



EMBA

Cátedra: Macroeconomía
Prof. José Manuel Puente
Julio 2010

**LECCIONES BÁSICAS PARA FUTUROS IMPLEMENTADORES
DE AJUSTES MACROECONÓMICOS EN VENEZUELA:
APRENDIENDO DEL PAQUETAZO**

Vladimir Petit Medina
CI.V-5.290.987

LECCIONES BÁSICAS PARA FUTUROS IMPLEMENTADORES DE AJUSTES MACROECONÓMICOS EN VENEZUELA: APRENDIENDO DEL PAQUETAZO⁵

Introducción

“Siempre pensé que sólo había dos personas en América Latina capaces de implementar un plan de ajuste macroeconómico tan completo como el planteado: Pinochet en dictadura y yo en democracia”⁶. Así se expresaba el Presidente Pérez apenas liberado de su primer período de *casa por cárcel*. Increíblemente, este pensamiento era el corolario de un accidentado trayecto de nuestro quehacer nacional en el que se encontraron varios factores que parecían asegurar un triunfo para la posteridad: un Presidente popular, recién electo y con intenciones de actuar de forma responsable para hacer olvidar muchos de los errores cometidos en su primer gobierno, un grupo de jóvenes con credenciales técnicas y académicas impresionantes, un plan completo, coherente y, a la vez, un partido histórico con mayoría en el Congreso y afín al Presidente. ¿Cómo pudo fallar aquello? ¿Qué se hizo mal?. Preguntas que asaltan la mente de cualquier gerente que se acerque a la macroeconomía en tanto instrumento básico para la conducción de un país y con claras repercusiones en su negocio.

Objetivo y tipo de investigación

En este trabajo se tratarán de extraer y sistematizar lecciones para el futuro a partir de la implementación del conjunto de medidas que el Presidente Carlos Andrés Pérez anunció al país en febrero de 1989. Asumiendo que estamos en condiciones muy similares a las que dieron origen a esa decisión histórica y que pronto habrá necesidad de un nuevo y completo plan de ajustes, se ha considerado pertinente reflexionar acerca de este tema. A tales efectos se desarrolló una investigación analítico-descriptiva con atención a fuentes documentales⁷.

El país en Febrero de 1989

CAP II asume el poder en medio de un boato sin precedentes que sólo el Teresa Carreño pudo acoger. Los invitados de todo el mundo pudieron asistir a la espectacular transmisión de mando en la cual dos viejos compañeros de partido se abrazaron al momento de transferir la banda presidencial. El Presidente entrante, a lo largo de su discurso de toma de posesión advirtió de *la necesidad de tomar medidas importantes para devolverle al país la senda de desarrollo que había dejado en su primera Presidencia*⁸ y más adelante agradeció a Lusinchi por una ...“entrega tranquila, sin sobresaltos...como corresponde a dos

⁵ Nombre con el cual se conoció popularmente al conjunto de medidas económicas que constituyó el plan de ajuste macroeconómico anunciado por el Presidente Carlos Andrés Pérez al inicio de su segundo mandato. Este ajuste estructural partía del principio advertido por Hausmann y Gavin (1996), en el sentido de que...“la estabilidad macroeconómica es un problema para el desarrollo”(pág.64) y se pretendió labrarla desde la propia base estructural.

⁶ Carlos Andrés Pérez en el programa de Nitu Pérez Osuna: Yo Prometo, Abril 1996, programa No.42.

⁷ En tal sentido se considera que esta investigación es pura, ya que su utilización inmediata en la resolución de un problema práctico no es el propósito de la misma (Sabino, 1992, p. 96) y del tipo transeccional descriptiva, en razón de analizar la crisis de implementación del paquetazo, es decir, una determinada coyuntura sin partir de hipótesis.

