los aranceles. La privatización comenzó en 1990 y su marcha ha sido básicamente consistente -lo cual no quiere decir que su avance no haya requerido considerable talento y esfuerzo o que haya carecido de importantes resistencias políticas-.

Es llamativo que, aún en medio de la crisis política desencadenada por el intento de golpe de Estado, el proceso de privatización no haya sido blanco de ataques tan intensos como otros aspectos del programa de reformas. Lo contrario ha sucedido con la desregulación económica, que fue convertida en blanco inmediato de las quejas acerca del impacto negativo del programa de ajuste en precios y salarios. Debe tenerse en cuenta que, a pesar de contar ya con casi una década de inflación anual

de dos dígitos, Venezuela no ha pasado por episodios hiperinflacionarios y la economía no se encuentra firmemente indexada, lo que, sumado a una fuerte tradición intervencionista, crea presiones recurrentes en favor de la imposición de controles de precios. En efecto, a partir de febrero de 1992 el gobierno congeló aumentos previstos en tarifas y precios de productos de empresas públicas, y firmó acuerdos con empresas productoras de artículos de consumo masivo para "estabilizar los precios" evitando así arrojar combustible adicional al fuego de la inestabilidad política, la primera medida de este tipo desde 1988. Es bueno añadir, sin embargo, que la medida afectó a relativamente pocos productos, estableció plazos determinados de escasos meses y ha sido en parte contrarrestada por la simultánea puesta en vigor de una nueva legislación que elimina la tradicional obligación de fijar los de precios en planta para permitir a los minoristas la iniciativa en materia de determinación de precios.

En otros renglones la realidad ha sido menos halagadora. El proceso de reforma del sector social del aparato de gobierno ha realizado considerables avances, como ya se dijo, pero dado que afecta el núcleo de la estructura clientelista del sistema político, ha enfrentado considerables resistencias, incluyendo la del mismo partido de

gobierno. Así, hacia finales del año 1991 un cambio de ministro forzado por este tipo de presiones pareció conducir a un retroceso abierto, dejando de nuevo en manos de funcionarios de partido la administración de programas compensatorios en beneficio de su causa política. A comienzos de 1992, sin embargo, continuas presiones de opinión pública, de organizaciones no gubernamentales favorecedoras de una mayor imparcialidad en la conducción de la política social y de algunos miembros del gabinete, consiguieron devolver el Ministerio a manos técnicamente a la altura de los requerimientos de la reforma del sector.

Al menos otros tres renglones críticos de la reforma han permanecido sin avances significativos, si bien por razones diferentes. La parálisis del proceso de reestructuración de importantes organismos públicos que prestan servicios esenciales -el agua, el aseo urbano, la vivienda para sectores de bajos ingresos, por ejemplo- se ha debido a los elevados costos laborales de reorganizar las empresas, a la complejidad jurídica -algunos organismos son creados por ley y su reforma o eliminación requiere acción del Congreso- pero, sobre todo, a resistencias de tipo político derivadas de la importancia de estas organizaciones para el sistema clientelista de los partidos políticos. A esto debe sumarse probablemente la escasez de personal gerencial y técnico capacitado para llevar adelante el proceso de reestructuración. Los sectores educación y salud, bien conocidos en Venezuela por su mala calidad y ostensible ineficiencia no han podido ser tocados por el proceso de reestructuración. En todo caso, la consecuencia política del estancamiento de esta reforma ha sido considerable, pues el deterioro de los servicios públicos es una de las fuentes de descontento más irritantes y extendidas; no en vano se dice en Venezuela que el agua es un tema "inflamable".

En el mismo sentido ha operado el estancamiento del proceso de descentralización. A pesar de la insistencia de no pocos gobernadores y alcaldes en que la responsabilidad por administrar servicios

como la educación, la salud y el mantenimiento de la infraestructura física les sean transferidos, no se ha logrado todavía para 1992, cuando el primer período de gobierno de estos funcionarios toca a su fin, el primer caso de transferencia desde el gobierno central. En un gobierno tan centralizado como el venezolano, el avance del proceso de descentralización de servicios públicos habría producido con alta probabilidad más beneficios que costos. Hasta ahora, sin embargo, ha sido imposible incluso experimentar en este terreno.

