

## Notas prospectivas de Econolatin

### **VENEZUELA: DOS OPCIONES DECISIVAS PARA SU FUTURO**

29 de marzo 2019

## SITUACIÓN ACTUAL

Venezuela presenta una situación muy complicada y difícil al comenzar el año 2019. Estimaciones independientes –porque no existen cifras oficiales al respecto desde 2016– registran una caída de la actividad económica del 18% durante 2018, quinto año consecutivo de contracción. La reducción en el ingreso real por habitante ha sido del 50% durante este quinquenio, agravado por la persistencia de un proceso inflacionario convertido en hiperinflación. Éste se ha venido alimentando por un creciente déficit del sector público que, en los últimos años, oscila en torno al 20% del PIB, financiado fundamentalmente con emisión monetaria.

Los desequilibrios macroeconómicos internos tienen su contraparte en la asfíxia del sector externo de la economía. La deuda pública externa se ha quintuplicado desde 2006, al pasar de 27 mil millones de dólares a 132 mil millones en 2016, y su servicio está fuertemente concentrado de aquí a 2027, contemplando pagos anuales entre 8 y 10 mil millones de dólares. Esta vulnerabilidad internacional se acentúa por la caída en los ingresos por exportación del petróleo, resultado de la reducción en la producción petrolera a la mitad de la existente a finales de 2012 y por la reversión de su precio internacional desde los altísimos niveles de entonces, de 100 dólares por barril. De hecho, el país se encuentra en default al no haber podido cumplir con el pago de unos 8 mil millones de dólares de obligaciones vencidas en 2018. El cierre de los mercados financieros internacionales es tanto más grave por la mayor dependencia del suministro foráneo de bienes y servicios, resultado del acoso al sector privado y la destrucción de la

capacidad productiva interna. Para 2012, año en que Hugo Chávez aspiraba a ser reelecto, la expansión del gasto público llevó a que las importaciones totales llegaran a 66 mil millones de dólares, cuadruplicando los montos de 1998, último año del gobierno de Rafael Caldera. Posteriormente, la contracción económica y la caída de los ingresos por exportación han reducido las compras externas para terminar en niveles inferiores a los 10 mil millones de dólares en 2018.

A comienzos de 2019 este cuadro deprimido se ha visto agravado aún más por el colapso del sistema eléctrico nacional, expresado en apagones frecuentes –algunos muy duraderos, como el ocurrido a partir del 7 de marzo, que duró cuatro días—que paralizan las actividades de producción y comercialización, como del suministro de servicios esenciales de agua, de salud y otros.

### **La incertidumbre política**

El régimen dictatorial de Nicolás Maduro ha demostrado hasta la saciedad su indisposición a rectificar su conducción de los asuntos económicos y su compromiso con prácticas abiertamente dañinas. Contra todo pronóstico, se atrincheró en el poder, pretendiendo usurpar la presidencia para un nuevo período de gobierno (2019-2025). La ausencia de un presidente legítimamente electo –la votación de mayo, 2018, que “eligió” a Maduro no fue reconocido por la oposición ni por muchos países democráticos, por haber inhabilitado los principales partidos y líderes democráticos y violar otras normas constitucionales y legales, ha llevado al presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó, a encargarse temporalmente de la presidencia, en atención a lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución, con la misión de convocar elecciones legítimas. A pesar de la fuerte oposición política interna y el rechazo de buena parte de la comunidad internacional, Maduro conserva todavía la lealtad de la cúpula militar y continúa ejerciendo el poder de facto. Pero el debilitamiento de su apoyo pone en duda su permanencia en el poder durante el presente año y, con ello, la continuidad de las actuales políticas económicas. Por otro lado, de presentarse una transición hacia la democracia, la posibilidad de instrumentar políticas económicas coherentes y eficaces, conforme a los planes de reactivación formulados, va a depender de la composición particular del nuevo gobierno.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, expondremos a continuación unas reflexiones de prospectiva económica referentes a dos posibles escenarios políticos extremos, que podrían servir de referencia para examinar variantes intermedias (más complejas).

## ESCENARIOS A FUTURO

### **ESCENARIO I: CAMBIO RADICAL Y RÁPIDO DEL ORDEN ECONÓMICO Y POLÍTICO**

Supone un pronto y completo cambio de régimen, que despeje de inmediato las posibilidades para instrumentar una estrategia orientada a superar las graves dificultades que padece el país. Contempla tres grandes fines:

1. *Recuperar al Estado venezolano y ponerlo al servicio de la gente; orientado a rescatar la democracia y el Estado de Derecho, y restablecer la rendición de cuentas de sus acciones y la capacidad para proveer los bienes y servicios públicos.*
2. *Empoderar a los venezolanos a fin de liberar sus fuerzas creativas y productivas; esbozando los lineamientos claramente económicos: "Restablecer los mecanismos de mercado y las libertades económicas que le permiten a la sociedad organizarse de manera autónoma para resolver sus problemas; Levantar el sistema de controles que ahoga a la producción nacional, recrear un sistema judicial independiente que garantice la propiedad privada, el estado de derecho y proteja al ciudadano; Adelantar una política social solidaria que permita sortear la emergencia y contribuya a que los venezolanos alcancen todo su potencial."*
3. *Reinsertar al país en el concierto de naciones libres del mundo."*

Estas líneas quedan recogidas en el Plan País, suscrito por J. Guaidó.

