

CAMBIO INSTITUCIONAL, IDEOLOGÍA Y DESEMPEÑO ECONÓMICO EN VENEZUELA: 1958 A 2002

RONALD BALZA GUANIPA¹

Resumen

Los sucesos ocurridos en Venezuela en abril de 2002 pueden interpretarse como manifestaciones de un desequilibrio institucional, en el sentido de North (1990). Las instituciones civiles y militares vigentes desde 1958 comenzaron a debilitarse con los cambios en el precio del petróleo y las tasas de interés externas a partir de los setenta. La resistencia de individuos y organizaciones a aceptar cambios en los precios relativos incrementó los costos transaccionales de los inversionistas, haciendo ineficiente el marco institucional, y restó legitimidad al sistema político, perjudicando el desempeño económico. Por tales razones, diversos grupos consideraron óptimo dedicar recursos al cambio institucional. Distintas percepciones del mismo problema explican las diferentes ideologías que sostienen partidarios y opositores del actual gobierno, y de su programa redistribuidor. La profundización de las diferencias dependerá, entre otras cosas, de cambios futuros en los precios relativos y del gobierno que deba enfrentarlos.

Palabras clave: Instituciones, petróleo, sustitución de importaciones, corrupción, relaciones cívico-militares.



1 Agradezco comentarios de Matías Riutort, y conversaciones con Luis Zambrano Sequín, Elías Pino Iturrieta, Blas Regnault y Tito Lacruz. Igualmente, la asistencia de Adriana Figueroa y Vanessa Capón.

Abstract

The events that took place in Venezuela in April 2002 can be interpreted as manifestations of an institutional disequilibrium, in the sense of North (1990). The civil and military institutions from 1958 began to weaken with the changes in the oil price, a problem that was compounded by the rise in international interest rates that began during the seventies. The resistance of individuals and organizations to accept relative price changes raised transaction costs for investors, making institutional framework inefficient, and subtracted legitimacy from the political system, harming economic performance. For such reasons, diverse groups considered the possibility of devoting resources to the institutional change. Different perceptions of the same problem explain the different ideologies of both followers and opponents of the current government as well as their redistributive programs. The magnitude of the differences will depend, among other things, of future changes in the relative prices and of the government that should face them.

Keywords: Institutions, petroleum, substitution of imports, corruption, civic-military relationships.

Résumé

Les événements du mois d'avril 2002 peuvent s'analyser en tant que la manifestation d'un déséquilibre institutionnel, d'après la théorie de D. North (1990). Les institutions civiles et militaires mis en pied en 1958 ont commencé à s'affaiblir à cause des prix du pétrole et de taux d'intérêt externe dans les années 70. La résistance des individus et des organisations pour accepter les changements dans les prix relatifs a supposé une surmontée des coûts transactionnels pour les investisseurs, en faisant peu efficace le cadre institutionnel et en réduisant la légitimité du système politique, touchant la performance économique. Pour ces raisons, plusieurs groupes ont considéré intéressant dédier des ressources au changement institutionnel. Les différentes perceptions du même problème expliquent les différentes idéologies soutenues par les partisans et les oppositeurs du gouvernement actuel. La approfondissement de différences dépendra, entre autres, des prochains changements dans les prix relatifs et du gouvernements en charge.

Mots Clés: Institutions, pétrole, substitution des importations, corruption, rapports civico-militaires.

El núcleo de la economía neoclásica es esencialmente optimista: decisiones individuales no coordinadas pueden conducir a resultados socialmente eficientes. Como base de la teoría se definen individuos racionales e informados, quienes toman decisiones óptimas asumiendo como dados sus conjuntos de elección y suponiendo que no pueden

alterarlos individualmente. Las decisiones de todos en conjunto definen el ambiente que determina el conjunto de elección de cada uno. Ello, en una economía de intercambio, implica la existencia de un resultado socialmente eficiente, en el muy limitado sentido de aprovechamiento de todos los beneficios posibles del intercambio. El uso de estas ideas en la teoría del crecimiento lleva a concluir que todas las economías pueden converger a resultados similares, socialmente eficientes, debido a las respuestas racionales de los individuos ante cambios en sus ambientes.

Por esta razón, la economía neoclásica no puede explicar la persistencia de resultados socialmente ineficientes en el tiempo. La economía neoinstitucional incorpora a los fundamentos del análisis neoclásico los costos de transacción derivados de la información incompleta y asimétrica de los individuos que realizan intercambios². Con ello, reconoce la importancia de la historia en la explicación de las decisiones de los individuos, y la de dichas decisiones en el desarrollo de la historia. Ambas relaciones permiten explicar la persistencia de instituciones socialmente ineficientes en el tiempo, entendiendo ineficiencia, en este caso, como obstáculo al crecimiento.

Los violentos acontecimientos de abril de 2002 pueden interpretarse como una consecuencia de la persistencia de instituciones ineficientes en Venezuela durante los últimos treinta años. En el siguiente ensayo intento dar soporte a esta afirmación utilizando principalmente ideas expuestas por Douglass C. North (1981, 1990, 1999), Premio Nobel de Economía en 1993. North, cuyas ideas son básicas para la economía neoinstitucional, comenzó suponiendo que las decisiones políticas y económicas de los individuos, tomadas teniendo en cuenta sus ideologías, responden a incentivos creados por las instituciones existentes. El cambio en las instituciones, lento y dependiente del camino que han seguido durante la historia, responde a su vez a cambios en los precios relativos y en los gustos, que a su vez dependen de las instituciones existentes y del camino seguido. Según North, los cambios en las instituciones no necesariamente conducen a instituciones eficientes, es decir, instituciones que promuevan el crecimiento económico. Tales ideas se exponen brevemente en la primera sección del ensayo.

La segunda sección utiliza las ideas de North para analizar cuatro aspectos que considero fundamentales para explicar el golpe de estado del 4 de febrero de 1992:

- a) el manejo de las cuentas fiscales en Venezuela desde la caída de Pérez Jiménez
- b) el programa de industrialización por sustitución de importaciones abandonado en 1989
- c) la vinculación de los partidos políticos con el incremento en la pobreza y la corrupción administrativa durante el período democrático
- d) las relaciones entre militares y civiles durante el siglo XX.

2 Ver Eggertsson, T., (1990), Furubotn, E. y R. Richter, (1998), Ayala, J., (1999), entre otros.

A partir de tal análisis intento explicar la polarización ideológica de nuestros días.

En la tercera y última sección del ensayo se pretende ilustrar cómo es posible leer de al menos dos modos por completo opuestos la historia de los diez años que nos separan del golpe del 92, y, sobre todo, de los últimos tres del gobierno de Chávez. Tales lecturas explicarían los violentos y rápidos acontecimientos de abril del 2002, que involucraron directamente a cientos de miles de personas y pusieron de manifiesto el desequilibrio institucional venezolano.

Cierro el ensayo con breves conclusiones.

I. INSTITUCIONES, IDEOLOGÍA Y CAMBIO INSTITUCIONAL: CONCEPTOS BÁSICOS

North (1990) se separa de la teoría neoclásica, que supone que los individuos son maximizadores de utilidad en sus decisiones económicas, y que tienen toda la información necesaria para tomar las decisiones óptimas y el modelo perfecto para procesarla. En primer lugar, adoptando una proposición sociobiológica, supone que la motivación individual es la maximización de la sobrevivencia, para la cual deben tenerse en cuenta incluso las ideas sobre justicia de los individuos, que pueden diferir entre sí. En segundo lugar, puesto que cada bien o servicio tiene múltiples características que es costoso medir, antes de realizar un intercambio la información entre los individuos es asimétrica. Adicionalmente, cada individuo tiene su propio “sistema de creencias” o ideología [North (1981, 1999)], a partir de la cual procesa la información que recibe y sobre la cual toma sus decisiones. Al desconocer un individuo el tipo de otro con quien desea realizar un intercambio, su información es incompleta. Por último, North afirma que antes de realizar un intercambio, los individuos tienen en cuenta la fuerza con la que cuentan para hacer cumplir los términos del acuerdo.

Los costos de medición de características y de cumplimiento forzoso de los acuerdos son los costos de transacción. Mientras mayores son tales costos, menor es la claridad en la definición de los derechos de propiedad y mayor es la incertidumbre al realizar intercambios. El papel de las instituciones es reducir tal incertidumbre.

La siguiente sección se divide en tres subsecciones. La primera se refiere a los conceptos de instituciones, organizaciones y equilibrio institucional. La segunda, al de ideología. La última utiliza las dos primeras para comentar el cambio institucional y el desempeño económico.

1. INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y EQUILIBRIO INSTITUCIONAL

En la definición adoptada por North (1990), las instituciones son un conjunto de limitaciones formales e informales, creadas por los seres humanos o surgidas espontáneamente de sus relaciones, y de mecanismos para hacer cumplir obligatoriamente sus acuerdos.

Las limitaciones formales son normas escritas, como las constituciones, leyes y contratos, cuya modificación implica grados de dificultad diferentes. Dichas normas, que regulan los intercambios y definen los derechos de propiedad, crean incentivos para la acción de los individuos. Los individuos con intereses comunes se agrupan en organizaciones, con el fin de aprovechar las oportunidades creadas por las instituciones. Tales organizaciones pueden ser políticas, como la Asamblea Nacional y los partidos políticos, económicas, como las empresas y los sindicatos, sociales, como las iglesias y los clubes, y educativas, como las universidades.