⁸ Discurso de toma de posesión de CAP II, Editorial Centauro, Caracas, Marzo 1989.

compañeros de militancia y de afectos⁹. Sin embargo, desde una semana antes, el nuevo equipo económico del Presidente entrante venía manteniendo una serie de reuniones con los principales dirigentes del país en el Hotel Caracas Hilton. Allí, según un testigo de excepción, Antonio Ledezma¹⁰, básicamente se buscaba consenso político que respaldase las medidas que ya se tenían preparadas. Los protagonistas de la vida nacional salían asombrados y con severos reparos en dos sentidos: no creían lo que les habían expresado en escalofriantes cifras y advertían que no podían respaldar un conjunto de medidas que precisamente le correspondía enfrentar a los dos compañeros que se sucederían en el poder¹¹ en pocos días. El país ya entraba calladamente en una crisis de Balanza de Pagos, bajísimos niveles de reservas internacionales, gran sobrevaluación de la moneda, déficit fiscal de 9,4% del PIB(Naim, 1993), drástica caída del precio del barril y la consiguiente, pero paradójica, alta inflación en medio de múltiples controles (de precios, de costos, salarios,etc). Asombrosamente, mucho de aquello no era aún percibido por las grandes mayorías nacionales¹². La administración Lusinchi había sido sumamente hábil escondiendo esta realidad¹³...para seguramente ayudar a la candidatura de su compañero de partido...pero ahora había que enfrentar la realidad con responsabilidad y eso le tocaba a quien había sido electo para reeditar *la gran Venezuela*¹⁴ y que durante la campaña nada había advertido de este asunto, más allá de la afirmación de que *habría grandes cambios*, seguida de grandes silencios.

El 15 de febrero de 1989 el Presidente y su equipo anunciaron el paquete de medidas y acto seguido en el país comenzó a gestarse una reacción sin parangón. Todo culminó con la salida de Pérez a principios de 1993 y el paquetazo fue abortado durante la transición de Ramón J. Velásquez. En fin de cuentas, la implementación del programa de ajustes había fracasado.

El país en Julio de 2010

La situación macroeconómica actual es ciertamente muy similar a aquella dejada por Lusinchi. Acaso sea suficiente citar un análisis de uno de los asesores económicos del gobierno, Mark Weisbrot, Director del CEPR de Washington quien declaró a El Nacional ,el 13 de julio de 2010, lo siguiente:

... el error económico más grande que ha cometido el gobierno ha sido mantener un tipo de cambio fijo y sobrevaluado....persiste un mercado paralelo a pesar de las restricciones...y se está en recesión...pero la sobrevaloración de la moneda frena la

⁹ Discurso de toma de posesión de CAP II, Editorial Centauro, Caracas, Marzo 1989.

¹⁰ Tomado de la transcripción a breve entrevista realizada a Antonio Ledezma, en fecha 30 de junio de 2010. Transcripción en depósito. Ledezma se desempeñaba como coordinador operativo de las comisiones de enlace y de las relaciones partido de gobierno-gobierno.

¹¹ El Nacional publicó una serie de reseñas que el periodista Lossada Rondón logró hacer haciéndose pasar por un turista que se paseaba por el lobby del referido hotel. Material sumamente ilustrativo.

¹² La encuestadora Pronóstico CA, levantó un estudio nacional cuyo trabajo de campo se realizó inmediatamente después del anuncio presidencial del 15 de febrero. Ante la pregunta acerca de su reacción frente a los anuncios, el 83% admitió que , en primer término, era de "gran asombro".

¹³ Un testigo de excepción confirma esta situación: Hugo Chávez, quien a la sazón trabajaba en el Palacio Blanco, le confesó a Agustín Blanco Muñoz(1998) que a pesar de que ya estaban conspirando, el paquetazo los agarró desprevenidos, agregando que nadie en Venezuela podía imaginarse que fuera verdad lo que ellos decían que había que hacer y mucho menos que esas medidas fueran la única salida posible.