Para avanzar en estos propósitos en materia económica se plantean tres grandes objetivos: 1) atender la emergencia humanitaria, calificada de "compleja"; 2) estabilizar la economía en el corto plazo; y, 3) emprender reformas estructurales para el mediano y largo plazo. Ello se enmarca en el contexto de un generoso financiamiento internacional, tanto por la vía de préstamos de organismos multilaterales, como por donaciones y por la reestructuración de la cuantiosa deuda externa, así como en la restitución de las garantías a la propiedad y procesales, en un ámbito de transparencia y justicia social.

El financiamiento externo será crucial para abatir la hiperinflación, pues sustituirá la emisión monetaria para cubrir la brecha del gasto público y permitirá estabilizar el tipo de cambio en torno a sus valores reales de equilibrio. Adicionalmente, proveerá los recursos de inversión para el restablecimiento cabal de los servicios públicos y será factor importantísimo en la reactivación de la economía. Finalmente, habrá de financiar los mecanismos de compensación a los sectores más vulnerables de la población mientras la recuperación económica permita ofrecer empleo extendido, cada vez mejor remunerado.

Para la ayuda humanitaria, de aplicación inmediata, se han previsto mecanismos de logística entre gobiernos extranjeros y ONGs. Su aplicación debe complementarse cuanto antes por la reactivación de la economía, de manera de proveer con rapidez empleos y remuneraciones que crezcan visiblemente en términos reales, elemento decisivo, tanto por razones humanitarias, como por la satisfacción de las expectativas de mejora palpable en las condiciones de vida de la población, para la viabilidad política y social del programa de transición. Para ello es menester aprovechar al máximo la capacidad ociosa del aparato productivo y comercial del país de manera de poder incrementar rápidamente la productividad y poner a funcionar a cabalidad cuanto antes los servicios públicos.

Cabe señalar que los ajustes instrumentados tendrán, por ende, una naturaleza expansiva dependiente, claro está, de la disponibilidad de un amplio financiamiento externo. Al contrario de muchos procesos de ajuste ocurridos anteriormente en otros países, la economía venezolana no está sobrecalentada ni las brechas públicas y externas obedecen a una sobre expansión de la demanda interna que, más bien, está deprimida a niveles humanamente insoportables. Se procurará, por tanto, condiciones que animen la oferta. La economía venezolana tiene potencialidades que permiten augurar una respuesta positiva significativa ante un cambio institucional favorable que incentive la inversión y la exportación, elementos básicos para poder avalar la contratación de un generoso financiamiento externo.

El programa de estabilización macroeconómica, en tal sentido, no descansará en medidas contractivas, si bien tendrá que instrumentar probablemente alzas en las tasas de interés para coadyuvar con la estabilización del tipo de cambio. Un gobierno de funcionarios altamente calificados con metas claras y el restablecimiento de las garantías ínsitas en el Estado de Derecho y en el imperio de la ley, debería generar la confianza requerida para atraer capitales y contribuir con la estabilización de las variables macroeconómicas. Figura central a este proceso será la unificación y estabilización del tipo de cambio, que podrá auxiliarse temporalmente con mecanismos de anclaje provisional al dólar y el respaldo decisivo de financiamiento internacional. Cabe señalar que el nivel de monetización de la economía, medido por la relación entre la liquidez monetaria y el PIB, se ha reducido al mínimo a cuenta de la hiperinflación y decaerá aún más al corregirse la paridad cambiaria. Asimismo, el reemplazo de la emisión monetaria con financiamiento externo para cubrir las brechas de la gestión pública permitirá atender las necesidades de gasto sin generar presiones inflacionarias. Junto al aumento de la recaudación fiscal al reactivarse la economía y las reformas del Estado, habrá de facilitar un pronto equilibrio de las cuentas públicas. Es decir, puede confiarse en la existencia de holguras suficientes en el plano monetario y fiscal para un programa de ajuste

expansivo, en el marco de la credibilidad de un programa que cuente con el aval de los organismos financieros internacionales.