Las limitaciones informales son costumbres, tradiciones, convenciones y códigos de conducta culturalmente heredados. La cultura, según la definición adoptada por North (1990), es un conjunto de conocimientos, valores y otros factores que influyen sobre la conducta, transmitidos de generación en generación por la enseñanza y la imitación. Cuando las limitaciones formales son poco claras o de difícil cumplimiento, los acuerdos suelen realizarse confiando en las limitaciones informales, o no realizarse.

Mientras más complejos son los acuerdos en el tiempo y el espacio, mayores son los costos de transacción involucrados para cada par de individuos. Encomendar a un tercero, como el Estado, el cumplimiento obligatorio de los acuerdos a cambio de impuestos, permite reducir la incertidumbre aprovechando economías de escala, lo que facilita el intercambio. Sin embargo, si el Estado es un maximizador de impuestos, su actuación puede dar origen a acuerdos que garanticen derechos de propiedad ineficientes. En primer lugar, porque el Estado no pueda enfrentar a los contribuyentes más poderosos. En segundo lugar, porque la recaudación cuando los derechos de propiedad son ineficientes sea mayor que cuando no lo son.

Existe un equilibrio institucional cuando ningún individuo u organización está dispuesto a dedicar recursos para cambiar las limitaciones formales de la sociedad, puesto que su situación no mejoraría lo suficiente con un nuevo marco para compensar los costos de cambiarlo. Ello implica consistencia de las limitaciones formales e informales. El equilibrio institucional es estable, en el sentido de North (1990), porque cada acuerdo individual es afectado por distintas limitaciones formales, y cada una de ellas puede ser eficiente en unos casos e ineficiente en otros. El equilibrio institucional puede ser estable a pesar de ser ineficiente, si los incentivos que ha creado dieron origen a organizaciones que se benefician del marco institucional vigente.

2. IDEOLOGÍA

North (1990, 1994) define ideología como el conjunto de percepciones subjetivas (modelos, teorías) que grupos de personas comparten, y que utilizan para interpretar su ambiente y preescribir cómo debe ser ordenado. Para diferenciar su definición de la marxista, North (1999) prefiere referirse a las ideologías como sistemas de creencias: todos tienen uno, que sirve de base a sus perspectivas positivas y normativas sobre el mundo³.

En la teoría neoclásica, la ideología no tiene cabida por los supuestos de racionalidad, información y procesamiento de la información que utiliza. Por ello, la participación individual en actividades colectivas en las cuales el monitoreo es imposible (elecciones, manifestaciones públicas, donación anónima de sangre, por ejemplo) y en las cuales participar implica mayores costos que beneficios a los individuos no puede ser explicada.

North (1981) incorpora la ideología en su teoría de las instituciones por varias razones. Por un lado, permite explicar el comportamiento no parasitario de los individuos en sociedades donde las instituciones tienen legitimidad⁴. También permite explicar las importantes inversiones en educación destinadas a consolidar valores, y garantizar la legitimidad de las instituciones, más que a formar capital humano. Por otro lado, al ofrecer visiones del mundo y principios éticos y morales, la existencia de ideologías facilita la toma de decisiones y la formación de opiniones sobre la justicia del mundo donde se vive. Por último, contribuye a explicar la estabilidad de las instituciones y el tipo y velocidad del cambio institucional.

Las ideologías cambian, y contribuyen a cambiar las instituciones. North (1981) distingue dos vías que explican cambios ideológicos: nuevos conocimientos y variaciones en los precios relativos. La acumulación de experiencias inconsistentes con las racionalizaciones ideológicas pueden conducir a nuevas racionalizaciones que sustituyen las anteriores. Sin embargo, por requerir acumulación, dicho proceso es lento.

No deben esperarse efectos inmediatos de cambios en los precios relativos sobre las ideologías. Sin embargo, cambios persistentes que alteren las percepciones individuales de justicia del sistema pueden alterar las ideologías individuales. North (1981) identifica cuatro cambios relevantes:

- 3 North (1999) no distingue, como afirma que hacen los marxistas, las creencias como correctas o falsas.
- 4 La ideología, según Keohane (1999), se concibe como un conjunto de restricciones normativas sobre el comportamiento maximizador individualista. Keohane (1999) presenta tres tipos de creencias que constituyen ideologías: visiones del mundo (construcciones intelectuales comprensivas, como las religiones o el comunismo), principios (criterios útiles para distinguir lo correcto de lo incorrecto, y lo justo de lo injusto), y creencias causales (relaciones causa efecto que explican acontecimientos observables).

- a) cambios en los derechos de propiedad que nieguen acceso a algunos individuos a recursos que consideraban propios por costumbre o justicia,
- b) deterioro de los términos de intercambio en un mercado de bien o de factor por debajo de lo que se consideraba justo,
- c) deterioro de la posición de ingreso relativa de un grupo en la fuerza de trabajo y
- d) reducción en los costos de información que permite a algunos individuos percibir mejores términos de intercambio, con respecto a su posición, en otros lugares.

La existencia de ideologías diferentes, y aun conflictivas, tiene su origen en experiencias diferentes. North (1981) las explica a partir de la localización geográfica, la especialización ocupacional y la división del trabajo, asignando un papel importante a miles de “empresarios intelectuales de la ideología” como sus fuentes históricas.

Como expondremos a continuación, la existencia de ideologías cambiantes y conflictivas contribuye a interpretar el cambio institucional y el desempeño económico.

3. CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO

Las instituciones pueden cambiar con los precios relativos y los gustos [North, (1990)]. Los cambios en los precios relativos pueden deberse a la acción de individuos y organizaciones que intentan aprovechar las oportunidades creadas por las instituciones. También puede tratarse de variaciones exógenas de los precios, no relacionadas con el marco institucional. Los gustos pueden cambiar en el tiempo, como consecuencia de cambios ideológicos que se deriven de cambios persistentes en los precios relativos o de la acumulación de conocimientos no interpretables con las ideologías disponibles. Un cambio en el marco institucional formal ocurrirá sólo si favorece los intereses de un grupo lo suficientemente fuerte para imponerlo al resto.

Las instituciones generalmente son estables, por lo que los cambios suelen ser lentos y pequeños. Los cambios en los precios relativos, o en los gustos de un grupo, pueden no ser lo suficientemente grandes o persistentes para justificar un cambio en las limitaciones formales de la economía a nivel constitucional, o de leyes. Sin embargo, puede justificar renegociación de los agentes dentro del marco formal, induciendo lentamente variaciones en conjunto de limitaciones informales. El mantenimiento de dicha situación en el tiempo puede hacer incompatibles limitaciones formales e informales, conduciendo a una reforma del marco formal.

Un cambio lo suficientemente grande en los precios relativos, o en los gustos de un grupo lo suficientemente fuerte, puede conducir a un cambio en el marco formal. Si dicho cambio ocurre luego del enfrentamiento violento de facciones ideológicamente contrarias, se le considera revolucionario. El cambio revolucionario, sin embargo, es menos discontinuo de lo que parece luego del análisis de North (1990).

Cuando un acuerdo entre las partes es imposible debido a la ausencia de instituciones mediadoras y de la capacidad de negociación otorgada por los electores a sus representantes, el enfrentamiento violento es inevitable. La formación de coaliciones de individuos con ideologías diferentes y un enemigo ideológico común pueden ser fundamentales para vencer. Sin embargo, una vez acabado el conflicto, una revolución triunfante puede imponer un marco formal incompatible con las limitaciones informales. Dichas limitaciones evolucionan lentamente, por lo que el cambio revolucionario puede ser inferior al esperado e incluso revertirse. No puede esperarse de todos los miembros de una sociedad una entrega permanente a una ideología en conflicto con la propia. Incluso, no puede esperarse entrega ideológica permanente de todos los revolucionarios, si está en conflicto con su riqueza: North (1990) recuerda que las ideologías se manifiestan más mientras menores sean los precios de manifestarla.

El cambio institucional es lento, debido a las limitaciones informales, a la existencia de organizaciones diseñadas para aprovechar las oportunidades creadas por las instituciones existentes y a accidentes históricos que tienen impactos duraderos [Dixit (1996)]. El cambio depende de la historia y, a su vez, afecta a la historia. El desempeño económico depende de los incentivos creados por las instituciones. Tales incentivos pueden permanecer aun cuando se intenten cambios en el marco formal orientados a lograr derechos de propiedad eficientes. Marcos institucionales ineficientes, que promueven la distribución en lugar de la producción, pueden evolucionar a través de los siglos hacia nuevos marcos ineficientes⁵.

Las instituciones, según North (1990), no necesariamente se crean para ser socialmente eficientes, sino para servir a los intereses de quienes tienen mayor poder de negociación.

II. ANTES DE FEBRERO DE 1992

El 4 de febrero de 1992, el teniente coronel Hugo Chávez se presentó por primera vez en la televisión venezolana, vestido con uniforme militar. A la cabeza del primer intento de golpe de estado en décadas, ganó en un día adversarios y simpatizantes en un país donde siete gobiernos civiles se habían cedido el poder pacíficamente, elegidos por medio del voto universal, directo y secreto según preceptos establecidos en una Constitución con 31 años de vigencia.