La reforma fiscal, dirigida a transformar el ineficiente y poco equitativo sistema tributario venezolano, ha encontrado un severo obstáculo en el Congreso. La reforma de la ley de impuesto sobre la renta, dirigida en el proyecto original introducido a las Cámaras Legislativas a simplificar y hacer más equitativo este impuesto, salió de las mismas transformada en una ley más difícil de supervisar e inequitativa que la anterior, con el agravante de que reducirá sustancialmente la recaudación dada su extremada generosidad en materia de exenciones y desgravámenes. El impuesto al valor agregado jamás ha empezado a ser discutido. En el estancamiento la reforma fiscal puede verse en buena parte la génesis última del hecho de que para el año 1992 se espere un déficit fiscal nada despreciable y de las perspectivas para 1993 sean también críticas. Dada la importancia de este problema para el control de la inflación y de éste, a su vez, para la percepción de éxito o fracaso del programa en general, bien puede pensarse que esta es la falla más importante del programa de reformas, puesto que podría terminar por arrastrar al desequilibrio a toda la economía originando la necesidad de un nuevo ajuste para dentro de unos pocos años y dañando severamente la credibilidad de políticas en pro de la liberalidad del mercado en Venezuela. Los sucesos del 4 de febrero han hecho más difícil manejar el problema, como podrá entender cualquiera que piense en el significado político de crear o subir impuestos en medio de una crisis de legitimidad de las instituciones políticas.

Lo recién dicho, no obstante, no debe impedir apreciar que, en general, el ajuste en Venezuela fue exitoso -excluido el control total de la inflación- y que el proceso de reforma estructural avanzó en forma desigual según el tipo de reforma, pero que sin duda también logró resultados muy importantes.

Puede observarse que, en forma aproximada, las reformas que avanzaron más rápida y exitosamente tenían la característica de depender estrictamente de acciones del ejecutivo, mientras que las que se estancaron o avanzaron con lentitud tenían un componente importante de dependencia respecto a acciones del Congreso. Esta observación, más allá del componente de lentitud que caracteriza al proceso legislativo de cualquier parte del mundo, pone de manifiesto el hecho indiscutible de que las reformas económicas en Venezuela fueron emprendidas por un reducido grupo de técnicos altamente motivados, capacitados y comprometidos que contaron con el apoyo presidencial, pero con una casi total carencia de simpatía y respaldo entre todas las fuerzas políticas del país representadas en el Congreso. Incluso el partido del Presidente, Acción Democrática, apoyó sólo tímidamente las acciones del Ejecutivo y en numerosas ocasiones se opuso abiertamente a ellas.

La seria crisis política desencadenada por el intento de golpe de Estado a principios de 1992 ha hecho más débil aún el ya tenue apoyo político y parlamentario al programa de reformas económicas, si bien lo visible e inminente de una nueva crisis fiscal de grandes proporciones podría llevar a que se revivan en las Cámaras legislativas algunas de las iniciativas del Ejecutivo en materia de reforma tributaria⁸.

⁸ El lector podría pensar, a estas alturas, que el intento de golpe de estado puede ser considerado un evento exógeno al ajuste y la reforma estructural. Esta es precisamente la tesis de los autores de este trabajo. Si bien este no es el lugar para realizar un análisis detallado del tema, puede sostenerse que el intento de golpe está directamente relacionado, por un lado, con la crisis de legitimidad del sistema político en Venezuela,

IV. ¿POR QUE NO FUE SUFICIENTE?: LAS LECCIONES DEL AJUSTE Y LA REFORMA DEL SECTOR PUBLICO EN VENEZUELA

De lo dicho se desprenden algunas enseñanzas tentativas, de interés más allá del caso venezolano: en primer lugar, es posible ajustar una economía y producir resultados extremadamente positivos en un plazo muy corto -uno o dos años-. En segundo lugar, el hecho de que se obtengan resultados positivos rápidamente no se traduce necesariamente en un crecimiento igualmente rápido del apoyo político al programa: es perfectamente posible que los defectos o aspectos desagradables sean muy visibles y sus resultados beneficiosos pasen desapercibidos. Si este es el caso, un proceso de ajuste crea oposición mucho más rápido que apoyo, puesto que disuelve las fuentes tradicionales de articulación política mucho antes de que formas nuevas se consoliden y tengan el peso suficiente para reemplazar efectivamente a las antiguas. Una consecuencia de esto es que las reformas que requieren por su complejidad institucional de mayor apoyo político tenderán a retrasarse, pudiendo eventualmente transformarse en fuente de problemas para la consolidación de otras reformas que consiguieron avanzar con más rapidez. El caso más claro a este respecto es la reforma fiscal.

En cierto modo, no debería extrañar que un programa de reformas tan radical como el emprendido en la administración de Carlos Andrés Pérez generase múltiples fuentes de oposición política. Por su extensión y profundidad y por comprender simultáneamente ajuste y reestructuración, estaba llamado a generar tanto respuestas en la arena

muy anterior al programa de ajuste y causada en parte por problemas que la reforma estructural pretendía corregir; y por otro, con la existencia de un grupo de oficiales de rango medio con una ideología autoritaria que alcanzaron en 1992 el mando de tropas óptimo para intentar un golpe de Estado el tema es analizado en mayor detalle en Naím (1992). Otra cosa muy distinta es que, una vez producido y a pesar de haber fallado, el intento militar ha hecho más difícil, en general, continuar con el programa de reformas, tal como se comenta más específicamente en varias partes de este trabajo.

pública como resistencias en la arena burocrática, para usar la terminología de Grindle y Thomas (1991).

