

EL GRAN FRACASO DEL GRADUALISMO EN VENEZUELA I. DE LA DÉCADA DE 1950 AL FIN DEL GOBIERNO DE RAFAEL CALDERA

JOSÉ TOMÁS ESTEVES ARRIA

Licenciado en Economía, Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela.

Analista Financiero Integral en Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario en Venezuela.

estevesjosetomas@gmail.com

Resumen

El gradualismo está asociado con el mantenimiento de controles de cambio y precios, mientras que las políticas de choque están ancladas en devaluaciones y liberalizaciones. En el caso de Venezuela, la política económica a largo plazo está enlazada con el gradualismo y, por tanto, el pasado. Se observa que Venezuela ha sido un país sin libertades económicas aceptables donde las políticas de choque se hallan ausentes. En este ensayo, se busca deshilvanar un hilo de las políticas económicas cuales, desde la década de 1980, han impedido dotar una base suficiente a Venezuela para enfrentar su crisis económica.

Palabras clave: políticas económicas, gradualismo, políticas de choque, Venezuela.

Abstract

The Great Failure of Gradualism in Venezuela I. From the 1950 Decade until the End of Rafael Caldera Government

The gradualism is linked with the conservation of exchange rate and prices controls, meanwhile the shock policies are affixed in devaluations and liberalizations. In the case of Venezuela, the long-term economic policy is connected to the gradualism and, therefore, the past. It observes that Venezuela have been a country without acceptable economic liberties where the shock policies are absents. In this essay, it looks for taking out the thread which, since the 1980 decade, have impeded to give a sufficient basis to Venezuela for facing its economic crisis.

Keywords: economic policies, gradualism, shock policies, Venezuela.

Existe un debate en el ámbito internacional sobre si las medidas de ajuste para conjurar una crisis deben ser instrumentadas en forma gradual o en forma de choque (*shock*). Aparentemente, el «gradualismo» es más atractivo políticamente, pero da fuerza a quienes resisten el cambio. En cambio, la política de choque podría evitar de un solo golpe las distorsiones; así, esta, aunque recibe mucha oposición política en el corto plazo, en el mediano plazo recoge sus frutos positivos.

El gradualismo está asociado con el mantenimiento de controles de cambio, de precios. En cambio, las políticas de choque están ancladas en devaluaciones realistas, liberación de precios, eliminación de tasas arancelarias y otras medidas proteccionistas. Esto es, el gradualismo se enlaza con el pasado, mientras que las políticas de choque rompen ese vínculo y miran al futuro.

Otra de las características *sui generis* de las políticas de corte gradualista es que intentan cumplir ciertas metas sin pagar los respectivos costos. Al final, estas políticas terminan por hacer un programa de reforma con más costos que los previstos. Esto ha sucedido en Venezuela desde los años 80 y de igual modo en otros lugares. En Grecia, los políticos helenos gestó la terapia de choque y ahora, en estos momentos, están saliendo del gran problema en que ellos mismos se metieron. También en Argentina están sufriendo por el gradualismo y, como alerta el intelectual argentino Alberto Benegas Lynch (h), «el gradualismo produce shock». Esto es, en muchos casos y en especial en Venezuela, sucede el choque cuando ha fracasado el gradualismo.

En esta entrega, este ensayo tomará el período desde 1958, debido a la crisis por el deterioro de los precios del petróleo, hasta 1999, preámbulo del régimen bolivariano del Teniente Coronel Hugo Chávez F. En la segunda, se irá desde este período a los últimos años.

Nuestra Primera Crisis en Democracia

Cuando comenzó la democracia en Venezuela, en 1958, se produjo precisamente un deterioro en los precios del petróleo. De paso, también estaban bajando los volúmenes que exportaba nuestro país. Después de un auge en los años 1950-57 marcado por elevadas tasas de crecimiento del PIB real (1956: 10,56%; 1957: 11,61%), en 1958 la tasa de

crecimiento había bajado a 1,33%. Según palabras de Carlos Rafael Silva (1990), «puede indicarse que, entre 1958 y 1961, las reservas internacionales del BCV experimentaron una caída de casi 60 por ciento, los depósitos de la banca comercial se redujeron en más del 40% y sus inmovilizaciones aumentaron en un 187%» (p. 112).

Además de la crisis fiscal, disminución de ingresos públicos y gestación de un déficit fiscal, había una crisis bancaria impulsada tanto por la conducta de ciertos bancos que habían venido operando fuera de los patrones y reglas de una sana técnica bancaria, como también el miedo a que en nuestro país se instaurara un gobierno similar al de Fidel Castro en Cuba, lo cual era un estímulo a las salidas de capitales tanto extranjeros como nacionales. Es sorprendente señalar que, de acuerdo con Gustavo García (1997) en *Lecciones de la Crisis Bancaria en Venezuela*, el déficit fiscal pasó de un -6,24% sobre el PIB en 1958 a ser superávit de 2,17% sobre el PIB en el año 1962, y además con una reducción neta de la deuda pública.

Asimismo, se decretó un régimen de control de cambios a partir de noviembre de 1960, se mantuvo la paridad del bolívar y surgió un mercado libre y fluctuante (esto es, legal) en el cual se negociaba el 10 por ciento de las transacciones en dólares. En este mercado, el dólar llegó a cotizarse en Bs. 4,80. En 1963, último año del período del presidente Rómulo Betancourt, ya la crisis había sido dominada. El dólar se había colocado en Bs. 4,54 (Baptista, 2011; véase, cuadro V-15) y el PIB aumentaba a un ritmo del 4,5% anual (Funes, 1992). Bajo este ambiente, el control de cambios fue eliminado el 18 de enero de 1964 dado que, en palabras del propio Betancourt, se sabe «que los controles de cambio han sido en todas partes, a la larga, fuentes de corruptela y trabas para el desarrollo económico normal de las naciones».