La aparición de Chávez en la televisión pudo ocurrir o no ese día. Fue un accidente histórico de consecuencias perdurables en la historia de Venezuela, en el sentido de

5 North (1990) utiliza como ejemplo la aplicación de constituciones similares a la de los Estados Unidos en América Latina, luego de las guerras de independencia. Las distintas limitaciones informales, heredadas de Inglaterra y España, crearon incentivos distintos en ambas regiones, y condujeron a desempeños económicos muy diferentes.

North (1990) y Dixit (1996). Sin embargo, sus efectos fueron posibles gracias al gravísimo deterioro en el marco institucional que se había acumulado durante años de gobiernos democráticos.

Esta sección se dedica a presentar cuatro aspectos fundamentales para comprender dicho deterioro: el manejo de las cuentas fiscales, la industrialización por sustitución de importaciones, la vinculación de los partidos políticos con las crisis económicas y la corrupción, y la evolución de las relaciones entre civiles y militares durante el período democrático.

1. PETRÓLEO, CUENTAS FISCALES Y PRECIOS RELATIVOS

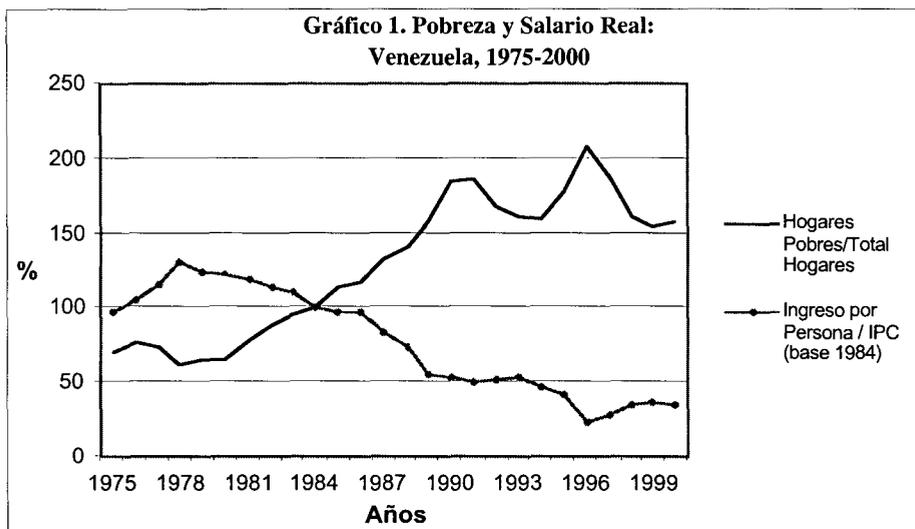
Las ideologías cambian, según North (1981, 1990), por la acumulación de nuevas experiencias que contradicen las esperadas de acuerdo con las ideologías vigentes. Los cambios inesperados en los precios relativos son experiencias de este tipo.

Hasta 1981, la estabilidad de los precios relativos en Venezuela era extraordinaria, en relación con su variabilidad en otros países del mundo. Décadas de tasas de interés y tipo de cambio fijos, con puertas abiertas al financiamiento internacional y a la compra de bienes importados, contribuyeron a mantener tasas de inflación mínimas hasta la fecha. La liberación de las tasas de interés de 1981 a 1984, y la devaluación del bolívar el 18 de febrero de 1983, dieron inicio a un período de maxidevaluaciones e incrementos en los precios de bienes y servicios que el gobierno intentó evitar por medio de controles administrativos hasta 1988. En 1989, siendo muy limitada la capacidad del país para importar y endeudarse con el resto del mundo, el gobierno eliminó los controles y permitió un importante aumento en los precios, tasas de interés y tipo de cambio.

El incremento en los precios de los bienes y servicios desde 1981 hasta 1992 siempre fue superior al incremento en los ingresos de los trabajadores. El deterioro del salario real contribuyó definitivamente al incremento en la pobreza ocurrido durante el período, ilustrado en el Gráfico 1 [Riutort (1999), Riutort y Balza (2002)].

Dicho deterioro ocurrió luego del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, cuando los extraordinarios incrementos en los precios del petróleo, “propiedad de todos los venezolanos”, reforzaron la visión de Venezuela como un país rico, en el cual los gobiernos democráticamente elegidos estaban obligados a redistribuir la riqueza entre todos los venezolanos. La caída del salario real desde entonces, la insuficiencia en los servicios públicos y la desigual de distribución de las oportunidades fueron consideradas como un fracaso del sistema democrático y de los partidos políticos. En su discurso ante el Congreso Nacional del 4 de febrero de 1992, Rafael Caldera, Presidente de la República desde 1969 hasta 1973, fundador del partido Copei, firmante del pacto de Punto Fijo y próximo candidato a la Presidencia, resumió el impacto del cambio en los precios relativos sobre el apoyo de las masas al sistema democrático del siguiente modo:

“Es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y la democracia cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer...” Citado por Rodríguez (2001), pág. 164.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Tomado de Riutort y Balza (2002)

Su discurso, también un accidente histórico de consecuencias perdurables, ayudó a su proclamación como Presidente de la República en 1993.

¿Cómo pudo empobrecerse la población de un país supuestamente rico durante 15 años seguidos? Los modelos subjetivos de muchos venezolanos respondieron a esta pregunta acusando de incapacidad, ineptitud y corrupción a sus gobernantes, y de inviable al sistema democrático. Sin embargo, muchos de estos modelos no tenían en cuenta la importancia de la concepción paternalista y redistribuidora del Estado, que también compartían, en la explicación de la incapacidad de los gobiernos para impedir el deterioro del salario real. A este problema dedicamos el resto de esta subsección.

1.1. Tres reglas en la economía venezolana hasta mediados de los 70

Hausmann (1990) apunta que el mantenimiento de tres reglas contribuyó al registro de un crecimiento económico sostenido desde antes de los años 40 hasta los 70: tipo de cambio fijo, tasas de interés fijas y presupuesto equilibrado, con predominio de los

ingresos petroleros en la partida de ingresos del presupuesto público. Este conjunto de reglas pudo mantenerse durante más de tres décadas por diversas razones:

- a) Luego de la Segunda Guerra Mundial, los acuerdos de Bretton Woods contribuyeron a mantener la estabilidad de tipos de cambio y tasas de interés en los países grandes, por lo que podía mantenerse la estabilidad en los países pequeños.
- b) Tipo de cambio fijo y tasas de interés fijas contribuyeron a mantener la estabilidad de precios relativos e impidieron la redistribución del ingreso y la riqueza por vía de precios. Gracias a ello, los costos transaccionales referidos a la capacidad de compra del bolívar eran menores que con tasas y tipo variables, facilitando contratos de largo plazo en el sector privado.
- c) Antes de la creación de la OPEP, los precios del petróleo eran relativamente bajos y, por tanto, estables. Puesto que cada país vendía cuanto producía sin negociar cuotas con otros, y los incrementos en la capacidad de producción llevan tiempo, también eran estables los ingresos por petróleo de los países exportadores.
- d) Hasta 1976, el gobierno de Venezuela se abstuvo de incurrir en endeudamientos significativos para cubrir déficits fiscales. Los gastos del gobierno se cubrían básicamente con impuestos a las empresas petroleras, que eran estables y más fáciles de recaudar que los impuestos sobre la economía interna.

Con la ruptura del acuerdo de Bretton Woods y el incremento transitorio del precio del petróleo en los años 70, y la crisis de la deuda externa en 1982, el sistema se hizo insostenible en los países pequeños, como Venezuela. Sin embargo, 30 años de estabilidad en los precios relativos determinaron el marco sobre el cual se definieron los modelos subjetivos de los venezolanos, incluidos los gobernantes que tomaron decisiones durante los años siguientes.

1.2. Tres reglas en la economía venezolana desde mediados de los 70 hasta principios de los 90

Un conjunto de reglas en un país pequeño no puede mantenerse invariable ante ciertos cambios permanentes en las condiciones exógenas. En Venezuela, los cambios introducidos en el sistema hasta 1992 fueron insuficientes, con graves consecuencias para su desempeño económico. En esta subsección examinaremos por qué. En primer lugar, describiremos el impacto que las fuentes de financiamiento del gasto público puede tener sobre el tipo de cambio, la tasa de interés, el índice de precios y el producto. En segundo lugar, referiremos algunas importantes medidas adoptadas de 1974 hasta 1992, que ayudan a comprender el comportamiento de los precios relativos y de los costos transaccionales durante el período. Por último, explicaremos la resistencia a cambiar el conjunto de normas formales asociadas con el conjunto de reglas mencionado, a pesar de haberse advertido a tiempo su ineficiencia.

1.2.1. Implicaciones monetarias del financiamiento del gasto público⁶

En Venezuela, el gobierno ha cubierto sus gastos principalmente utilizando impuestos a Petróleos de Venezuela, S.A., endeudamiento externo e interno, impuestos a las actividades económicas internas, y creando bolívares por medio de la devaluación.

Cuando el gobierno gasta en la economía interna sus ingresos por petróleo, obliga al Banco Central de Venezuela (BCV) a incrementar la base monetaria. Los efectos sobre precios, tasas de interés reales y reservas internacionales dependerán del régimen cambiario, de la política monetaria del BCV y de la sostenibilidad de ambos percibida por los agentes privados.