Sin embargo, un lector desprevenido podría preguntarse, tras la lectura de las páginas anteriores ¿cómo es posible que la economía con el mayor crecimiento de América Latina y múltiples signos de recuperación vigorosa esté en serio riesgo de retroceso político y económico? ¿si es cierto que el programa ha sido básicamente exitoso, por qué ha ido acompañado de niveles importantes de inestabilidad política, a un grado desconocido por décadas de Venezuela? Una primera respuesta podría ser: tal vez la clave está en que el impacto redistributivo adverso del programa de ajuste condujo a que amplios sectores sociales empobrecidos por su aplicación se rebelasen contra él, llegando a poner en cuestión incluso la estabilidad política de Venezuela. Esta es de hecho la interpretación favorita de la oposición política a las reformas económicas.

Puede argumentarse con plausibilidad que esta interpretación no resiste un examen cuidadoso de lo ocurrido (Naím, 1992). Tal como se estableció al principio de este trabajo, el descenso del ingreso real per cápita fue un fenómeno continuo y significativo desde al menos el final de los años setenta en Venezuela, y muy al contrario, 1991 y 1992 han sido los dos primeros años en mucho tiempo - se exceptúan los del boom populista de 1986-1988- en que se produjo una recuperación. De manera que, si existe resentimiento social provocado por el empobrecimiento general de la sociedad venezolana, tal resentimiento difícilmente puede ser atribuible a los dos últimos años que revierten la tendencia, sino que la responsabilidad ha de recaer sobre la década y media anterior de descenso del nivel de vida.

Más aún, la crisis de legitimidad que afecta a la élite política venezolana tiene un origen independiente a la existencia del programa económico. En este particular, la más severa limitación del pro-

grama no fue tanto subestimar la fuerza de las coaliciones redistributivas (Olson, 1982) que se espera sean el principal obstáculo a la reforma, sino subestimar lo que podríamos llamar los aspectos estrictamente políticos y simbólicos de la práctica de gobierno.

Elementos como la falta de atención al desarrollo de una política de comunicación adecuada, la falta de sensibilidad a la forma en que el reparto equitativo de los sacrificios del ajuste es percibido por amplios grupos sociales (Nelson, 1988) y el exceso de confianza en la capacidad política y popularidad del Presidente de la República como único soporte de un proceso de reformas extremadamente ambicioso, han resultado extremadamente perjudiciales para el avance y la continuidad del programa de reformas. Algunas reformas importantes, pero sobre todo de gran poder simbólico, como la lucha ejemplarizante contra la corrupción administrativa y judicial, no fueron atendidas con fuerza o en lo absoluto⁹, permitiendo que la sensación de ilegitimidad política se acentuara durante el período presidencial actual, arrastrando con ella en forma indiferenciada a las reformas estructurales, aún cuando estas fueran ejecutadas en forma honesta y tuvieran muchas veces como subproducto la eliminación de varias de las principales fuentes de corrupción en el gobierno, tales como el sistema de control de cambios múltiples o el régimen altísimamente discrecional de comercio exterior¹⁰.

⁹ Este hecho, por supuesto, bien puede interpretarse a su vez como resultado de la rigidez institucional producida por la acción de coaliciones redistributivas de gran fortaleza.

¹⁰ Esta observación muestra el acierto del Grindle y Thomas (1991) al sugerir que las preguntas claves al evaluar la posibilidad de éxito de un programa de reformas son las relativas al grado de legitimidad del régimen que las emprende. El caso venezolano parece indicar, sin embargo, que los problemas de legitimidad no sólo afectan a regímenes de transición y legalidad reciente o cuestionable, sino también a aquellos de aparente solidez, apreciable longevidad y completa legitimidad legal o formal, como la democracia en Venezuela.

