

Acciones del Ejecutivo nacional

¿Qué cambió y por qué en la economía venezolana?

Asdrúbal Oliveros* y Giorgio Cunto**

Tras siete años de contracción económica, tres de ellos en hiperinflación, es natural que las expectativas de los ciudadanos respecto al desempeño económico nacional no sean positivas; situación empeorada cuando no se percibe que las autoridades tengan estrategias claras para responder a tal coyuntura

“Cuanto más cambian las cosas, más permanecen igual” es un popular epigrama atribuido al escritor francés del siglo diecinueve Jean-Baptiste Alphonse Karr, que describe de forma elegante la evolución de la política económica venezolana de los últimos dos años.

Entre 2013 y 2018, una combinación de rigidez ideológica, limitado capital político y resistencia interna de grupos de interés, impidieron que desde el Gobierno central se impulsaran mayores reformas para corregir las consecuencias de políticas insostenibles arrastradas desde 2005. La inamovilidad política en un entorno donde “cambiaban las políticas o cambiaban a los políticos” llevó a popularizar la idea de que una estabilización económica, mucho menos su recuperación, serían inalcanzables a menos que ocurriesen cambios significativos en la composición del Ejecutivo.

Por tal motivo, la sociedad venezolana no ha internalizado de lleno el alcance y las limitaciones de los cambios adoptados por el Gobierno desde 2019. La opinión pública ha oscilado entre los extremos de minimizar los cambios como inconsecuentes o sobredimensionarlos y catalogarlos como una apertura económica similar al “modelo chino”. Sin embargo, la realidad es un poco más compleja.



REUTERS / STRINGER

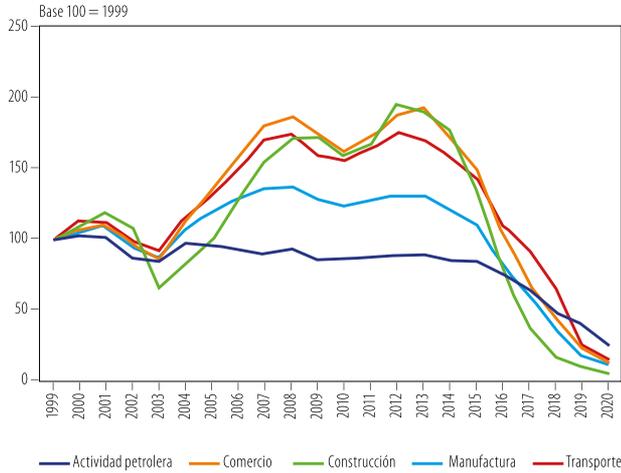
CAMBIOS EN EL ENTORNO QUE MOTIVAN LA REFORMA

La política económica reciente está condicionada a una de las depresiones económicas más profundas en la historia del hemisferio occidental. Entre 2014 y 2020 la economía venezolana perdió dos quintos de su tamaño en términos reales, con importantes cambios en su composición interna y ejes de generación de valor.

La disminución de la actividad petrolera, manufactura y construcción retratan un proceso de desindustrialización donde la actividad económica remanente es de poca profundidad, concentrándose en atender actividades de servicio sin mucha capacidad de proveer empleo o salarios que mantengan su poder adquisitivo. (Ver Gráfico 1)

Con la contracción de la actividad productiva también cae la capacidad del Estado venezolano de intervenir en la economía como lo hizo en el pasado. El abanico de políticas favorecidas por el Gobierno entre 2005 y 2012 –concernientes a estatizaciones, controles y subsidios al consumo– estaba edificado sobre altos niveles de gasto público que se volvieron insostenibles una vez que la caída tanto de la producción, como de los precios del petróleo, redujeron el flujo de divisas disponibles para el Estado. Situación que se hizo más difícil por la exclusión

Gráfico 1. Evolución del PIB por actividad económica (2000-2020)



Fuentes: BCV y Ecoanalítica.

del país de los mercados financieros internacionales después de que este sextuplicara su deuda externa entre 2006 y 2016.

Ante el colapso de la recaudación tributaria tanto petrolera como no petrolera, el Gobierno cubrió su déficit con emisión monetaria, lo que en un entorno recesivo propiciaría una senda hiperinflacionaria en 2017 que se aceleraría exponencialmente en 2018. El agravamiento de la crisis en los planos locales y externos más allá de las capacidades financieras, técnicas y logísticas estatales, motivaron al Ejecutivo a readaptar su estrategia de participación económica en aras de asegurar su futuro político.