Con un régimen de tipo de cambio controlado (tipo de cambio fijo, minidevaluaciones sucesivas, bandas cambiarias, flotación muy sucia), tasas de interés reales insuficientemente altas y dudas sobre la sostenibilidad del régimen, la expansión de la base monetaria contribuye a la caída en las reservas internacionales y al incremento de los precios de los bienes y servicios, con lo que el bolívar se aprecia en términos reales. Si el BCV desea contener la inflación, la apreciación real y la pérdida de reservas, debe aceptar un incremento en las tasas de interés reales y en el diferencial entre tasas activas y pasivas, lo que tiene efectos adversos sobre la inversión privada, la estabilidad del sistema financiero y la confianza en el mantenimiento del régimen cambiario. En una situación como esta, la política de no permitir la pérdida de valor del bolívar frente al dólar es costosa y, para algunos agentes en el sector privado, evidentemente insostenible. Mientras más tarde el gobierno en ajustar el régimen cambiario, mayor será el ajuste que deberá hacer y mayor la redistribución de la riqueza entre quienes pudieron protegerse de la devaluación y quienes no.

El uso en la economía interna de los recursos obtenidos por deuda externa tiene efectos similares a los indicados previamente. Por el contrario, el uso de la deuda interna en la economía interna no afecta la base monetaria. Sin embargo, puede contribuir al incremento en las tasas de interés. Los pagos de intereses por deuda interna y externa, que varían con las tasas de interés, forman parte de uno de los componentes del gasto público que no puede reducirse unilateralmente, puesto que la decisión perjudicaría la capacidad de endeudamiento futuro del gobierno.

El uso en la economía interna de los ingresos por impuestos aplicados al sector privado tampoco tiene impacto sobre la base monetaria. Sin embargo, dependiendo de su definición y recaudación, pueden introducir ineficiencias en el sistema económico. El intento de aplicar nuevos impuestos puede generar, además, resistencias políticas lo suficientemente fuertes que impidan su aplicación.

6 Sobre este punto, son recomendables Zambrano y Muñoz (1988), Zambrano, Riutort y Páez (1996) y Balza (1999).

En el caso de Venezuela, donde el superávit fiscal externo ha sido habitualmente positivo, la devaluación del bolívar ha contribuido a reducir el déficit fiscal interno en diversas oportunidades. La devaluación siempre causa un incremento en el nivel de precios.

1.2.2. La volatilidad fiscal y las tres reglas en Venezuela

Entre 1973 y 1992, el precio del barril de petróleo ha variado bruscamente entre \$4 y \$30, aproximadamente, respondiendo al cumplimiento o no de los acuerdos de la OPEP, al ingreso al mercado de petróleo de exportadores no-OPEP, a las guerras en el Medio Oriente, a la expansión o contracción de las economías de los grandes consumidores y a sus políticas de aprovisionamiento de petróleo. La volatilidad de los precios del petróleo se transmitió a los ingresos públicos inmediatamente, y, en ausencia de un fondo de estabilización macroeconómica, al gasto público. Por esta vía, impactó directamente costos transaccionales, precios relativos y nivel y composición del producto.

La nacionalización del petróleo y el hierro fueron consecuencia de posiciones políticas desarrolladas décadas antes de 1974, que concebían al Estado como el agente encargado de promover el desarrollo económico y social del país, y de establecer los canales por medio de los cuales los venezolanos pudieran disfrutar de la propiedad de sus recursos. El V Plan de la Nación, de 1976 a 1980, se proponía iniciar un programa de inversión pública en industrias básicas, que sirvieran de base a una sólida economía productiva dirigida a lograr la “capitalización social del hombre” y el bienestar material de todos los venezolanos [Rodríguez (1986)]. Dicho Plan, que dio origen a las empresas del Estado, implicaba un importante incremento del gasto público por un período de tiempo superior a la duración del gobierno. Su financiamiento con ingresos petroleros y deuda externa dio origen a problemas fiscales que no han sido resueltos desde entonces.

A principios de los ochenta, los precios del petróleo comenzaron a caer y las tasas de interés internacionales a subir. Cumplir con la regla de presupuesto equilibrado comenzó a ser recurrentemente difícil desde entonces. El mantenimiento de las reglas de tasas de interés fijas hasta 1981 y de tipo de cambio fijo hasta 1983 explicaron un extraordinario episodio de fuga de capitales que se ha repetido muchas veces hasta hoy [Palma (1985), Díaz Bruzual (1985)].

El gobierno en funciones de 1984 a 1988 se resistió a abandonar del todo las tres reglas vigentes desde décadas anteriores. Mantuvo un régimen de cambios múltiples, que le permitía mantener tipos de cambio fijos para distintos tipos de bienes, y un tipo de cambio libre para importaciones de bienes o servicios no considerados prioritarios. También mantuvo tasas de interés fijas, a pesar de ser negativas en términos reales.

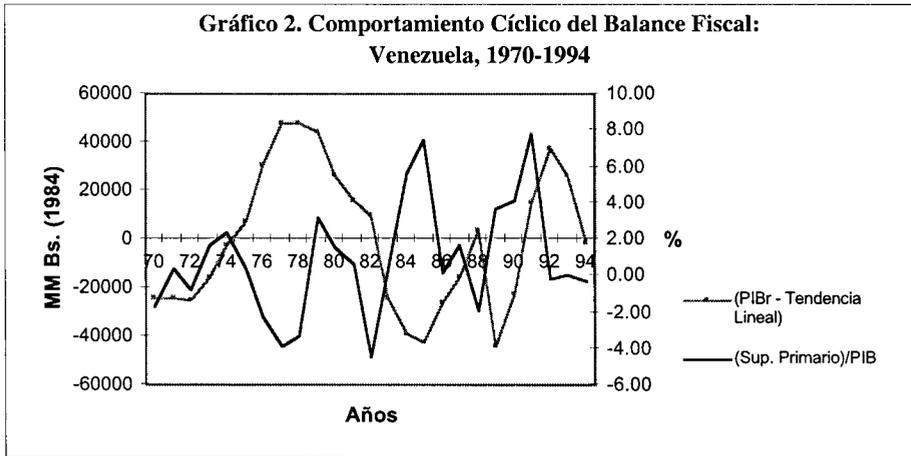
Imposibilitado para obtener préstamos en el resto del mundo, prefirió financiar su gasto con deuda interna en lugar de incrementar los impuestos internos.

Los precios del petróleo tuvieron una fuerte caída en 1986. Sin embargo, el gobierno continuó, con apoyo del BCV, utilizando el gasto público para expandir la economía por medio de los Planes Adicional, Bienal y Trienal de 1985 a 1988. La evidente insostenibilidad de la política se tradujo en una importante pérdida de reservas y en dos maxidevaluaciones de los distintos tipos de cambio. La insuficiente reducción en el gasto público y en las importaciones, dada la magnitud de la caída en los precios del petróleo, impidió la convergencia del régimen de cambios múltiples y del tipo de cambio libre a un nuevo tipo de cambio fijo, como pretendía el gobierno [Hausman (1990)]. La combinación de tipos de cambio fijos, tasas de interés fijas, política fiscal expansiva y caída en los precios del petróleo era insostenible. No saber cuándo y cómo ocurrirían los ajustes, y de qué magnitud serían, mantuvo relativamente altos los costos de transacción para los inversionistas. La estabilidad de los precios relativos no podría mantenerse durante el próximo gobierno.

En 1989 un nuevo gobierno intentó aplicar un programa de reformas económicas que, entre otras cosas, abandonaría definitivamente el conjunto de reglas. Inicialmente, se permitió la flotación del tipo de cambio, sustituida luego por un régimen de minidevaluaciones sucesivas (*crawling peg*). También se liberaron las tasas de interés. Se decidió reducir el gasto público, proponer al Congreso Nacional un conjunto de nuevas leyes fiscales, incrementar el precio de la gasolina e iniciar la privatización de las empresas del Estado.

El programa de reformas no tuvo apoyo político. Los violentos acontecimientos del 27 de febrero de 1989, que siguieron al anuncio de las políticas y al incremento en el precio de la gasolina, retrasaron la aprobación de las reformas de la Ley de Impuesto sobre la Renta (ocurrida en 1991) y del Código Orgánico Tributario (1992), y la introducción del Impuesto al Valor Agregado (1993) y del Impuesto sobre Activos Empresariales (1993). Tampoco fue posible llevar a cabo las privatizaciones.

Con respecto al gasto, ocurrió algo similar a lo que había ocurrido con todos los gobiernos desde 1979: iniciaron sus períodos con un recorte del gasto acompañado por una caída de la PIB. Luego, intentaron recuperar el producto por medio del gasto. Ello contribuye a explicar el comportamiento procíclico de la política fiscal en Venezuela, comentado por Riutort y Zambrano (1997) e ilustrado a continuación.



Fuente: Banco Central de Venezuela (BCV) y Fondo Monetario Internacional (FMI). Tomado de Riutort y Zambrano (1997)

1.2.3. ¿Por qué no se abandonaron las tres reglas ni antes ni después de 1989?