No es un objetivo de este trabajo realizar predicciones acerca del destino final del programa de reformas económicas en Venezuela. Al momento de escribir estas líneas se notan tanto signos de debilitamiento y retroceso como los que se han descrito -a los que debe sumarse la salida del gobierno de varios de los más activos diseñadores e impulsores de las reformas- como de relanzamiento del programa luego de unos meses de confusión -no ha cedido el compromiso presidencial con la reforma a pesar de lo grave de la crisis, la oposición a la misma es numerosa y estridente pero no siempre muy efectiva, etc-. La inescapable lección de todo esto es que un programa de liberalización económica requiere para su éxito de una extrema dedicación al momento político del proceso. No es suficiente contar con excelentes diagnósticos, o un gran acierto en las medidas tomadas, un grupo de técnicos muy competentes conduciendo el proceso de aplicación y

ni siquiera un conjunto de rápidos resultados positivos: la política, es decir, los procesos de toma de decisiones colectivas y sobre todo la serie de reglas e instituciones que la regulan, terminará por imponerse y es en su terreno en el que se definirá en definitiva la continuidad de las reformas. Si este proceso de toma de decisiones se encuentra bloqueado o sufre de distorsiones lo suficientemente significativas como para impedir el movimiento hacia resultados sociales más libres, eficientes y equitativos, el fracaso de la reforma económica constituye una manifestación de un problema más profundo, por muy bien concebida que esté desde el punto de vista técnico. En este sentido, el caso venezolano constituye a la vez una muestra de lo mucho que se puede avanzar gracias a una decidida voluntad política unida al compromiso personal de técnicos de alta calidad y un ejemplo de las limitaciones de la reforma económica sin una reforma política correspondiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (1990), "La abstención electoral de 1989". COPRE, Caracas. Mimeo.
- De La Cruz, R. (1992), "La descentralización en Venezuela: Un reto para la gestión del Estado. Antecedentes y Perspectivas". *Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social*. Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas, No.2.
- Dornbusch, R. (1988), *Open Economy Macroeconomics*, 2nd ed., New York, Basic Books.
- Dornbusch, R. & S. Edwards (Eds.) (1991), *The macroeconomics of populism in Latin America*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Fondo de Inversiones de Venezuela (1992), "Política y programa de privatización y reestructuración". Mimeo, Caracas.
- Grindle, M. y J.W. Thomas (1991), *Public choices and policy change: The political economy of reform in developing countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Hausmann, R. (1990), "The Big Bang approach to macro balance in Venezuela: Why so sudden? Why so painful?". IESA. Mimeo, Caracas.
- Kelly, J. (1991), "Inflación y política". En A. Francés y L. Dávalos, comp. *Inflación: Economía, empresa y sociedad*. Ediciones IESA, Caracas.
- Kuran, T. (1989), "Sparks and prairie fires: A theory of unanticipated political revolution", *Public Choice*, No.61.
- Levy, S. and S. Nolan (1992), "Trade and foreign investment policies under imperfect competition". *Journal of Development Economics* 37, 31-62.
- Márquez, G. (1992), "Poverty and social policies in Venezuela". IESA. Mimeo, Caracas.
- Naím, M. y R. Piñango (1984), "El caso Venezuela: Una ilusión de armonía". En M. Naím y R. Piñango, comps., *El caso Venezuela: Una ilusión de armonía*. Ediciones IESA, Caracas.
- Naím, M. (1992), "The launching of radical policy changes: The Venezuelan experience", en Tulchin, et. al.

- Smithsonian Institute, *The Woodrow Center for International Scholars*, Venezuela. Washington, D.C.
- Naím, M. (1992), "The political management of radical economic change: Lessons from the Venezuelan experience". Mimeo, Washington, D.C.
- Navarro, J.C. (1988), "Pactos políticos y estilos decisionales: Tres teorías frente al pacto de Punto Fijo y el Pacto Social", *POLITEIA*, No. 12.
- Nelson, J. (1988), "The political economy of stabilization: Commitment, capacity and public response". En Bates, R. (Ed.) *Toward a political economy of development: A rational choice perspective*. University of California Press, Berkeley.
- Olson, M. (1982), *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press, New Haven.
- Padrón, M. (1991), "Venezuela: Crisis, ajuste y política social, 1989-1991". Primer Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Primeras Damas, Caracas.
- Rey, J.C. (1988), "Democracia, desarrollo y redistribución en Venezuela", *Pensamiento Iberoamericano*, No.14. Julio-Diciembre 1988.
- Rodríguez, M. (1991), "Public sector behavior in Venezuela". En Larraín, F. y M. Selowsky (Eds.), *The Public Sector and the Latin American Crisis* San Francisco: International Center for Economic Growth Press.
- Romero, A. (1986), *La miseria del populismo: Mitos y realidades de la democracia en Venezuela*, Ediciones Centauro, Caracas.
- Sachs, J. (1990), The sequencing in a open trade policy implementation, World Bank. Mimeo.
- Urbaneja, D.B. (1984), "El sistema político, o cómo funciona la máquina de procesar decisiones". En M. Naím y R. Piñango, comps., *El caso Venezuela: Una ilusión de armonía*. Ediciones IESA, Caracas.