¹⁴ Forma como se conocía el ideario de Pérez en su primera presidencia, caracterizada por el dispendio, la abundancia y planes de expansión gigantescos que dejaron al país sumido en la enfermedad holandesa en 1978.

posibilidad de recuperación económica e impide que se reduzca la dependencia del petróleo(pág.4, cuerpo 1)

Es decir, que este analista pro-gobierno reconoce tres problemas macroeconómicos preocupantes: 1. la sobrevaluación, producida por un tipo de cambio controlado y fijo y causada porque la inflación deteriora su capacidad de adquisición hasta el punto que compra más traducida en divisas que en moneda de curso legal; 2. la incapacidad del control cambiario y de las restricciones cambiarias para frenar la existencia de un mercado paralelo y, por ende, para parar la fuga de dólares; y 3. La recesión. Tan sólo faltaría agregar: falta de ahorro en virtud de las tasas reales negativas, multiplicidad de controles de todo tipo, clara tendencia hacia el *state ownership*¹⁵ y secreto en el manejo de estos problemas. Tan sólo hay dos diferencias: la productividad, especialmente, la del campo agrícola, no había sufrido el bajón en los términos alarmantes de estos días y los niveles de las reservas internacionales actuales no se compadecen con los niveles críticos de entonces. Cabe una aclaratoria: no se sabe a ciencia cierta si el nivel de reservas es confiable ya que no se tiene información creíble en torno a ello. Digamos que cabría considerar que los niveles son razonablemente más bajos en virtud de contabilizarse en ellos bonos de dudosa capacidad líquida emitidos por países hermanos, tales como Botswana, Burundi, Argentina, Uruguay y Dominica. Por lo tanto, al igual que entonces, la mesa está servida para un gran ajuste y de ahí la necesidad de aprender de aquel primer episodio.

Aprendiendo de lo que se hizo mal

Durante los noventas, las crisis macroeconómicas se atajaban con la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y en el marco de los parámetros del Consenso de Washington¹⁶, por ello el apremiante problema de las cuentas nacionales en 1989 fue atendido de la manera conocida.....pues no quedaba otro paquete de medidas a mano para recibir dinero fresco. Pero algo salió mal. Identificar los errores permite extraer lecciones correlativas que son enunciadas a continuación a manera de encabezado.

1. **No es posible un plan de ajuste estructural exitoso, al menos en democracia, sin que exista la percepción generalizada de su necesidad y medie un manejo de expectativas adecuado.** Domingo Cavallo no aceptó la cartera de economía del gobierno de Ménem sino después de dos años como Ministro de Relaciones Exteriores. Ante cada ruego del Presidente la respuesta era negativa hasta que encontrándose frente a una inolvidable inflación de casi 5.000%, en 1989, finalmente aceptó el cargo. El propio Ménem, atónito, le preguntó que porqué había cambiado de opinión. La respuesta fue

¹⁵ Visión del ejercicio de la propiedad del Estado focalizada más en la preservación y aseguramiento de los cometidos del propio Estado antes que en los intereses del individuo o de la comunidad .

¹⁶ Conjunto de medidas económicas que, a manera de receta general, logró consensuar la opinión de los organismos de asistencia económica ubicados en la capital americana y que fue asumido como la receta para los países latinoamericanos en crisis que necesitasen de los fondos ofrecidos por el FMI y del Banco Mundial (Sachs, 1993, pág. 667).