El gobierno que inició funciones en 1989 propuso una reforma fiscal y un plan de privatizaciones que no logró cumplir. ¿Cómo podemos explicar la persistencia de un conjunto de normas formales que mantiene altos costos de transacción, cuando se tienen suficientes argumentos a favor de un conjunto de normas diferentes [García, et al. (1996, 1997), Zambrano, Riutort y Páez (1996)]?

Drazen (2000) reúne diversos argumentos que explican el retraso en la aplicación de reformas económicas. Entre ellos son relevantes para nuestro caso la existencia de información asimétrica entre gobernantes y gobernados, no resuelta de modo satisfactorio al haber fallas de comunicación, la clara separación entre ganadores y perdedores inmediatos tras la reforma y la ausencia de mecanismos creíbles de compensación para los perdedores. La violenta reacción del 27 de febrero de 1989 al incremento en el precio de la gasolina y al anuncio del paquete de medidas del gobierno, calificado despectivamente como “neoliberal”, seguramente contribuyó a restar apoyo político al proyecto de reforma de leyes impositivas.

Aplicar reformas económicas que impliquen costos sobre los electores reduce la probabilidad de reelección del partido de gobierno. Ello puede explicar el retraso en la aplicación de las reformas, a pesar de la acumulación de costos sociales que no podrían evitarse en el futuro. Las políticas expansivas seguidas de 1986 a 1988, por ejemplo, pudieron facilitar la reelección de Acción Democrática como partido de gobierno en 1989. Sin embargo, hicieron mayor el costo del ajuste realizado en 1989, y redujeron su probabilidad de éxito.

Llevar a cabo la privatización tampoco era fácil. Como para los gobiernos de otros países con empresas públicas endeudadas y con mal desempeño económico, la privatización de algunas empresas hubiera sido un modo relativamente rápido de reducir déficits fiscales y deuda externa. Sin embargo, tal cosa no ocurrió. Una razón es ideológica, en el sentido de North (1981): el cambio en los derechos de propiedad que implica privatizar una empresa de “todos los venezolanos” despertó fuertes resistencias dentro y fuera de los partidos políticos. Por otro lado, la propiedad pública de las empresas había permitido reducir los costos de transacción dentro de los partidos políticos: según Geddes (1999), mantener empleados a miembros del partido reducía los costos de supervisión de los jefes del partido. La privatización hubiera requerido despidos o, en todo caso, pérdida del control supervisor de los partidos sobre los empleados.

El incremento de ingresos por vía de impuestos o privatizaciones tenía, por lo tanto, serias dificultades. Con respecto a la reducción de los gastos ocurría algo similar. Por una parte, todas las reducciones de gasto durante el período fueron acompañadas por importantes caídas del producto. Siendo el horizonte de cada gobernante el próximo período electoral, el incentivo para reducir el gasto durante la totalidad de su mandato es bajo. Por otra parte, importantes partidas del gasto público, como salarios e intereses sobre la deuda, no pueden reducirse sin provocar conflictos internos o externos. Ello puede explicar que Riutort y Zambrano (1997) encuentren menor volatilidad en los gastos corrientes que en los de capital. Por último, el Estado venezolano se ha concebido como un redistribuidor de la renta petrolera durante décadas. North (1990) apunta que las instituciones orientadas hacia la redistribución tienden a ser estables, a pesar de eliminar los incentivos al incremento de la productividad, puesto que permiten crear organizaciones interesadas en su permanencia.

Podemos concluir esta sección señalando que antes del golpe de 1992 el conjunto de normas formales relacionadas con el modo de recaudación de impuestos y su uso era ineficiente, porque contribuía a incrementar los costos transaccionales de los inversionistas. Al ser más difícil anticipar el comportamiento futuro de las tasas de interés, del tipo de cambio o del producto, se hacía más difícil la medición de variables fundamentales para la inversión. A pesar de ser advertidos en múltiples ocasiones los costos del conjunto de normas vigentes, ellas se mantuvieron incluso después de 1989. La concepción del Estado venezolano como redistribuidor de la renta petrolera, la facilidad de la recaudación del impuesto al petróleo, la incertidumbre con respecto a la transitoriedad de los *shocks* petroleros, la información asimétrica entre asesores y gobernantes, y entre gobernantes y gobernados, y el interés de todos los partidos de gobierno en conservar el poder pueden explicar la persistencia de estas instituciones ineficientes.

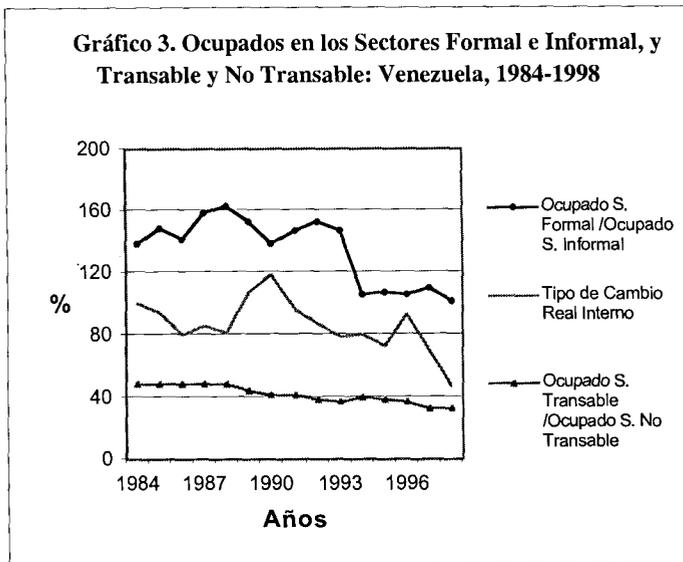
2. INDUSTRIALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

En Venezuela, las normas formales que sostenían la sustitución de importaciones se mantuvieron durante 30 años, hasta su abandono en 1989. En 1958, luego un *shock* petrolero adverso, el primer gobierno democrático restringió las importaciones de bienes de consumo interno y estableció medidas proteccionistas para su producción interna. Ello inició un proceso de industrialización tardía, fomentando a través de subsidios, controles de precios, sobrevaluación cambiaria sistemática y uso discrecional de aranceles, licencias, prohibiciones y exoneraciones arancelarias el surgimiento de un sector empresarial orientado al mercado interno y con un marcado sesgo antiexportador [CORDIPLAN (1990)].

Según North (1990), este tipo de normas formales son ineficientes porque, al evitar la competencia, eliminan los incentivos para invertir en conocimientos. Sin embargo, pueden mantenerse al menos por dos razones. Una es la creación de organizaciones que se benefician de las oportunidades creadas por el marco institucional, y que procuran su mantenimiento. Tal es el caso de las empresas productoras de no transables e importadoras. Otra es la producción por evolución de ideologías que racionalizan la estructura de la sociedad y explican su mal desempeño como consecuencia de factores exógenos, proponiendo políticas reforzadoras. Las ideas de la CEPAL y la teoría de la dependencia son dos ejemplos utilizados por North (1990).

La creación de la OPEP y la crisis de la deuda externa de 1982 causaron cambios en los precios relativos que obligaron a muchos países de América Latina a abandonar el régimen de sustitución de importaciones [Geddes (1999)]. En Venezuela se mantuvo hasta 1989, cuando se inició una reforma comercial e intentó reducirse la apreciación real del bolívar permitiendo su devaluación sostenida en el tiempo. La oposición a la aplicación del cambio en las normas formales pudo deberse a tres razones [Drazen (2000)]: incertidumbre con respecto a la variación de los beneficios individuales una vez se realizara la reforma, existencia de grupos de interés que serían perjudicados por la reforma comercial y objetivos de corto plazo de los partidos políticos.

El sector empresarial privado no pudo reconvertirse con rapidez luego del cambio en las reglas formales decidido por el gobierno en 1989, lo que pudo causar en parte la mayor caída en el producto registrada durante todo el período democrático. El sesgo antiexportador de la economía venezolana se mantuvo aun después del levantamiento de la protección comercial, debido a la casi continua apreciación real del tipo de cambio real durante los últimos años. Hemos visto que el financiamiento del gasto interno con recursos externos, y la resistencia de los gobiernos a contener el déficit fiscal y a abandonar el control sobre el tipo de cambio han contribuido a la apreciación real. Este es uno de los factores que podrían explicar los incrementos en la proporción del empleo en los sectores no transable e informal en Venezuela, ilustrados a continuación:



Fuente: BCV y INE. Tomado de Balza (2001).

3. PARTIDOS POLÍTICOS Y CORRUPCIÓN

Antes del golpe de 1992, los partidos políticos habían recibido duras críticas a todo nivel. Las siguientes citas, tomadas de la Presentación al Congreso del VIII Plan de la Nación, son particularmente interesantes:

La democracia venezolana ha ofrecido durante tres décadas objetivos que se mantienen incumplidos. También ha producido perversiones que generan desencanto e insatisfacciones y hasta un peligroso escepticismo por parte de sus ciudadanos ante las instituciones públicas y el Estado. Luego de recorrer una senda democrática de treinta años, la situación actual del sistema político venezolano se caracteriza por la existencia de una democracia limitada por la persistencia de factores distorsionantes como el centralismo y el clientelismo, como formas prevalecientes para la toma de decisiones colectivas.

(...)