Las decisiones para derrotar la crisis jamás fueron cómodas y menos aún fáciles. El ajuste fiscal que se produjo entre 1961 y 1964 provino de la reducción en términos reales del gasto público, esto es: se redujeron los sueldos y salarios de los empleados públicos en un 10%; también se bajaron ciertos subsidios, entre los cuales estaba la disminución del subsidio de la leche en un 50%. Igualmente, los precios de la gasolina fueron establecidos por encima de los precios internacionales, decisión que se mantuvo hasta la década de los setenta, cuando los precios del combustible en el mercado interno no se ajustaron al

incremento que ocurriera en los precios del petróleo a nivel internacional a partir de 1974 (García, 1997). Por si fuera poco, a todo este movimiento hacia el ajuste rápido y hacia la austeridad fiscal se impuso un esquema de tasas de interés que no solo las colocó en términos reales positivos, sino que las ubicaba en su equivalente en dólares ligeramente por encima de las tasas de interés de los mercados internacionales de dinero. Con esto, se paliaba la fuga de capitales, mal endémico de las economías subdesarrolladas o mono-exportadoras.

Rómulo Betancourt, el estadista quien adopto estas medidas, hubiese podido aceptar o proponer la vía cómoda populista y/o keynesiana del déficit fiscal con inflación. Así, habríamos caído en una espiral inflacionaria, pérdida cuasi-permanente del poder adquisitivo, y desempleo o empleo informal. Basta recordar que los precios del petróleo empezaron de nuevo a subir solo a partir de 1971. Por su parte, la tasa de inflación entre 1960 y 1964 exhibió un comportamiento extraordinariamente bajo y estable, no obstante, la devaluación ocurrida en aquellos años.

La Prosperidad sin Inflación 1964-1973

En el período constitucional del gobierno de Raúl Leoni, la economía venezolana medida por el PIB en precios de 1997 (Baptista, 2011) creció en promedio durante los años 1964-68 un 4,3%. La tasa de inflación fue también en promedio geométrico un 1,48%, un hecho excepcional puesto que la tasa de inflación en Estados Unidos en esos mismos años también en promedio geométrico fue de un 2,49%. El empleo crecía puesto que la tasa de desempleo para 1964 era de 10,4% y para 1968 había llegado al 6,3%. De igual modo, para 1968 la relación entre inversión bruta fija y producto interno bruto había llegado al 25,46%. Por su parte, el precio de realización del barril de petróleo que exportaba nuestro país para aquel entonces se mantuvo en esos años en un promedio de 1,88 US\$ por barril.

En el lapso 1969-73, período del primer gobierno del doctor Rafael Caldera, el crecimiento económico fue de 5,7% en promedio (PIB a precios de 1997). Ahora bien, la tasa de inflación fue de 3,14% en promedio, debido al crecimiento de la liquidez monetaria en relación con la producción y la capacidad de importar. También este período disfrutó de bajas

tasas de desempleo: para 1972 y 1973 fue respectivamente de 5,3% y de 5,6%. A su vez, los precios del petróleo habían comenzado a subir en este tiempo. En efecto, en 1969 el barril de crudo tenía un precio de realización de 1,81 US\$ y en 1971 ya había alcanzado los 2,35 US\$. Para el año 1973, había llegado a 3,71 US\$. Y para el año 1974 había casi triplicado su valor, alcanzando 10,53 US\$ el precio del barril de crudo, gracias al embargo petrolero de los países árabes contra el Estado de Israel.

Prosperidad con Endeudamiento Externo e Inflación

El período 1974-79 ha sido uno de los más controversiales tanto en la política venezolana como en la economía. Durante, este lapso, coincidente con la primera presidencia de Carlos Andrés Pérez, la nación venezolana exportó un total de US\$ 45.489 millones en petróleo crudo y productos refinados, superior en tres veces más a los US\$ 14.489 millones recibidos por el mismo concepto en el quinquenio anterior —prácticamente igual al valor total de las exportaciones petroleras efectuadas por Venezuela desde el año 1945 hasta el año 1973. Por si fuera poco, este torrente de divisas captadas por las exportaciones petroleras, también la República se endeudó irresponsablemente. En este contexto, citando *in extenso* a Funes (1992, p. 103), tenemos que:

El proceso de acumulación de la deuda externa que tanto le ha hecho daño a nuestra economía se inicia a mediados del primer gobierno del presidente Pérez y para 1977 el total de la deuda, que al comienzo de su período era de 600 millones de dólares, llega a 10.800 millones. En 1979, a pesar del inmenso e inusitado chorro de petrodólares que estaba inundando el país, Venezuela entra en el triste grupo de países altamente endeudados en el exterior, con obligaciones por un monto total de 23.000 millones de dólares, muchas de las cuales eran discutibles legalmente.

En este lapso, la tasa promedio de inflación ronda el 9% y empieza a convertirse en un problema para los asalariados y personas que devengan ingresos fijos. Sin embargo, la alta tasa de crecimiento del PIB real encandila a los analistas, políticos y al mismo sentido común.

Esto es, en 1973 el PIB *per cápita* llegaba a 1.751US\$, mientras que en 1978 último año del primer gobierno este PIB había alcanzado los 3.455US\$, un crecimiento del 97,3% en apenas cinco años.

El Fin de la Renta Petrolera como Instrumento del Gasto Público Sin Costos Políticos

En 1979, se inaugura el gobierno presidido por Luis Herrera Campíns quien, en su toma de posesión, clama haber recibido una Venezuela hipotecada. Sin embargo, paradójicamente, durante este mandato, el país percibió casi un 50% más de dólares provenientes de las exportaciones petroleras, mayor que el monto recibido durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, y la deuda externa venezolana aumentó y alcanzó en 1983 a la cifra tope de US\$36.200 millones en 1983. Su gobierno debió enfrentar cinco grandes problemas, de acuerdo con Gil (1992):

1. Desequilibrios macroeconómicos.
2. Un extenso número de productos cuyos precios estaban regulados o controlados.
3. Escasez en la mayoría de los rubros controlados por el desincentivo que, a la larga causa, sobre la inversión.
4. El uso exagerado de las importaciones para resolver el desabastecimiento.
5. Un potencial inflacionario represado.