Este escenario requiere de una serie de elementos para ser viables, estos son:

- Su exitosa conducción política, que reduzca al mínimo las resistencias y aúna voluntades a favor del cambio;
- Disponer de ayuda humanitaria y de canales eficaces para hacerla llegar a la población vulnerable;
- Un generoso financiamiento externo, que podría superar los 60 mil millones de dólares;
- La estabilización, unificación y liberación del tipo de cambio y la derrota pronta de la hiperinflación;
- El levantamiento de los controles y de las regulaciones derivadas de distintas leyes existentes<sup>1</sup>;
- El restablecimiento rápido de servicios públicos funcionales;
- La superación exitosa de los cuellos de botella e insuficiencias que entran las actividades productivas y comerciales;
- Un ámbito de competencia y de libre importación que promueva la competitividad y facilite la mejora visible en las condiciones materiales de vida de la población; y
- Reformas en el marco tributario que rige la explotación petrolera, para hacer atractiva la inversión en el sector.

Las acciones para la superación de los elementos mencionados que están contemplados en el *Plan País*, no obstante, se presentan algunos problemas. Por ejemplo, hay que destacar que se parte de un salario mínimo menor a 6 dólares mensuales, al tipo de cambio oficial. La corrección cambiaria habrá de producir un *pass-through* que, lamentablemente, encarecerá los bienes y servicios. El mismo efecto tendrá el saneamiento de las cuentas fiscales a través de la sinceración de los precios y tasas de los servicios públicos. Por otro lado, las capacidades de financiamiento de la banca son prácticamente inexistentes, dada su drástica reducción en términos reales. De ahí la imperiosa necesidad de contar con programas de compensación en el corto plazo, incluyendo la ayuda humanitaria eficiente, y mejorar cuánto antes el salario real. Para ello un generoso financiamiento externo será decisivo.

### **Algunas proyecciones**

Suponiendo una salida inmediata del régimen de Maduro y un desarrollo exitoso de un programa de transición, sin entramiento

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Precios Justos, Ley del Régimen Cambiario y sus Ilícitos, Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, Ley de Tierra y Desarrollo Agrario, Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional, Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y trabajadoras, y el Código Orgánico Tributario.

político y con amplio apoyo financiero internacional, es plausible, en el mejor de los casos, el cumplimiento de las siguientes metas:

- La derrota de la hiperinflación antes de que culmine el año y su reducción a un solo dígito para finales de 2020;
- La reestructuración exitosa de la deuda externa, con reducción de capital ("quita"), alargamiento de plazos y estabilización de tasas, acompañado de nuevos financiamientos, durante los primeros dos años de gobierno. Ello permitirá liberar las importaciones requeridas para recuperar la economía y reinsertar a Venezuela en los mercados financieros internacionales;
- La recuperación y funcionamiento pleno de los servicios públicos de electricidad, agua, gas y telefonía para finales de 2019 con financiamiento a proyectos específicos, ya elaborados, por parte de la banca multilateral. El funcionamiento pleno de los servicios es plataforma indispensable para la reactivación;
- La reversión de la caída en la producción de petróleo y su incremento anual en el orden de los 250.000 barriles diarios adicionales. En cuatro años, pudiera añadirse, por ende, una capacidad productiva de un millón de barriles diarios y proveer ingresos importantes para equilibrar las cuentas externas;
- Un rápido incremento de la actividad productiva que, dada la altísima capacidad no utilizada de los sectores económicos, pudiera superar ampliamente el 40% para finales de 2020;
- La entrada significativa de inversión extranjera directa, amparadas en las garantías y seguridades del nuevo marco institucional;
- Lo anterior permitirá sustentar un aumento del empleo y una recuperación acelerada del poder adquisitivo de los asalariados, previendo alcanzar la meta establecida de un salario mínimo de USD 100/mes para finales del segundo año.

## **ESCENARIO II: CONTINUIDAD**

En este escenario Maduro permanece en el poder durante 2019. Basándonos en la experiencia de estos últimos seis años y su reiterado rechazo a instrumentar cambios, no habría reversión de políticas, por lo que continuaría el deterioro del marco institucional, el abuso y la arbitrariedad en el ejercicio del poder, la asfixia que sufre el sector externo y la creciente anomia, generadora de inseguridad e incertidumbre. El país seguiría incumpliendo con sus compromisos financieros internacionales y sujeto a sanciones crecientes que limitan severamente sus posibilidades de acción. En este análisis, se obvian las distorsiones adicionales que acarrea el colapso de las instituciones, con su secuela de corruptelas, muertes y otros delitos.

En este escenario, los analistas tienden a coincidir en que el deterioro económico será aún mayor que el experimentado hasta ahora.