Por otra parte, los partidos políticos se han convertido en uno de los protagonistas más importantes del mecanismo intervencionista del Estado sobre la sociedad. La mayor parte de las decisiones estratégicas han sido y son tomadas en su seno, lo cual ha traído como resultado una excesiva ingerencia clientelar de los partidos en los asuntos públicos, la sociedad civil y sus asociaciones. Por lo demás, puede mencionarse la designación clientelista de funcionarios y altas autoridades, por acuerdos entre partidos y no por un sistema de méritos.

CORDIPLAN (1990), págs. 84-85

A las críticas de centralismo, clientelismo, intervencionismo e ineficacia, se sumaron denuncias de corrupción contra miembros de los partidos políticos Acción Democrática (AD) y Copei, quienes se turnaron el poder desde 1958. Sin embargo, a pesar de las acusaciones de corrupción contra Carlos Andrés Pérez y miembros de su partido desde 1975 [Sanin, 1976], Pérez tuvo la oportunidad de ser electo para un segundo mandato en 1989. Su gobierno, que sufrió dos intentos de golpe de estado en 1992, acabó en el 21 de mayo de 1993 luego de aceptarse su antejuicio de mérito por malversación de fondos. Fue la última vez, hasta la fecha, que un candidato apoyado por AD o Copei llegó a la Presidencia de la República.

El incumplimiento de las promesas de los partidos, la corrupción y su impunidad fueron algunos de los argumentos de los golpistas de 1992. La persistencia del conjunto de normas formales ineficientes que dieron origen a tales fenómenos puede explicarse a partir de las ideas de North. En una democracia, los políticos usualmente no pueden maximizar simultáneamente el ingreso nacional, su riqueza personal y su permanencia en el gobierno [Geddes (1999)]. La asimetría de información entre electores y políticos permite a estos últimos dedicar recursos públicos a incrementar su probabilidad de mantenerse en el poder y aumentar su riqueza personal. Lograr el poder implica disponer de poderosas maquinarias electorales que atraigan la atención de electores generalmente desinformados. Cuando dos partidos se turnan en el ejercicio del poder, y utilizan fondos públicos para financiar sus campañas, es posible que coludan entre sí para evitar represalias. La impunidad permite la persistencia de la corrupción.

Sin embargo, la formación de electores mejor preparados para evaluar la gestión gubernamental, la denuncia de la corrupción a través los medios de comunicación y la aparición de nuevos grupos políticos en tiempos de crisis pueden reducir los casos de corrupción. Al menos, temporalmente.

4. CIVILES Y MILITARES

La Constitución de 1961 establecía la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, y negaba a sus miembros el derecho al voto y a la deliberancia. Lograr siquiera proponer dichas ideas en un país como Venezuela era algo particularmente difícil, puesto que durante casi todo el siglo XIX y más de la mitad del XX, el poder fue ejercido por generales provenientes de la guerra de independencia, de la guerra federal, de montoneras invasoras o de escuelas militares.

Para considerar este problema desde una perspectiva institucional, es relevante comenzar con la Reforma Militar realizada durante el gobierno del general Juan Vicente Gómez, entre 1910 y 1913. Según Ziems (1993), sus tres aspectos fundamentales fueron el institucional, el administrativo y el material. La Reforma crea un Ejército Nacional al servicio del gobierno central y de la Constitución, profesional, con jerarquías claras,

edificios propios y armas modernas. Un Ejército, además, definido como heredero del Ejército comandado por Simón Bolívar.

La formación de jóvenes dentro de las escuelas militares se hizo en parte para consolidar el poder personal de Gómez, con respecto al de los caudillos regionales. Por ello, luego de la Reforma, al Ejército se le trató como una policía nacional, dirigida por generales amigos del régimen. Ello explica las diferencias de opiniones entre los viejos generales y los nuevos oficiales, que desembocaron en las conspiraciones registradas en 1914, 1918, 1922 y 1928, cruelmente castigadas por el gobierno. A la muerte de Gómez, sin embargo, el Ejército no se disolvió. Aún más, su apoyo a los gobiernos de los generales López Contreras y Medina Angarita, desde 1936 hasta 1945, permitió la incorporación de derechos políticos y de propiedad a los civiles en la Constitución de 1936 y la legalización de partidos políticos y sindicatos.

Las organizaciones civiles surgieron como consecuencia del crecimiento de las ciudades y de la industria petrolera, bajo la influencia de los programas políticos comunista, social demócrata y social cristiano desarrollados en otros países del mundo. Para los civiles, era prioritario establecer el voto universal, directo y secreto para elegir al Presidente de la República. El acercamiento entre el partido Acción Democrática y un grupo de militares graduados descontentos culminó en el golpe cívico-militar de 1945.

Los intereses de civiles y militares eran diferentes. Según el general Marcos Pérez Jiménez [Blanco (1983)], los militares deseaban evitar la conversión del Ejército en una policía, e incrementar su poder en relación con el de los vecinos para revisar los tratados sobre fronteras. Para los civiles, la prioridad era convocar una Asamblea Constituyente y elaborar una nueva Constitución. El desacuerdo entre civiles y militares, y la unidad de los militares en torno al Estado Mayor, condujeron a un golpe militar en 1948. Las organizaciones civiles fueron proscritas y la libertad de expresión limitada, a cambio de la construcción de grandes obras públicas y del fortalecimiento militar. Sin embargo, según Pérez Jiménez, más que la resistencia civil fue la división entre los militares, que hubiera debido contener con pelotones de fusilamiento, la que le obligó a abandonar el poder el 23 de enero de 1958 [Blanco (1983)].

Con la aprobación de la Constitución de 1961, los partidos políticos lograron iniciar un período durante el cual los militares reconocieron como Comandantes en Jefe a Presidentes de la República civiles, electos mediante el voto universal, directo y secreto. Los gobiernos civiles intentaron ejercer un control político “subjetivo” sobre los militares [Yépez, (2002)], incrementando los incentivos individuales para mantener las instituciones democráticas y elevando los costos transaccionales entre posibles golpistas. Para ello, entre otras cosas, abolieron la unidad de mando de las Fuerzas Armadas y procuraron mantener un “equilibrio de las Fuerzas” en el otorgamiento de altos cargos, fragmentaron el mando operacional en multitud de comandos confusos y dieron

preferencias al otorgar ascensos o cargos públicos a oficiales adeptos al gobierno de turno, recomendados por “comisarios políticos” establecidos dentro de cada comando

El apoyo militar a los gobiernos civiles, aunque mayoritario, no fue unánime durante el período. El gobierno de Betancourt resistió 22 golpes de estado [Rodríguez (2001)]. A pesar de la contribución definitiva de las operaciones militares en el fracaso de las guerrillas ocurridas en Venezuela de 1962 a 1969, grupos de militares “nacionalistas” se unieron en las acciones de la época contra los gobiernos civiles [Valsalice (1975)]. El triunfo de las Fuerzas Armadas contra los guerrilleros, sin embargo, no acabó con las simpatías de algunos militares por sus ideas revolucionarias y antinorteamericanas [Izarra (2001)].

Luego de la pacificación, y de la nacionalización del hierro y el petróleo, el régimen democrático bipartidista inició un programa de formación técnica y profesional para las Fuerzas Armadas y adquirió nuevos sistemas de armas. La creación del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IADEN) en 1972 y del Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas (IUPFAN) en 1974, la conversión de academias militares en institutos universitarios y el otorgamiento de becas para estudios en el exterior a miembros de las Fuerzas Armadas facilitó el acercamiento entre sectores civiles y militares y el inicio de estudios militares sobre las coyunturas política y económica venezolanas. Según Izarra (2001), ello contribuyó a la conformación del grupo R-83 (Revolución 83) dentro de las Fuerzas Armadas, que planificó un golpe de estado para 1983 en conjunto con ex-guerrilleros.

Para los golpistas [Izarra (2001)], el sistema político estaba agotado, y era dependiente, injusto, transculturizado y corrupto. Se proponían una violenta revuelta popular apoyada por los sectores revolucionarios de las Fuerzas Armadas, que impusieran una junta militar de gobierno. La junta suspendería las garantías; suprimiría los poderes públicos y gobernaría con los sectores organizados de la República, seleccionados en todo el país por asambleas populares. Las Fuerzas Armadas se organizarían sobre nuevos conceptos de defensa nacional y soberanía. Se reorganizaría el Estado sobre bases bolivarianas y nacionalistas. Se establecería el control estatal de la economía para acabar con la pobreza. Se realizarían juicios contra corruptos y traidores a la patria en tribunales populares, controlados por el Estado. Y, por último, se elaboraría una nueva Constitución y se llamaría a elecciones populares. El golpe no ocurrió por no contar con una vanguardia contundente, por el control absoluto del poder por parte del gobierno, por una situación económica aun relativamente favorable al gobierno y por las acciones políticas y militares norteamericanas contra gobiernos de tendencias comunistas en Centroamérica y el Caribe. Ya en 1986, casi todos los militares involucrados en el plan habían sido aislados en sus unidades militares o en el exterior, y se habían retrasado sus ascensos. Las relaciones de los militares con los civiles golpistas se habían deteriorado, y la alta popularidad de Jaime Lusinchi hacía imposible un golpe como el planificado.