Este programa de liberación de precios para evitar el costo político se le encargó a un ministro del gabinete del gobierno. Ahora bien, este programa no pudo llevarse a buen término. Su principal instrumento se apoyaba sobre la base de aumentar las importaciones para competir con el alza de los precios de los productos nacionales. Pero, tampoco el gobierno hizo lo que debía para moderar el gasto público y controlar la liquidez monetaria, de modo que el nivel esperado de inflación, el cual para 1980 se estimaba que se ubicaría entre 8 y 12%, resultó del 21,6%. Como si fuera poco este ambiente en lo interno, en América Latina la fuga de capitales se incrementó notablemente entre 1979 y 1982. En un Informe

de las Naciones Unidas, la fuga de capitales se estimó (como porcentaje de las entradas brutas) en un 48% en México, 65% en Argentina y 137% en Venezuela. Esta fuga simplemente reflejaba el hecho de que el bolívar estaba sobrevaluado, esto es, compraba más afuera que adentro: cuando una divisa está sobrevaluada, la gente sale de ella *ipso facto* para adelantarse a una devaluación.

En 1983, la deuda pública externa se hizo inmanejable cuando se concentró el vencimiento de casi el 50% de las obligaciones. Ello se originó en vista de la elevada acumulación de pasivos a corto plazo durante los años precedentes, resultado de la contratación reiterativa de préstamos a corto plazo por parte de los entes descentralizados del sector público (créditos que eran renovados anualmente por los bancos acreedores en una forma automática). Al interrumpirse, en el segundo semestre de 1982, la práctica de la renovación automática de los préstamos y, al cerrarse al acceso al crédito de la banca internacional, se gestó instantáneamente la crisis.

Por último, el día 18 de febrero de 1983, denominado por muchos el «Viernes Negro», se cerró el mercado cambiario por primera vez en casi veinte años y se estableció un control de cambios que implicaba un cambio diferencial, esto es: un dólar a Bs. 4,30, el cual reconocía la deuda externa privada a esta tasa cambiaria; y otro dólar a Bs. 6 para pagar las importaciones de algunos bienes intermedios, mientras que los bienes y servicios no prioritarios se pagarían a un dólar libre.

En este punto, cabe reseñar que la decisión no fue fácil tomarla. De acuerdo con José Antonio Gil Yépez (1992), se supo que Leopoldo Díaz Bruzual, en aquellos años presidente del BCV, formó un equipo técnico en la institución que presidía para estudiar la opción de devaluar. Dicho equipo concluyó lo siguiente: había que devaluar a Bs. 6,50 por dólar, tasa basada en la paridad del poder de compra; también había que reducir la liquidez, revaluar los activos para que el sector privado pudiese pagar su deuda externa y emplear los recursos del FMI. Ahora bien, ganó la tesis del ministro de Hacienda Arturo Sosa con la implantación de un control de cambios con tasas diferenciales. Quizá prevaleció la tesis del control de cambio con tasas múltiples por varias razones: 1) el contexto estaba muy cerca de una campaña electoral y no convenía devaluar de «golpe y porrazo»; 2) no estaba la intención, en

plena época de elevados precios petroleros, en subir los precios de los alimentos y otros productos de importación; y/o 3) existía una deuda grande externa del sector privado, en vista de que durante muchos años las tasas de interés internas eran superiores a las externas, esto es, era más barato endeudarse con el extranjero que con los bancos del país. —y ahora los deudores privados venezolanos estaban angustiados y presionaban para que se les reconociera su deuda. Al parecer, otro problema económico convertido en político.

Un Nuevo Gobierno Peor que el Anterior: 1984-1989

Si algo demostró el quinquenio 1979-84 fue que la renta petrolera del Estado venezolano como instrumento para hacer política económica para beneficiar a los estratos más necesitados de la sociedad venezolana, sin necesidad de aplicar impuestos o producir inflación, se había esfumado. Pero, el gobierno que lo sucedió aparentemente no aprendió nada del fracaso de quien lo precedió. Mantuvo la política de control de cambios y precios, y, encima por si fuera poco, ¡devaluó dos veces! Así, como lo narra un analista, «durante los cinco años del gobierno de Lusinchi el promedio de inflación anual llegó a casi 25 por ciento, o sea más del doble del promedio de los 9 años de la 1973», etapa anterior y casi diez veces superior al promedio anual de inflación entre 1945 y 1973 (Funes, 1992, p. 108). Este fuerte nivel de inflación se gestó, no obstante, porque los precios de la mayoría de los productos estaban controlados.

En 1986, los precios internacionales del petróleo habían descendido y el precio de realización del barril de crudo en Venezuela se redujo a US\$ 12,82. La respuesta fue la macrodevaluación, en la cual el dólar pasó a Bs. 14,50. El gobierno, al mejor estilo keynesiano, siguió gastando e inyectando liquidez a la economía, provocando así un agotamiento de las reservas internacionales y un ascenso de la cotización del dólar no controlado. Para el año 1988, el déficit fiscal había trepado a un 8,59% del PIB; por tanto, un elevado porcentaje. En efecto, hubo crecimiento económico al aumentar el PIB en términos reales en el lapso 1984-88 en un 4,4%, pero al costo de reducir las reservas internacionales a su mínima expresión.

Un Ajuste Interrumpido y Rechazado por la Clase Política y Empresarial

¿Cómo Se Fraguó la Tormenta?

En diciembre de 1988, Carlos Andrés Pérez triunfaba en las elecciones, sin haber criticado jamás el estado de la economía bajo el gobierno de Jaime Lusinchi, «el más adeco de todos los gobiernos que hubo en Venezuela». Además, flotaba un optimismo sin base en la población: la creencia de que Carlos Andrés Pérez reinstalado de nuevo en la presidencia de la República haría retornar la prosperidad como por arte de magia. Así nos describe lo que ocurría en aquellos días el analista José Antonio Gil Yépez (1992):

Durante su campaña electoral, el futuro presidente Pérez no hizo explícitas sus intenciones en cuanto a qué política económica seguiría para resolver lo que él y sus asesores vislumbraban en 1988. Crisis que resultó mucho más grave de lo que nadie pudo conocer hasta después que Pérez tomó el poder el 2 de febrero de 1989 (p. 342).