aleccionadora...“ahora si acepto porque la gente está plenamente consciente de lo mal que estamos...y peor es difícil estar...estamos tan abajo que tan sólo nos queda rebotar y aceptarán lo que sea para salir de ésto”¹⁷. Gonzalo Sánchez de Losada aceptó ser el estabilizador de la economía boliviana durante el gobierno del Presidente Víctor Paz porque la hiperinflación agobiaba a los bolivianos y en el marco de eso...“si podía lograrse cabal comprensión para medidas duras y en bloque porque el paciente estaba gravemente enfermo y había que tomar acciones heroicas para salvarlo”¹⁸. Fujimori también asumió un plan de shock en medio de una hiperinflación galopante. Todos lo hicieron en circunstancias de un gran agobio popular y en el marco de sistemas democráticos...y triunfaron. Igual lección se obtiene a partir del estudio de los planes de ajuste practicados en la europa postcomunista y en especial del *big bang*¹⁹ Polaco. El General Pinochet, aún en dictadura, asumió un plan duro y progresivo entre 1974 y 1982, cuando el país sureño se encontraba hastiado de una inflación inclemente que venía desde la presidencia de Salvador Allende. En Venezuela no sólo no había conciencia de la gravedad del asunto sino que quien Presidía el país no se había ocupado de revelarlo y quien le antecedió se ocupó, a su vez, de que la crisis no se supiera ni se sintiera. Las expectativas racionales, luego, apuntaban hacia tiempos distintos y por ello el paquetazo llenó de estupor y sorpresa a la ciudadanía. En términos de Drazer & Mason (1994), la credibilidad de la política y del plan depende en mucho de la credibilidad de los *hacedores de políticas* y, fundamentalmente, de la credibilidad de quien los haya preparado para ello y, en este caso, como dice Naim (1993): ...“al final de cuentas, Venezuela no estaba preparada para el shock...nadie la había preparado para ello”(pág.45). La consecuencia de todo lo dicho es que, en particular, no se debe implementar una *terapia de shock*²⁰ a menos que se esté en el medio de una crisis evidente. La gente del 89 justificó esa vía como *la no exigibilidad de otra conducta* ante el deterioro de las cuentas nacionales, la crisis inminente y la debilidad institucional del Estado (Naim,1993). Ninguno de esos factores era percibido por el colectivo y eso constituía un problema político, cara al ajuste....y aunque se trataba de un asunto macroeconómico debió considerarse que la terapia de shock es, *per se*, una estrategia política (Naim,1993). A todo evento, *la intensidad y el timing*²¹ de la implementación deben ser muy bien diseñados y asegurar, básicamente, que sea soportable para el sistema del cual se trata. Stiglitz (2005) advierte que ningún país ha sido más gradualista que China en los últimos 25 años y que ello ha sido posible gracias a un manejo férreo de la política nacional y porque se han respetado los niveles tolerables por su población.

¹⁷ Ver “La década menemista” de Rogelio Alaniz (2000, págs.46 a 58)

¹⁸ Ver “Commanding Heights-Shock Therapy” on PBS.Gonzalo Sánchez article. En el mismo website se sugiere leer el artículo de Jeffery Sachs en torno al mismo punto.

¹⁹ Forma en la cual fue popularmente conocido el ambicioso programa económico adelantado en Polonia en 1990, capitaneado por Leszek Balcorowicz quien asegura que su éxito se debió a que consiguió un éxito temprano...y lo demás se pudo erigir a partir de ello.

²⁰ Referencia al cambio radical en términos macroeconomicos que se traduce en repentina modificación de la tasa de cambio, liberalización de precios, eliminación de subsidios,y privatizaciones de un solo manotazo.

²¹ Programación de los tiempos de ejecución de etapa por etapa.