Otro grupo, al que pertenecía Hugo Chávez, comenzó a conspirar en 1982. Según Caballero (2002, pág. 56),

[...] los jóvenes conspiradores tenían en la cabeza un batiburrillo de ideas muy generales, esos lugares comunes de toda política, un patriotismo de escuela primaria, un izquierdismo más que trasnochado, emulsionado con un fascismo no menos tal (...); y mucha ambición personal.

Para este grupo, los resultados inmediatos del “paquete neoliberal” anunciado por Carlos Andrés Pérez en 1989, los violentos saqueos del 27 de febrero y las importantes denuncias de corrupción contra el gobierno señalaron la hora del alzamiento militar. Con ello se hizo evidente la supervivencia del militarismo dentro de las Fuerzas Armadas. Y en el electorado, como se verificaría durante las elecciones de 1998.

III. COMO ESPERANDO ABRIL: DE 1992 A 2002

A los pocos meses del 4 de febrero de 1992, Carlos Andrés Pérez, acusado por malversación de fondos, fue sustituido por Ramón J. Velázquez en la Presidencia de la República. Velázquez aprobó por Ley Habilitante parte de las leyes fiscales presentadas ante el Congreso al comienzo del gobierno de Pérez. Rafael Caldera, a la cabeza de un nuevo partido, fue proclamado presidente electo luego de prometer la revisión de la Ley del IVA, nunca “arrodillarse” ante el Fondo Monetario Internacional y no devaluar la moneda. Su gobierno se inició en 1994 en medio de importantes fallas en la provisión de bienes públicos, que no se esperaba pudiera mejorar durante la década siguiente [Vivancos y España, (1993)]. La situación empeoró con una grave crisis financiera, cuyo manejo fue excesivamente costoso y cuyo impacto sobre las cuentas fiscales fue enorme [García, Rodríguez y Salvato (1998)]. Caldera acabó su gobierno luego de solicitar un préstamo al Fondo Monetario Internacional y haber devaluado, dos veces más, la moneda.

Mientras tanto, Hugo Chávez, liberado de la prisión por Caldera, había decidido participar en las elecciones de 1998 a la cabeza de recién creado Movimiento V República (MVR). Una interesante presentación del MVR (hasta marzo de 1998) es ofrecida a continuación por Izarra (2001, pág. 117):

(...). El MVR emergió en la escena política para darle voz a los sectores que antes no la tenían, y crear la vía de sustitución de la democracia representativa por una democracia realmente participativa: la democracia directa. (...) [Su] base ideológica (...) se fundamentó en una concepción nacionalista, popular y reivindicativa, basada en el cuerpo de ideas de El Libertador Simón Bolívar. Para el MVR su misión era lograr el bien común del colectivo nacional. Entendiendo el bien común como la máxima satisfacción de las expectativas individuales y colectivas de la sociedad, a fin de obtener los estadios más elevados de prosperidad de la

patria. (...) [S]u acción política estaría dirigida a cultivar en los ciudadanos la conciencia de ser dueños de su destino y de asumir la dirección de los procesos sociales en que se ve envuelto diariamente. De allí que el MVR postulaba el Poder Constituyente como la expresión teórico-práctica que permitiría transferir la toma de decisiones al colectivo.

En 1998 se cumplieron 40 años del 23 de enero de 1958. En sus discursos, Chávez asoció los 40 años de democracia a gobiernos corruptos, “cúpulas podridas” y empobrecimiento de unos por enriquecimiento de otros. Ofreció refundar la República, comenzando por convocar a una Asamblea Nacional Constituyente que barriese con la democracia *puntofijista* desde la redacción y aprobación de una nueva Constitución Nacional. No tuvo oponentes con el mismo poder de convocatoria, y en unas elecciones con cerca del 30% de abstención, ganó la Presidencia con el 56,45% de los votos. ¿Qué ha sucedido desde entonces?

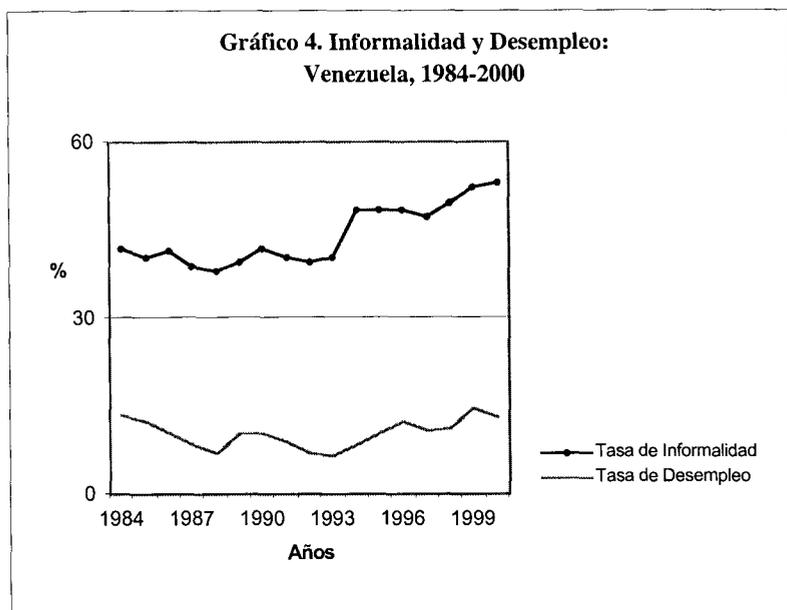
Esta última sección se divide en cuatro partes. En las dos primeras, se refieren brevemente a los cambios institucionales y al desempeño económico de los tres años de gobierno chavista. En las últimas dos, se ofrecen algunas explicaciones para los sucesos de abril de 2002.

1. TRES AÑOS DE GOBIERNO: CAMBIO DEL MARCO INSTITUCIONAL FORMAL

Las prioridades del gobierno de Chávez eran políticas, y contaron con un respaldo mayoritario de los votantes. No es de extrañar que se busquen culpables en un país aparentemente rico, pero que padece una larga crisis económica durante quince años, y en donde hay graves sospechas en contra de la honestidad de sus gobernantes. Observemos algunos indicadores básicos que nos ayuden a resumir el impacto de la crisis económica sobre los electores.

Graves problemas han afectado a los trabajadores durante más de 15 años. Por una parte, el incremento de la ocupación formal ha ocurrido más lentamente que los de la ocupación informal y el desempleo, como se ilustra en el gráfico 4. Por otra parte, el poder adquisitivo del ingreso laboral ha disminuido de un modo prácticamente ininterrumpido desde 1978, como se ilustró en el gráfico 1.

Ello contribuye a explicar un incremento casi sostenido de la pobreza de los hogares en Venezuela [Riutort (1999)]. La probabilidad de encontrar un empleo relativamente bien remunerado se ha reducido con el tiempo.



Fuente: INE. Tomado de Balza (2001)

La aplicación de programas de ajuste económico, incompletos o inconvenientes, desde 1979 hasta 1998, no sólo no contuvieron el deterioro de las condiciones laborales en Venezuela. También implicaron importantes costos en términos del producto potencial, puesto que al incrementar los costos transaccionales, desanimaron la inversión de largo plazo en el país. Además, perjudicaron la credibilidad y la reputación de los partidos políticos como fuentes de gobernantes. Por último, incrementaron la desconfianza y el rechazo de los electores con respecto a las políticas generalmente propuestas al iniciar reformas económicas.

El gobierno de Hugo Chávez comenzó con reformas políticas. Su ataque se dirigió, inicialmente, contra las instituciones heredadas del *puntofijismo*, las organizaciones del sector público civil y los ya debilitados partidos políticos. Para nuestro estudio, debemos considerar los importantes cambios en el marco institucional formal que significaron la aprobación de una nueva Constitución en diciembre de 1999 y la promulgación del conjunto de Decretos Ley promulgados por el Presidente de la República el 13 de noviembre de 2001, en el marco de una Ley Habilitante que le fue concedida un año antes.

1.1. La nueva Constitución y la transitoriedad

La Constitución de 1999, presentada por una Asamblea Nacional Constituyente con mayoría chavista, fue aprobada por referéndum. Aunque no es este el lugar para

analizarla en profundidad, es necesario mencionar algunos de los importantes cambios institucionales que introdujo con respecto a la Constitución de 1961.

- a) Según la nueva Constitución, “el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. Se elimina su carácter representativo.
- b) A los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se añaden los poderes Ciudadano y Electoral.
- c) El Presidente de la República y la Asamblea Nacional (cuerpo unicameral que sustituye al Congreso Nacional) son elegidos mediante voto directo, universal y secreto. El nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los funcionarios miembros del Poder Ciudadano (Fiscal, Contralor y Defensor del Pueblo) y del Poder Electoral debe ser realizada con participación de la Asamblea Nacional a partir de las candidaturas presentadas por los respectivos Comités de Postulaciones, que deben incorporar a personas ajenas al gobierno.
- d) La nueva Constitución extiende el mandato presidencial a seis años, y permite la reelección inmediata por una vez. El Presidente debe elegir a un Vicepresidente Ejecutivo, quien debe sustituirle en caso de ausencia. El Presidente puede disolver la Asamblea Nacional si ella le obliga por tres veces a cambiar de Vicepresidente.
- e) Las Fuerzas Armadas se convierten en Fuerza Armada. A sus miembros se reconoce el derecho al voto y no se les prohíbe la deliberancia.