Por su parte, un factor que instigó a Carlos Andrés Pérez a intentar de cambiar de modelo keynesiano o desarrollista de crecimiento hacia adentro fueron los contrastes entre los resultados del Perú gobernado por Alan García (del APRA, partido similar a AD en Venezuela), que condujo a esa nación a una hiperinflación, y el manejo de la transición política en España bajo Felipe González (del PSOE, también similar ideológicamente con AD) quien condujo bien la economía española.

Además, según Gil (1992), había dos grupos dentro del gabinete de Pérez: uno gradualista, defendido por el Ministro de la Secretaría de la Presidencia y la Ministra de Hacienda; otro de la política de choque, sostenido por los nuevos tecnócratas como Miguel Rodríguez, Pedro Rosas, y Ricardo Hausmann. La profundidad de la crisis hizo bascular la balanza hacia la terapia de choque, puesto que ni siquiera el anterior gobierno había dejado reservas internacionales. La nueva administración entrante tuvo que correr a pedir un crédito puente con el Tesoro de Estados Unidos y acudir a las facilidades crediticias del Banco de España por 600 millones de US\$, mientras llegaban los recursos ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), institución multilateral que suministra fondos en divisas a

los países para reponer sus reservas internacionales, mientras ejecutan un programa de ajuste.

El día 28 de febrero, cuando se firma la Carta de Intención con el FMI, da la coincidencia que estallaron una serie de motines y disturbios acompañados de saqueos en la ciudad capital. La causa inmediata fue la elevación del precio de la gasolina y su respuesta en un alza en los pasajes de camionetas de pasajeros. De acuerdo con Gil (1992):

El factor detonante de la situación fue el contraste al pasar drásticamente y sin información de una ilusión de bonanza, dejada por Lusinchi a una realidad de estrechez presentada por Pérez. La población simplemente creyó que los sacrificios impuestos se debían al nuevo modelo de desarrollo y no a los errores de la política económica seguida por Lusinchi en base a un modelo agotado (p. 348).

El plan para reconducir la economía bajo los auspicios del FMI y del Banco Mundial (BM) se basaron en los siguientes objetivos:

1. Reconducir la economía sobre la base de la oferta privada y el mercado.
2. Eliminar la intervención directa y discrecional del Estado. Privatizar la mayoría de las empresas públicas.
3. Crear confianza y eliminar restricciones a la producción y el comercio.
4. Impulsar las exportaciones no petroleras.
5. Reducción de los aranceles.
6. Unificación de la tasa de cambio y establecer una tasa flotante no fija.

Casi de inmediato el plan empezó a toparse con escollos de todo tipo y clase. En cuanto a los aranceles, el proyecto original era bajarlos a un máximo de 40% y abolir todas las licencias de importación. Pero, a través del Decreto N°239 (G.O. N°34.230, de mayo de 1989), se estableció una tasa arancelaria máxima de 80% y se mantuvieron protegidos la

mayoría de los productos agrícolas. Exactamente fue en estos rubros donde se concentró la inflación de 1989.

Adicionalmente, el alza de las tasas de interés mediante su liberación en el mercado encontró toda clase de rechazo tanto en los agricultores como en compradores de viviendas pertenecientes a la clase media, además de los usuarios de tarjetas de crédito. De acuerdo con un informe del Banco Mundial (Esteves, 1995; World Bank, 1987), los productos agrícolas como el maíz y la leche se vendían en 1987 un 60% y un 144% más caro que el mercado interno en comparación con sus precios internacionales. En este punto, es conveniente señalar la flagrante contradicción de los grandes críticos, quienes de inmediato le salieron al plan de ajuste estructural en el aspecto de que había «hambreado al pueblo», cuando estos mismos críticos han defendido una protección a ultranza de la agricultura (esta vez apoyados en motivos patrióticos).

Tratando de Desactivar la Bomba

Una de las primeras medidas que se llevó a cabo fue la unificación cambiaria. Esta medida implicó la desaparición de RECADÍ (Oficina del Régimen Diferencial del Tipo de Cambio). Esto fue un golpe a la corrupción, puesto que siempre un control de cambios ofrece oportunidades para sobrevaluar importaciones y subvaluar exportaciones no tradicionales.

La paridad cambiaria al dólar libre no controlado era de Bs. 39,60; a finales de 1989, el dólar libre y flexible estaba en Bs. 34,68. Esto implicó *de facto* una devaluación con respecto a la tasa controlada de Bs. 14,50 en un 139,17%. El efecto en los precios fue una tasa inflacionaria de un 81%, dígame, la más elevada en la historia económica hasta tal fecha. Una de las críticas de los funcionarios del FMI hacia la estabilidad cambiaria era que la flotación de la tasa no era limpia: el BCV vendía dólares quemando de esta manera parte de sus reservas internacionales. De igual forma, el Ejecutivo tuvo que rechazar el pago de unos US\$2.000 millones en cartas de crédito a la tasa de 14,50 bolívares contratadas bajo la anterior administración. Esta negativa causó un malestar en los empresarios especialmente entre importadores e inclusive el Banco Central tuvo que otorgar un financiamiento a los bancos para aliviar el impacto de la devaluación sobre las cartas pendientes.

Fuerte Devaluación Incidente en el Control de Liquidez

Aquella poderosa devaluación, cuyo origen primario fue producto directo del agotamiento de las reservas internacionales y el desmontaje del sistema de control cambiario, gestó una masa de liquidez enorme que no podía ser absorbida fácilmente por la economía del país. Se manifestaba en una espada de Damocles sobre las reservas internacionales, las cuales estaban recuperándose, y empujaba los precios al alza. Esto es, la liquidez monetaria (M2) aumentó del 38,6% en 1989 con relación al año anterior y, luego, en 1990 se incrementaría un 60,9% con respecto a dicho 1989.