2. **Los planes de ajuste estructural sin apoyo del establishment²² político y, especialmente, sin respaldo legislativo, terminan siendo abortados.** Los partidos no admitían la gravedad de la situación, al principio, y luego se percataron del enorme costo político que involucraba el plan de ajuste y aprovecharon la libertad que les daba el que no habían sido comprometidos por Pérez, en las primeras de cambio. CAP II siempre consideró que al final tendrían que sumarse a la única salida razonable posible. Por ejemplo, al constatar se encuentra que nunca se sostuvieron reuniones formales entre el nuevo equipo económico y el CEN de AD (partido de gobierno) y surgieron profundas resistencias en los pocos contactos informales que se concretaron. Pérez consideraba que las expresiones de Piñerúa y Barrios en el CEN de AD no revestían peligro. Olvidaba que aunque había ganado la candidatura presidencial por mayoría aplastante en elecciones internas, la estructura del partido había apoyado a Lepage y estaba del lado de Luis Afaro Uceró, nada cercano a él. De suerte que el apoyo político nunca fue amarrado simplemente porque dos factores pesaron decisivamente: el Presidente sobreestimaba su influencia y poder y los técnicos consideraban que ciertamente el poder del Presidente era suficiente. Algo más: el fallo cometido demuestra que el apoyo político a estos programas debe ser labrado y asegurado antes de su propio anuncio, durante su implementación y a lo largo del monitoreo de sus resultados...es decir..constantemente.

3. **Ningún programa es perdurable sin el apoyo de la opinión pública y para ello se debe tener una estrategia comunicacional clara.** Deja entrever Naim (1993) que el gobierno no tenía una estrategia para defender el plan sino que esperaba, agazapado, que los resultados hablaran por sí mismos. Además, fue clara la falta de una planificada hoja de ruta en torno a esto. La segunda administración de Pérez careció de lo que abundó durante la Presidencia de Lusinchi: un plan eficiente de comunicación.

4. **Los implementadores deben oír y mantenerse alertas a connotaciones más allá de lo estrictamente económico.** Aún el más recio de los implementadores de un ajuste estructural, sabe que el *pacing and sequencing*²³ debe contemplar un pequeño espacio para la revisión, la flexibilidad y la maniobra. El equipo económico de Pérez II no lo tuvo: no escuchaba a nadie ni estaba dispuesto a transigir en nada.

5. **El peso y futuro del petróleo no pueden ser subestimados.** Se trataba del equipo económico que desdeñaba del futuro del petróleo, que anunciaba la necesidad de abandonar la OPEP y convertir nuestra economía en una no petrolera a la vez que proclamaba la irreversible disminución del peso decisivo del petróleo en el PIB, sucediese lo que sucediese. Hoy día nadie puede negar la importancia del

²² Término usualmente utilizado para referirse a la clase gobernante en cada campo

²³ Referencia a la programación y secuencia, paso a paso, de la implementación de cambios.

ingreso petrolero en el mantenimiento del proyecto Chavista, demostrando que todavía le quedaba valor estratégico-económico por delante. Además, las láminas de Puente (2010) demuestran que la participación del petróleo en el PIB es ciertamente menor...pero esa disminución ha tomado alrededor de 20 años ²⁴. En todo caso, nuestra economía sigue siendo petrolera y ese rasgo de partida debe ser respetado a la hora de planificar cualquier ajuste²⁵.

6. Las políticas sociales compensatorias no deben ser minimizadas. Aunque las misiones no son un modelo a seguir, ciertamente revelan la hipotética atención dispensada a los sectores de menos recursos por parte del gobierno chavista. Ante ello, es menester recordar que en medio de un ajuste draconiano, la beca alimentaria y el bono lácteo parecían risibles. A eso cabría agregarle que al principio hubo severos problemas de distribución, colas para su cobro, deficiencias organizativas. Luego, las políticas sociales nunca fueron un muro de contención frente al descontento popular.