Desde inicios de 2019 el Estado venezolano ha pasado de un rol de “empresario” a uno de “gestor”, conforme su reducido alcance para intervenir en la vida económica. En esencia, el Gobierno mantiene primacía normativa y regulatoria, pero cede espacios a actores privados para que participen con mayor flexibilidad en donde las autoridades han dejado de proveer cobertura. Con esto se conforman nichos de actividad donde se concentra el dinamismo de la economía venezolana, a la vez que surgen sustitutos imperfectos para cubrir vacíos en dotación de servicios.

A efectos de resumen, podemos enmarcar las principales acciones del Ejecutivo en las áreas señaladas a continuación:

- Relajar política de control de cambio y de precios: el Gobierno ha permitido mayor flexibilidad en fijaciones y actualizaciones de precios, extendiéndose a tarifas que él mismo tenía directamente controladas, como la del combustible. Igualmente, ha aceptado una convergencia de las tasas oficial y paralela del tipo de cambio. El entramado legal de controles como la *Ley de costos y precios justos* (2014) y la *Ley de abastecimiento y precios acordados* (2017) siguen técnicamente vigentes. Sin embargo, su aplicación efectiva ha quedado reducida a fiscalizaciones selectivas con trasfondo retórico más que controles generales a gran escala.

- Facilitar importaciones (apertura de puertos): para mantener abastecido el mercado interno ante la erosión de cadenas productivas, el Ejecutivo ha aplicado desde hace décadas una estrategia de dependencia de importaciones. Con la caída de sus ingresos en divisas y la imposición de sanciones internacionales, ha exonerado una amplia gama de bienes de impuestos de importación, permitiendo al sector privado aprovechar una coyuntura de apreciación cambiaria para tratar de mantener estable el nivel total de importaciones totales.
- Traspaso de gestión de activos y empresas públicas a actores privados: con el decreto de la *Ley antibloqueo*, se formaliza la práctica gubernamental de –discrecionalmente– permitir la cooperación con terceros del sector privado en la administración, gerencia y operación de activos y empresas públicas y, a la vez, abrir la participación en áreas económicas sobre las cuales el Estado venezolano se reserva exclusividad. Estos acuerdos, especialmente en el sector petrolero, tienen los objetivos de reducir el peso fiscal de mantener tales operaciones, y de incrementar su eficiencia para recuperar niveles productivos o al menos detener su caída.
- Permitir uso extendido de divisas para transacciones locales: en contraste con periodos en los que las autoridades mostraban hostilidad discursiva a la incidencia del dólar estadounidense sobre las decisiones de actores globales, desde 2019 el Gobierno ha adoptado una postura más flexible, aunque no carente de inconsistencias, al permitir la adopción espontánea de divisas por parte de la ciudadanía para hacer frente al colapso del bolívar a causa del episodio hiperinflacionario. Las autoridades no se quedan atrás, adoptando progresivamente referencias indexadas al tipo de cambio en códigos tributarios y arancelarios, a la vez que autorizan ciertos instrumentos y operaciones en divisas dentro del sistema financiero. Aunque el desplazamiento completo del bolívar no parece estar sobre la mesa, el Estado se está acoplando al hecho de que la dolarización parcial de la economía venezolana es profunda y prácticamente irreversible en el corto plazo.
- Acuerdos con actores clave: el Ejecutivo ha buscado consolidar el respaldo de ciertos agentes para mantener continuidad administrativa en un entorno de aislamiento económico y diplomático. En el plano externo, destacan China y Rusia como principales benefactores financieros y facilitadores de la exportación de petróleo, Irán para procurar dotación de combustible y Turquía para triangular operaciones con oro. En el plano interno, se acomodan acuerdos parciales con segmentos del empresariado y sociedad civil, para estabilizar la actividad económica local y atender ciertas aristas de la emergencia humanitaria. Aunque estas últimas negociaciones tienen un aire “faustiano” que no propician correcciones a problemas, para actores que otrora tuvieron relación antagonica con el Gobierno es una mejor alternativa al cese definitivo

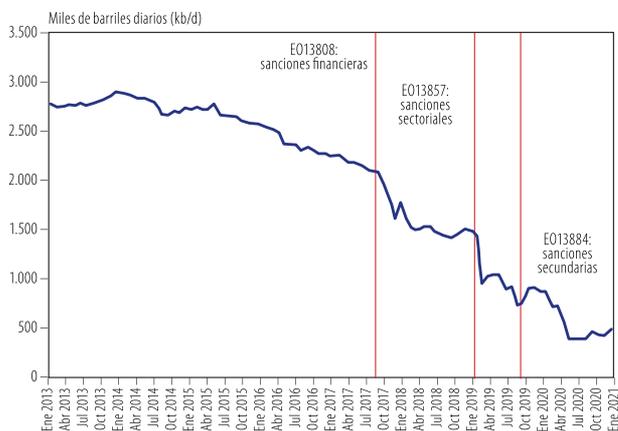
de actividades, especialmente cuando las probabilidades de cambio político permanezcan remotas.