Una de las causas de este fenómeno era la liberación de las tasas de interés, las cuales habían transformado a un sistema bancario lleno de préstamos riesgosos y de lenta recuperación: ahora con tasas elevadas no podía tener más prestatarios. En consecuencia, se diseñó un instrumento llamado bono *cero cupón*, emitidos por el Banco Central.

Esta política monetaria de anulación de los excedentes de liquidez, vía colocación en los bancos e inversionistas institucionales, era obvio que tenía una anomalía inherente. En efecto, al vencerse dichos instrumentos, tenían que ser rescatados y en ese momento a su valor facial. Por consecuencia *a posteriori* se inyectaba más liquidez debido al pago implícito de intereses.

Todo esto nos muestra que este era un mecanismo transitorio mientras se autorizaban nuevos impuestos (IVA, por ejemplo) y nuevos ajustes que nunca se aprobaron. Así, prontamente, el instituto emisor se vio constreñido a aplicar medidas adicionales para combatir este exceso de liquidez que presionaba al entorno económico. También, en 1990, el BCV le compró a la banca la cartera de créditos agrícolas a tasas fijas que representaba un pesado fardo en el ambiente de tasas liberadas. Por esto, en mayo de 1991, se prescribe un encaje especial sobre los depósitos y obligaciones del sector oficial en el sistema bancario. Este encaje se fue introduciendo en forma progresiva hasta alcanzar un 80% de dichos depósitos y obligaciones para el 1° de julio de 1991. Además, el BCV también aumentó el encaje legal para los depósitos del sector privado hasta elevarlo en un 25%.

Con todo, habiendo represado más de 127.954 millones de bolívares por estas medidas del encaje, no fueron suficientes. Incluso más, se le impartió instrucciones a PDVSA para que acudiera al mercado interno para absorber excedentes de liquidez que todavía prevalecían en manos del público, a pesar de que esta empresa podía en los mercados internacionales conseguir mejores condiciones (Toro, 1992).

El Problema del Gasto Público

Para evitar un ajuste que produjese una recesión, el gobierno no solamente mantuvo su ritmo de gasto. De acuerdo con cifras citadas por Moisés Naím (1993), ex ministro de Fomento del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, el ingreso fiscal petrolero por persona había pasado de US\$ 1.700 en 1981 a US\$ 382 en 1992. Esto evidenciaba una gran insuficiencia fiscal que había que corregir, pero, según palabras del ex ministro, había unas creencias profundamente entronizadas acerca de la riqueza mineral poseída por el Estado.

La consecuencia directa de esta penuria de recursos fiscales era que los servicios públicos tenían su personal completo de médicos, enfermeras, maestros, pero carecían de mantenimiento. También existían escuelas sin agua, sin pizarrones, pero el gobierno para evitar problemas sindicales pagaba religiosamente las abultadas nóminas de los ministerios de Educación y Sanidad (los grandes empleadores gubernamentales). Bajo este contexto, es interesante destacar que el economista Baptista (2004), en su libro *El Relevo del Capitalismo Rentístico* (véase p. 289), en un cuadro, estima el empleo público excedentario para varios años y, precisamente para el año 1990, calculaba el número de funcionarios públicos en 1.154.680 de los cuales solo eran necesarios 386.466; por lo tanto, sobraban —en aquel entonces— 703.294 funcionarios ¡un 60,9%!

Cuadro 1*Indicadores de Economía Venezolana 1989-1993*

	ALGUNOS INDICADORES DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA				
	(años 1989-1993)				
	1989	1990	1991	1992	1993
Tasa de cambio (Bs./US \$)	34,68	46,9	56,82	68,38	91,15
M2 crec. %	38,6	60,9	49,8	18,3	25,6
B. Monetaria crec. %	29,7	75,6	96,4	15,7	10,5
Tasa de inflación en %	81,0	36,5	31,0	31,9	45,9
Tasa activa de interés en %	34,86	34,86	37,65	42,08	60,83
Déficit o Superávit fiscal consolidado (en % del PIB)	24,9	1,1	0,6	-6,0	-1,3
Tasa de desempleo (en %)	9,6	10,4	8,7	7,1	6,3
Ingreso Nacional per capita en US \$	2.291	2.486	2.659	2.928	2.829
Precio del petróleo cesta venezolana en US \$	17,76	24,72	19,86	16,68	14,79
Reservas Internacionales (en millones de US \$)	7.546	11.759	14.105	13.001	12.656

Nota. Fuente: De Krivoy, 2002.

La Privatización: un Instrumento Positivo

Bajo la directriz del VIII Plan de la Nación, el gobierno emprendió la impostergable tarea de poner en marcha un programa de privatización. De modo pues que, en 1990, se privatizó el Banco Occidental de Descuento y en 1991 fue vendido el Banco Italo-Venezolano a un grupo de pequeños bancos y, posteriormente, lo fue el Banco República. Estos programas de privatización estuvieron a cargo del Fondo de Inversiones de Venezuela. Ahora bien, quizá la privatización más importante que se llevó a cabo fue la de la Compañía Anónima de Teléfonos de Venezuela (CANTV). Esta se realizó mediante una licitación con sobre cerrado,

vendíendose finalmente a un consorcio liderado por la *General Telephone and Electronics* (GTE) por US\$ 1.885 millones.

Los principales resultados de este programa de privatización en 1991 fueron los siguientes:

- 1) El fisco obtuvo ingresos por más de Bs. 127.350 millones.
- 2) Las inversiones extranjeras percibidas por la vía de la privatización en 1991 duplicaron el valor de las inversiones extranjeras registradas en la Superintendencia de Inversiones Extranjeras (SIEEX).
- 3) El Estado se liberó del compromiso de ejecutar inversiones por un monto que superaba los US \$ 1.000 millones. Estos resultaban indispensables para mantener las actividades de las empresas privatizadas.