7. Los ajustes estructurales deben atender más a la sostenibilidad de sus políticas que a la liberalización económica (Rodrik, 2002). Para entender esta lección es particularmente importante acercarse, en primera instancia, a la advertencia de Boone(1996) al diferenciar entre varias nociones que usualmente se confunden. Los programas de ajuste macroeconómico incluyen varias facetas: a. la estabilización de la economía, específicamente, el control de la inflación; b. la liberalización; c. la desregulación que, aunada a la anterior, permite el desmontaje de controles que producen en el mercado acción *per se*; y d. la privatización como arma que permite que los cometidos esenciales del estado sean los que reciban su esfuerzo fundamental. En teoría, liberar, desregular y privatizar son parte de la liberalización *lato sensu* y, aunque importantes, lo es más el plan de largo alcance. De allí que Rodrik (2002) se refiera a las "reformas de segunda generación" al señalar planes con visión más allá del récipe del Consenso de Washington y que, en vez de enfatizar únicamente en la reducción de la intervención estatal, también aseguran los aspectos positivos de la actuación del mismo Estado, garantizando el buen funcionamiento del aparato público y el fortalecimiento institucional general y, por ende, garantizan su propia existencia y mantenimiento a lo largo de los años. Osea, que hoy se clama por soluciones distintas a un récipe. En todo caso, pareciera que hay más conciencia de lo advertido por Gorbachov(2005)²⁶ en el sentido de que ningún país puede calcar las reformas de otro país y que los programas diseñados por agencias internacionales carecen de capacidad de adaptación a la realidad doméstica de cada nación e impiden tener cierto *espacio para la maniobra* con el objeto de asegurar su sostenibilidad por largo tiempo.

²⁴ Materiales de la Cátedra Entorno Macroeconómico cuyo autor; José Manuel Puente, diseño para el Primer EMBA-IESA (2010)

²⁵ Manzano y otros(2008) refiere un estudio liderado por Marino González, Francisco Monaldi, Germán Ríos y Ricardo Villasmil, concluyó que el hecho de que Venezuela fuera una economía petrolera tuvo mucho que ver con el fracaso del *Gran Viraje*, argumentando que la alta dependencia del petróleo y su no consideración como factor crucial ocasionó el surgimiento de instituciones que no eran compatibles con el programa de ajuste formulado y por ello su implementación no podía ser exitosa (p.385)

²⁶ Ver "Commanding Heights-Shock Therapy" on PBS. Gorbachov's article.

A manera de cierre

Vivimos en la inminencia de un nuevo ajuste frente a realidades macroeconómicas parecidas a las del año 1989 y para evitar que aquella historia de fracaso se repita se ha realizado un listado de lecciones a partir de los errores cometidos. Dichos errores fueron de política, diseño del plan mismo, mercadeo e implementación. Lo triste es que aquel intento frustrado ha significado un retroceso para el país de casi una generación. La idea es no volver a fallar.

Referencias bibliográficas

Textos

- Alaniz, Rogelio (2000). *La década menemista*, Buenos Aires, Universidad nacional del litoral.
- Blanco Muñoz, Agustín (1999). *Habla el Comandante Chávez*. Caracas, Cátedra Pío Tamayo.
- Boone, Peter y otros (1996). *How to Stabilize: Lessons from Post-Communist Countries* . *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1996.
- Drazen, Allan (1994). *Credibility of policies vs. Credibility of policymakers*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 3. The MIT Press
- Easton, David (1992). *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Gutiérrez Pantoja, Gabriel (2001). *Metodología de las ciencias sociales*, 2da edición, México, Oxford.
- Hausmann, Ricardo y Gavin, Michel (1996). *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina*. Paris, OCDE.
- Manzano, Osmel y otros (2008). *Macroeconomía y petróleo*. México, Pearson.
- Pérez, Carlos Andrés (1989). *Discurso de toma posesión*. Caracas, Edit. Centauro.
- Puente, José Manuel (2010). *Materiales Entorno Macroeconómico para el EMBA*. Caracas, IESA.
- Rodrik, Dani (2002). *How should structural adjustment programs be designed?*. Cambridge, Harvard Press .
- Sabino, Carlos (1992). *El proceso de Investigación*, Caracas, Panapo.
- Sachs, Jeffrey y Larraín, Felipe (1993). *Macroeconomics*. NJ, Prentice Hall.
- Yourdon, Edward (1989). *Análisis estructurado moderno*, México, Prentice-Hall Panamericana.