## **Algunas proyecciones previsibles:**

- La hiperinflación seguirá desatada, pudiendo alcanzar los 10 millones por ciento en 2019, como señala el FMI;
- Se perpetúan las políticas de control y regulación, que han sido pasto de prácticas de extorsión y de otras corruptelas;
- Continuará la caída de la actividad productiva que, con el colapso de los servicios de electricidad, agua, gas y telefonía, y el estrangulamiento del sector externo y de la banca, podría ser todavía mayor que la sufrida en 2018;
- La producción petrolera habrá de contraerse a apenas 700.000 b/d para finales de 2019;
- El afianzamiento de las deudas de Venezuela con China y Rusia con exportaciones petroleras, más la subsistencia de esquemas de financiamiento subsidiado a los países socios de PetroCaribe, habrán de reducir los ingresos petroleros aún más. Asimismo, las sanciones impuestas por el gobierno de Trump, finalizando la importación de petróleo venezolano, obliga a Maduro a buscar nuevos compradores que, bajo las actuales circunstancias, luce complicado. Cabe señalar que los clientes de EE.UU. eran prácticamente los únicos que pagaban en efectivo. No es previsible un aumento significativo del precio petrolero que venga al rescate;
- Seguirá reduciéndose el salario mínimo, actualmente por debajo de los 6 dólares por mes;
- Ante tal deterioro de las condiciones de vida del venezolano, serán cada vez más insuficientes los mecanismos de reparto (bolsas de alimentos "CLAP"). Esto puede significar: su encarecimiento (reducción de subsidios), una menor periodicidad en la entrega y/o una reducción en la cantidad (y calidad) de los ítems de la canasta;
- Se acentuará la miseria y el hambre, con sus horribles secuelas de desnutrición y muerte;

Este escenario, por sus consecuencias tan desfavorables sobre la población venezolana, habrá de ser muy conflictivo, más cuando la única respuesta que tendría el régimen de Maduro a la mano sería aumentar la represión. Es un escenario de gran inestabilidad política, que podría acarrear rupturas y consecuencias adversas difíciles de anticipar, entre éstas, mayores niveles de violencia.

## **OTROS ESCENARIOS:**

En este escrito se parte de la improbabilidad de un acuerdo negociado entre el equipo de Maduro y las fuerzas democráticas apoyadas por la comunidad internacional. La razón de ello estriba en la naturaleza del régimen, que ha sido consistentemente refractario a cualquier entendimiento que implique ceder aunque sea una fracción de poder. En otros trabajos<sup>2</sup> se ha caracterizado al régimen de fascista

---

<sup>2</sup> García Larralde, Humberto, *El fascismo de siglo XXI: La amenaza totalitaria de Hugo Chávez Frías*, Random House - Mondadori, Colección Actualidad Debate, Caracas, 2009; "La ideología

y se ha insistido en su confrontación abierta con las fuerzas democráticas y su empeño en destruir el ordenamiento constitucional y el imperio de la ley, contexto sin el cual no podría sustentarse la búsqueda de consensos.

No obstante, el notorio debilitamiento de las bases de sustento de Maduro, junto a las sanciones y su aislamiento internacionales, pudiera obligar a personas del régimen a buscar acuerdos para intentar evitar que en un gobierno de transición no serían de inmediato apresados por sus corruptelas y desmanes cometidos.

De llegarse a un arreglo de este tipo –el cual ha sido alentado insistentemente con ofertas de amnistía al sector militar por parte Juan Guaidó y consideraciones por parte de EE.UU. de levantarles las sanciones impuestas si colaboran activamente por la deposición de Maduro- pudiera formarse un gobierno de transición de unidad nacional, en el que participen algunas figuras del actual régimen. Por su compromiso con las corruptelas y delitos calificables de lesa humanidad contra la población venezolana, se descarta que en un eventual gobierno puedan participar sus figuras más notorias, como Nicolás Maduro, Diosdado Cabello, Jorge y Delcy Rodríguez o Vladimir Padrino López.

Más allá de que sea o no probable este escenario, nuestra opinión es que forzosamente deberá derivar en un conjunto de medidas como las esbozadas en el escenario I si quiere sobrevivir, por razones de su intrínseca inestabilidad política al momento de ser concebido. Es decir, podríamos pensar en una variante política diferente para aplicar las mismas políticas del escenario primero. No obstante, toda resistencia inicial a asumir tales políticas por ausencia de consensos, habrá de estimular la inestabilidad y la incertidumbre, con alto riesgo de que las medidas planteadas se descarrilen. Es decir, no es descartable que, bajo estas condiciones, se prolongue una situación de estancamiento o deterioro, sin perspectivas claras de superación. El país se encontraría entrampado en un equilibrio adverso, de gran inseguridad.

---

como obstáculo a la alternancia democrática en Venezuela”, en *Cuadernos del CENDES*, Año 34, Nº 96, sept.-dic. 2017; “The Patrimonial State under Venezuela’s Twenty-first Century Socialism”, en, *Venezuela: Social, Economic and Environmental Issues*, Knight, Gregory (ed.), Nova Publishers, 2017