Al Fin: Culminación de la Renegociación de la Deuda Externa

Tal como explicamos, en 1983 se había cerrado el mercado internacional de capitales para la contratación de deuda externa pública. En las postrimerías de 1985, la deuda pública refinanciable alcanzaba a unos US\$ 23.420 millones. Así, en 1986, se firma el primer acuerdo de refinanciamiento, basado en la proyección de exportaciones petroleras por 16.000 millones. Pero, apenas firmado, se tuvo que recurrir a la cláusula de contingencia porque el precio del petróleo había disminuido sensiblemente. Esta situación se hizo tan insostenible que el Consejo de Economía Nacional advirtió, en aquella ocasión, sobre el problema en ciernes en un informe y aconsejaba la negociación de inmediato con el FMI para hacerle frente.

Así las cosas, el problema de la renegociación de la deuda externa pública había sido heredado por la administración Pérez. El 20 de marzo de 1990, el equipo negociador de Venezuela sobre la reestructuración y reducción de la deuda pública externa hubo alcanzado un acuerdo. Este se logró después de un arduo trabajo en conversaciones, finalizando catorce meses después de la toma de posesión del entonces presidente de la República Carlos Andrés Pérez. En este proceso, únicamente se incluyeron la deuda pública externa con instituciones bancarias, la cual se cifraba en US\$ 20.600 millones. No se consideró a estos

efectos la deuda privada externa ni la deuda pública no bancaria (esto es, la integrada en su mayor parte por bonos públicos y por deudas con organismos multilaterales u oficiales).

Para diciembre de 1992, la deuda pública externa se había colocado en US\$ 31.006 millones. En su mayor parte estaba constituida por bonos US\$19.758 millones: US\$ 3.901 millones a cargo de PDVSA y US\$ 3.060 deuda con organismos multilaterales.

Casi Todo Se Viene Abajo

El día 4 de febrero de 1992, un conato de golpe derrumbó el poco optimismo que había. El capital se fugó rápidamente del país. El teniente coronel Hugo Chávez fungía como líder de una rebelión militar que se estuvo gestando durante diez años. El escenario optimista de comienzos de los noventa fue sustituido por años de disturbios, huelgas y manifestaciones. En 1992, el déficit del sector fiscal consolidado llegó a un 6 por ciento del PIB. En el mismo 1992 hubo otro intento de golpe por parte de miembros de la Fuerza Aérea y de la Armada. Según Ruth de Krivoy (2002), «las encuestas revelaban que el 71 por ciento de los venezolanos consideraba que la economía se encontraba en un estado desastroso, y el 60 por ciento se oponía al programa de reformas económicas» (p. 66).

Sea como fuere, la fortaleza del liderazgo de Pérez se debilitó y se vio obligado a tomar una serie de medidas. Entre estas, destacó el nombramiento de un nuevo gabinete ministerial —que incluyó a dos dirigentes de COPEI, el principal partido de oposición en ese entonces— y la designación de un Consejo Consultivo (26 de febrero de 1992) integrado por ocho personalidades. La finalidad era presentar a la Presidencia de la República recomendaciones acerca de las medidas concretas que debían tomarse.

A las dos semanas, después de un proceso de consultas a los más variados sectores del país, se presentaba un informe con ¡125 propuestas! Entre estas, la suspensión del aumento del precio de la gasolina; estabilización de los precios de los productos que constituyen la cesta básica y en otra de las medicinas. Muchas de estas «propuestas» revelaban una serie de males que existían en el país desde casi siempre.

Posteriormente, a partir del primer trimestre de 1993, se sometió a Carlos Andrés Pérez a un juicio en la Corte Suprema de Justicia por peculado de uso en la partida secreta de

gastos del Estado, empleándola para ayudar a Violeta Chamorro para asumir la presidencia de Nicaragua. Pérez salió condenado en dicho juicio el cual fue catalogado de político: tuvo que cesar como presidente de la República en menos de nueve meses antes de que terminara su período. En 5 de junio, el Congreso designó a Ramón J. Velásquez como presidente de la República hasta que se nombrara otro, en diciembre de 1993.

El gobierno provisional de Ramón J. Velásquez pudo adoptar la medida de introducir el impuesto al valor agregado. Sin costos políticos para este gobierno, debido a su provisionalidad, no obstante, de acuerdo con De Krivoy (2002), su ministro de Hacienda Carlos Rafael Silva había presentado su renunciado. La razón estribaba, en la última parte del trámite, en su intención de retractarse de la implantación del IVA.

Rafael Caldera Gobierno por Segunda Vez

Rafael Caldera, en diciembre de 1993, salió electo por segunda vez presidente de la República por haber confrontado al ex presidente Carlos Andrés Pérez, en pleno desarrollo de la intentona de golpe del 4 de febrero, mediante un discurso que fue televisado en cadena nacional. En enero de 1994, siendo presidente electo Rafael Caldera, se estaba desencadenando la crisis bancaria con la intervención del Banco Latino. La crisis bancaria llegó a costar 10,9% del PIB y ocupa en dureza el 13° lugar en el mundo y el 5° en América Latina. Ruth de Krivoy (2002), ex presidenta del BCV, calcula su costo total en US\$7.300 millones. De igual forma, el economista Gustavo García (1997) se refiere así:

Las consecuencias de esta desafortunada conducción de la crisis bancaria venezolana de 1994-95 terminó con una pérdida de reservas internacionales de seis meses de alrededor de 4.500 millones de dólares, una devaluación del 60 por ciento, una tasa de inflación de 70 por ciento y una contracción del PIB no petrolero del 5,3 por ciento en 1994 (p. 273).

Esta crisis, por su intensidad y complejidad, además de los traspiés cometidos por los organismos encargados de resolverla, produjo enormes problemas en la economía. Hay varios libros describiendo el laberíntico proceso de intervención de los bancos, el pago a sus

depositantes y el financiamiento del BCV a FOGADE (Fondo de Protección y Garantía de los Depósitos) organismo encargado del seguro de depósitos.

Cuando el nuevo presidente Rafael Caldera asumió su cargo, en lugar de reconocer que Venezuela estaba inserta en la economía global y que debía seguir la ruta hacia la economía de mercado que habían asumido otros países latinoamericanos, el antiguo líder socialcristiano se lanzó por la vía del populismo y ejerció un estilo autocrático para imponer sus ideas. Sus primeras medidas en el gobierno se instrumentaron en una predisposición a reintroducir un sistema de control de precios y subsidios (es decir, gradualismo) sobre la base de decisiones discrecionales en lugar de dejar a los mecanismos del mercado.