¿POR QUÉ LO HIZO?

Las acciones del Ejecutivo no corresponden a un programa de estabilización macroeconómica, ni a reformas estructurales suficientes para recuperar la senda de crecimiento de la economía. Tampoco es un viraje sustancial en la forma en la que se concibe o ejecuta la política económica. El ajuste llevado a cabo por el Gobierno venezolano es más congruente con un conjunto de *adaptaciones* forzadas por condiciones adversas que lo obligaron a redimensionar su alcance. Destacan entre ellas:

- **Colapso del Estado:** la depreciación de capital productivo, el agotamiento de capital financiero y la migración de capital humano conllevan a una reducción significativa de la extensión territorial de servicios estatales. El Estado no cuenta con la capacidad técnica o logística de mantener la oferta de agua, electricidad, transporte, seguridad ciudadana y servicios administrativos en la escala vista en 2012 y 2013. Por ende, concentra sus recursos en las áreas metropolitanas con mayor sensibilidad política y deja sin cobertura el resto de los espacios para que sean ocupados por el sector privado o actores locales de forma más descentralizada.
- **Rango para surfear la crisis:** el colapso del Estado esta intrínsecamente ligado a la disminución del espacio fiscal con el que cuenta el Ejecutivo para aplicar una política contra cíclica, situación que precede a la pandemia del COVID-19. Pese a la reducción persistente del tamaño de la economía, la dimensión relativa del gasto público se ha contraído de forma más acelerada y ha pasado del equivalente de 50 % del producto interno bruto en 2014, a 14 % en 2020. El Gobierno simplemente no tiene el dinero para sostener sus mecanismos de intervención económica.
- **Rol de las sanciones:** uno de los choques externos más significativo para la estrategia gubernamental ha sido la imposición de sanciones internacionales sobre el sector público venezolano. Las sanciones en sí no son las causantes de la contracción productiva que experimenta la economía venezolana, pero irrumpen en el flujo de divisas del Ejecutivo y limitan el rango de maniobra del mismo para mitigar estas tendencias negativas y para alimentar esquemas de distribución de renta clave para su estabilidad política. (Ver Gráfico 2)
- **Supervivencia política:** subyacente a todas las demás condiciones, el objetivo principal de la administración es maximizar las probabilidades de prolongar su permanencia en el poder. Los ajustes listados son consonos con el mantenimiento de la estabilidad y cohesión de la coalición gobernante. El "pragmatismo" de las autoridades obedece a un instinto de preservación de su modelo político, donde darle un respiro a la economía facilita ese resultado; incluso cuando implique romper con algunos de sus preceptos ideológicos más antiguos.

Gráfico 2. **Producción petrolera mensual**



Nota: cronología de principales sanciones resaltadas en rojo.

Fuentes: OPEP y Ecoanalítica.

CONSECUENCIAS

En la dimensión económica, Venezuela se "estabiliza en el foso". El dinamismo económico se concentra en unos nichos puntuales que pueden registrar crecimiento en los próximos años. En este ambiente, el sector privado tiene un poco más de poder de negociación que en el pasado, dada la praxis simbiótica del Gobierno de mantener estabilidad local.

Sin embargo, las avenidas de liberalización siguen siendo insuficientes como para propiciar resultados similares al "autoritarismo materialmente próspero" de China y otros países en vías de desarrollo. La ausencia de capacidad estatal y las limitadas avenidas para desarrollar sectores sofisticados y competitivos internacionalmente restringen la escala de crecimiento potencial. Actualmente no se cuenta con las condiciones institucionales para tener acceso a asistencia multilateral o atraer inversión externa significativa, tampoco se tienen los recursos para estimular el aparato productivo, por lo que una recuperación económica sustancial sigue distante.

Esto dibuja un ámbito social donde las familias deben navegar por su cuenta una marea de empobrecimiento sin soporte estatal. Muchos ciudadanos han quedado excluidos de incorporarse de lleno a las pocas actividades económicas remanentes que pueden ofrecer empleos formales o salarios decentes, a la vez que se expanden desafíos humanitarios por todo el territorio. Los "ajustes" económicos del Gobierno poco pueden hacer para revertir esa situación, y Venezuela se queda pequeña, improductiva, y pobre.

*Economista. Director de Ecoanalítica. Miembro del Consejo Editorial de la revista SIC.

**Economista y Científico de Datos. Investigador de Ecoanalítica.