Tal como lo relata Ruth de Krivoy (2002), la conducta de la economía se personalizó: si algo salía mal, por supuesto la culpa era de una persona o de un grupo. Como continuaba la salida de capitales, el presidente se exasperaba contra los especuladores por atacar la moneda. De igual forma, cuando el prestigio internacional de Venezuela se desvanecía por los errores de política económica cometidos por el gobierno, sencillamente acusó a las «viudas del paquete» (por el paquete de Pérez) de orquestar una campaña difamatoria contra el gobierno.

Una de las ideas del presidente Caldera, para intentar ahorrar dinero a la hacienda pública, fue declarar una moratoria en los pagos de la deuda externa reestructurada en 1990-1991: la carga de la deuda externa había sido uno de los temas de su campaña electoral. Al parecer, se olvidó la experiencia del gobierno de Alan García cuando instrumentó esta política en Perú, en la cual anunció que solo abonaría para el pago de la deuda externa el 10% de sus exportaciones y, al finalizar su mandato, terminó con una hiperinflación. Pero, además, la moratoria de Caldera no tuvo receptividad en los países latinoamericanos.

Durante los primeros cuatro meses de 1994, Venezuela había experimentado una gran salida de capitales y las reservas internacionales habían descendido por debajo de US\$ 12.700 millones. Esto obedecía a la confianza que se había esfumado por causa de: 1) la crisis bancaria; 2) el déficit fiscal; 3) la incertidumbre acerca del programa económico del gobierno; 4) la reciente suspensión de las garantías económicas; 5) el empeoramiento de

las condiciones del mercado petrolero; y, 6) la tardanza en el programa de privatización, entre otras.

El 18 de abril de 1994 surgió la implantación de un impuesto al débito bancario, ideado originalmente como un cobro equivalente a un 2% de todos los débitos (retiros) de las cuentas bancarias. Ahora bien, Brasil, Perú, y Argentina habían aplicado ese impuesto sin alcanzar sus metas: buscando eludir pagar el impuesto la gente aumentó su preferencia por el efectivo afectando al sistema bancario. Por su parte, el impuesto estimuló a las empresas y personas de elevados ingresos a sacar fondos fuera del país, reduciendo el ahorro interno y debilitando a la banca. También este impuesto era regresivo porque afecta más a los asalariados, los cuales no pueden eludirlo, mientras que las grandes empresas y personas con grandes ingresos movían sus pagos a través de instituciones financieras y organizando trueques. Asimismo, estimulaba la escasez de billetes, porque las personas evitaban depositar en los bancos para pagar en efectivo y así evadir el pago del impuesto. Este impuesto estuvo vigente desde el 1° de mayo hasta el 31 de diciembre de 1994, reduciendo la tasa correspondiente del dos por ciento al 0,75 por ciento. Al final este impuesto únicamente generó Bs. 120.000 millones (US\$ 800 millones), cerca de un 1,4% del PIB: equivalía al 53% de lo que la administración Caldera pensaba recaudar.

En agosto de 1994, el gobierno introduce la Ley de Consumo Suntuario y Ventas al Mayor basado en el decreto-ley del 25 de mayo. Esta nueva ley le permitió al Ejecutivo instrumentar una versión modificada del impuesto al valor agregado que sería cobrado a los mayoristas. Esto es, iba a ser complementado con un impuesto suntuario que gravaría una amplia gama de productos: automóviles, televisión por cable, aviones privados, botes y yates, joyas, alfombras finas y pieles. Los consumidores no verían en sus facturas de compras el impuesto, no obstante, estarían pagando el impuesto aplicado en todas las etapas previas de comercialización. El gobierno fijaría la tasa cada año fiscal entre un mínimo de 5% y un máximo de 20%. La tasa al impuesto de lujo estaba entre 10 y 30%. También el gobierno elevó la tasa de impuesto sobre la renta a las empresas de un 30 a 34%.

Otra Vez, Control de Cambio

Entretanto se desarrollaba la crisis bancaria, el gobierno tuvo que intervenir once bancos y a puerta cerrada —esto es, con cese de la intermediación bancaria. Esta situación estimuló la salida de capitales: fue tan intensa que el 27 de junio el gobierno decretó el control de cambio. El control de cambio paralizó de un sopetón todos los pagos externos. Los abonos de capital en intereses por concepto de deuda externa de las empresas, los pagos de importaciones, los gastos de turismo y educación en el exterior, en fin, fueron interrumpidos hasta nuevo aviso. La parálisis de compras de moneda extranjera se extendió hasta el 12 de julio. El día anterior se declaró abierto el mercado de divisas, según unas nuevas reglas. Se estableció el valor del bolívar en 170 por unidad de dólar. Esta tasa debía aplicarse a todas las transacciones descritas en la norma: esta abarcaba las importaciones, los pagos por servicio de las deudas públicas y privadas, las inversiones extranjeras y las remesas personales. De igual modo, se limitaban las adquisiciones en el extranjero mediante tarjetas de crédito.

Por si fuera poco, las divisas para el pago de la deuda privada externa eran sumamente difíciles de obtener. Los más grandes deudores privados, incluyendo la CANTV que acababa de recibir un crédito en el mercado internacional de capitales, tuvieron que suspender sus pagos de servicio de esa deuda. Así, Venezuela perdió el acceso al mercado internacional de capitales. Esta rigidez en el control de cambio y su tardanza en otorgar las divisas fomentaron un mercado negro de divisas, el cual surgió en las casas de cambio de la frontera colombo-venezolana y poco después hasta en Nueva York; así, fue inicialmente un 15% por encima de la tasa oficial (Bs. 195) (De Krivoy, 2002). Las tasas de interés reales se volvieron negativas, pues el control de cambios impuso una barrera a la salida de capitales y la oferta monetaria comenzó a incrementarse impulsada por el déficit fiscal.

Con todo, paradójicamente, mientras la conducción de la economía se topaba con un control de cambios para proteger las reservas internacionales, estas disminuyeron. La pérdida de reservas internacionales, la ascendente brecha en el tipo de cambio oficial y el del mercado paralelo forzaron a las autoridades a devaluar repentinamente la tasa de cambio oficial, en 11 de diciembre de 1995, en un 60%.

Cuadro 2

Indicadores de Economía Venezolana 1994-1999

Cuadro 2						
ALGUNOS INDICADORES DE LA ECONOMÍA VENEZOLANA						
(años 1994-1999)						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Tasa de cambio (Bs./US \$)	148,87	180,00	419,45	489,00	548,24	605,7*
M2 crec. %	56,2	36,2	55,8	62,5	18,6	17,7*
B. Monetaria crec. %	65,3	24,9	92,1	79,3	23,7	32,1*
Tasa de inflación en %	70,9	56,6	103,2	37,6	29,9	23,6
Tasa activa de interés en %	55,09	40,41	39,56	23,87	46,46	31,89 a)
Déficit o Superávit fiscal consolidado (en % del PIB)	-13,9	5,7	7,2	2,6	-6,1	-2,6 **
Tasa de desempleo (en %)	8,4	10,2	12,4	10,6	11,3	14,5 *
Ingreso Nacional per capita en US \$	2.670	3.379	2.956	3.621	4.037	4.175 ***
Precio del petróleo cesta venezolana en US \$	13,23	14,84	18,30	16,49	11,10	16,04 *
Reservas Internacionales (en millones de US \$)	11.507	9.723	15.229	17.818	14.849	15.164 ***

Nota. Fuente: De Krivoy, 2002.

Para finales de marzo de 1996, el presidente parecía estar preparado para ceder a las presiones que existían y reconducir a una economía de mercado. De esta manera, se nombró un nuevo equipo que se encargó de diseñar un cambio en la política económica del gobierno. Por un lado, Teodoro Petkoff, líder fundador del Partido MAS, fue nombrado Jefe de la Oficina CORDIPLAN con rango ministerial. Por otro, Freddy Rojas Parra, ex presidente de FEDECÁMARAS, fue designado Ministro de Fomento y, poco tiempo después, Ministro de Hacienda. Estas dos personas asumieron la responsabilidad de poner orden en la política económica gubernamental. En abril de 1996, el gobierno notificó el programa de ajuste que, una vez más, intentaría colocar a Venezuela en una posición de crecimiento con el resto de

los países latinoamericanos. Para reducir el déficit fiscal, impuso un fuerte aumento en la tasa del impuesto a las ventas al mayor del 12,5% al 16,6% y quintuplicó los precios de la gasolina. También eliminó a los pocos días el control de cambios. Además, el BCV subió las tasas de interés a corto plazo, colaborando así de manera significativa a la credibilidad del programa. La tasa de cambio pronto se estabilizó en Bs. 460 por dólar.

Como consecuencia de este conjunto de medidas, en abril de 1996 el FMI dio la *buena pro*, otorgándole un préstamo a Venezuela, a través del BCV, por la suma de US\$1.500 millones. Muchos se sintieron más tranquilos. El director Gerente del FMI, Michel Camdessus, por un tiempo persona *non grata* para este mismo gobierno, se transformó de repente en huésped de honor del presidente Caldera. Esto es, cuando en junio de 1996 visitó Caracas, se le entregó el memorándum sobre política económica del gobierno, en un acto especial llevado a cabo en el Palacio de Miraflores y divulgado por los medios radioeléctricos e impresos. Por otra parte, el gobierno llamó a su nuevo programa económico «Agenda Venezuela» para ofrecer una imagen fresca de independencia y creatividad (véase, De Krivoy, 2002, p. 203).

Uno de los programas de cara a la recuperación de la capacidad exportadora de petróleo de Venezuela fue la apertura petrolera en la cual se subastaron la asignación de empresas petroleras extranjeras. Esta decisión permitió la inversión extranjera en el mercado petrolero venezolano por primera vez en veinte años. Sea como fuere, se perdieron dos valiosos años. Aunque la posición internacional de Venezuela se recuperó, de todos modos, la tasa de desempleo en el año de elecciones de 1998 fue de 11,3%, reflejando un ambiente recesivo que dio duro al gobierno y a los partidos tradicionales. De esta forma, el teniente coronel Hugo Chávez F., aquel golpista en años anteriores, de manera demagoga ganó cómodamente la Presidencia de la República.

Referencias

Baptista, A. (2011). *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana, 1830-2008*. Fundación Polar.

Consejo de Economía Nacional. (1989). *Los Déficit en la Balanza de Pagos y su*

Influencia en las Reservas Internacionales.
Informe Anual.

De Krivoy, R. (2002). *Colapso. La Crisis Bancaria Venezolana de 1994.* Ediciones IESA.

Esteves, J. T. (1995). *Temas de Historia Económica Mundial y Venezolana.*

Funes, J. C. (1992). *Cuando Venezuela Perdió el Rumbo.* Fundación Estudios del Futuro.

García, G. (1997). *Lecciones de la Crisis Bancaria en Venezuela.* Ediciones IESA.

Gil, J. A. (1992). De 1976 hasta Nuestros Días. En Fundación John Boulton (ed.), *Política y Economía en Venezuela, 1810-1991* (293-379). Fundación John Boulton.

Naím, M. (1993). *Paper Tigers and Minotaurs. The Politics of Venezuela's Economic Reforms.* Carnegie Endowment for International Peace.

Pazos, F. (1985). *Política de Desarrollo Económico: Colección de Artículos, Ponencias e Informes 1949-1984.* Arte.

Silva, C. R. (1990). *Medio Siglo del Banco Central de Venezuela.* Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Toro, J. (1992). *Venezuela: 55 Años de Política Económica.* Editorial Panapo.

World Bank. (1987). *Country Economic Report on Venezuela Policy Choices and Economic Growth.* World Bank.