Las constituciones son contratos incompletos, elaborados por individuos que saben que serán afectados por ella, y que, por las dificultades relacionadas con su modificación o sustitución, tendrán efectos duraderos [Dixit (1996)]. Por ello, las críticas a los proyectos y a los resultados suelen ser muy fuertes. En el caso de la Constitución de 1999, mencionaremos sólo dos de las críticas realizadas: el incremento del poder presidencial y el cambio de nombre del país. Ambas reflejan el rechazo de los opositores a aceptar una Constitución que corresponde a un proyecto personalista con apoyo de las mayorías.

Una vez aprobada, se inició un período de “transitoriedad” que duró más de un año, durante el cual se tomaron decisiones que pusieron en duda la disposición del gobierno chavista para respetar la nueva Constitución. Entre ellas, citamos dos: la elección por parte de la Asamblea Nacional de los miembros del Poder Ciudadano utilizando una Ley de Postulaciones impugnada por los ocupantes salientes de la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, y sobre la cual el Tribunal Supremo de Justicia declino comentar (*El Nacional*, 20.12.00), y la extensión del mandato de Chávez por cinco meses, hasta el 2007, por decisión del mismo Tribunal (*El Nacional*, 05.04.01).

Los opositores acusaron a la Asamblea Nacional y al Tribunal Supremo de Justicia, donde la mayoría chavista era reconocida, de extender la transitoriedad para tomar decisiones inconstitucionales. Ello ilustra un caso de grave desequilibrio institucional: nuevas normas formales son aprobadas por una mayoría, que se excusa, por mayoría, de cumplir con los artículos que pueden favorecer a las minorías. Las minorías consideran, sin embargo, que pueden mejorar su situación dedicando recursos a exigir el cumplimiento de las normas, para luego intentar su modificación.

1.2. La Leyes de la Habilitante II

Las críticas a la Constitución de 1999 fueron muchas. También lo fueron las dirigidas al conjunto de decretos ley promulgados por la segunda Ley Habilitante que concedió la Asamblea al Presidente. Según su clasificación, el Ejecutivo aprobó 14 leyes en el ámbito financiero, 10 en el económico y social, 10 en infraestructura, transporte y servicios, 6 en seguridad ciudadana y jurídica, 2 en ciencia y tecnología y 6 en organización y funcionamiento del Estado. Las críticas, decreto por decreto, fueron recogidas por la Comisión Especial para la Evaluación de los Contenidos Dictados en Cumplimiento de la Ley Habilitante. Por su interés para la comprensión de la oposición de un grupo al conjunto de leyes, sirve de ilustración la opinión de Fedecámaras sobre la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario: “(...) no hay mejor ejemplo de la concentración de tantos elementos negativos: estatismo, centralismo, discrecionalidad, intimidación, confiscación, confusa, punitiva, dadivosa, antidemocrática, inviable fiscalmente y prácticamente inaplicable” [Cabezas (2002)].

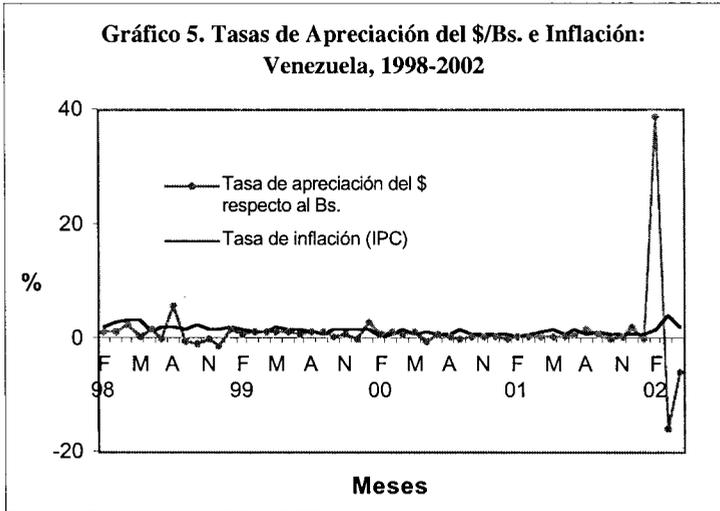
A pesar de reconocer la necesidad de nuevas leyes en los ámbitos mencionados, los adversarios critican la violación de los derechos de propiedad, el intervencionismo público, la arbitrariedad hecha ley, la existencia de errores técnicos y de excesivos costos de implementación. A muchas se les acusa, además, de inconstitucionales. Ante la negativa del gobierno a revisar las leyes, Fedecámaras y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) convocaron a un paro el 10 de diciembre de 2001.

2. TRES AÑOS DE GOBIERNO: DESEMPEÑO ECONÓMICO

Chávez comenzó su gobierno desconociendo las organizaciones recibidas de gobiernos anteriores. Cambió los nombres de los ministerios y organismos públicos, eliminando unos y fundiendo otros, y, argumentando que los canales burocráticos tradicionales retendrían el 80% de la ayuda a los pobres, utilizó a las Fuerzas Armadas en el Plan Bolívar 2000 como agente de asistencia directa [Yépez (2002)]. Ha colocado a las mismas personas en ministerios diferentes, y propuesto a la Asamblea, donde goza

de mayoría, personas de confianza (entre ellos varios militares activos) para ocupar altos cargos públicos. Ello ha restado transparencia a las acciones gubernamentales.

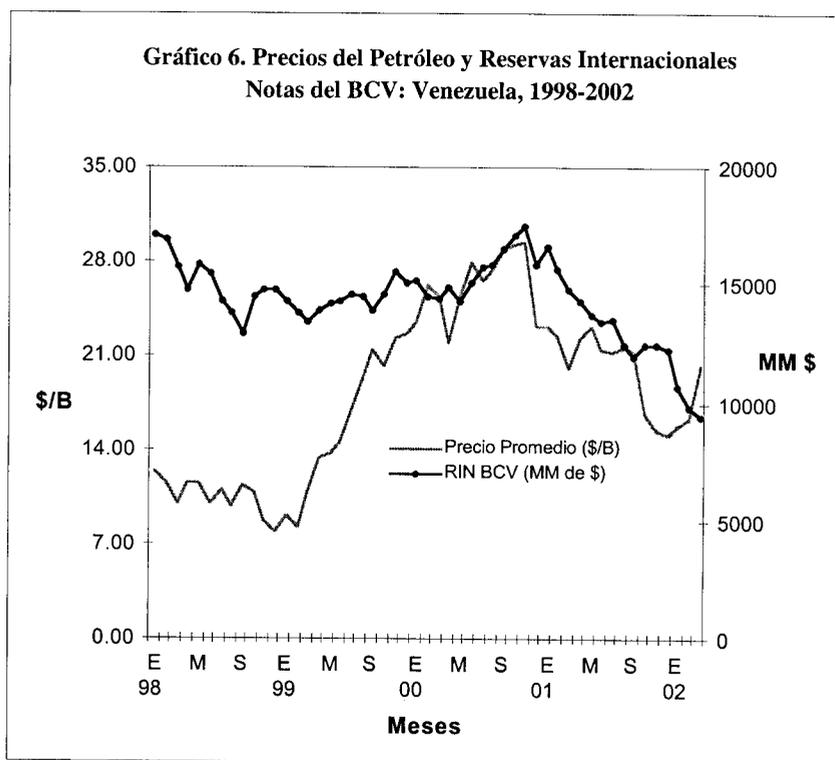
Durante la mayor parte de su período, Chávez ha presentado como principales logros económicos la estabilidad del tipo de cambio, el control de la inflación (cuyo comportamiento se ilustra en el gráfico 5) y la defensa de los precios del petróleo.



Fuente: BCV.

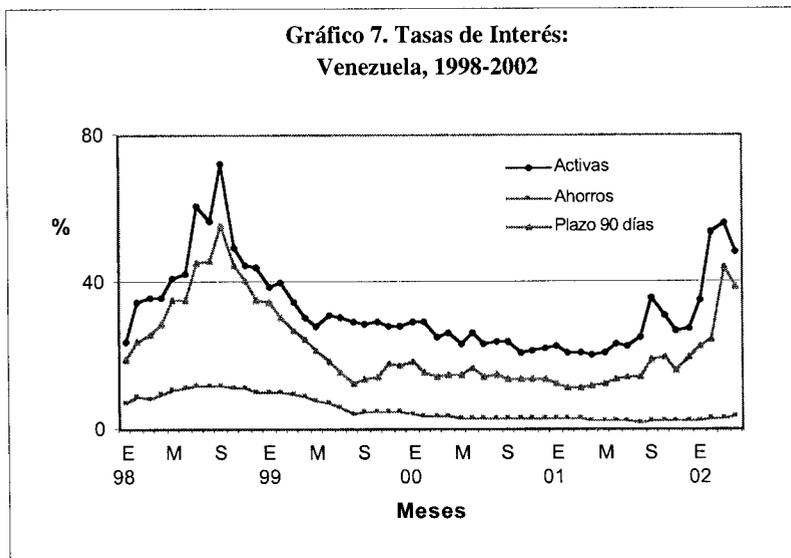
Sin embargo, el desempeño económico del trienio no puede considerarse favorable. La política antiinflacionaria se limitó a impedir una devaluación sin eliminar los factores que presionaban contra el bolívar, por la vía fiscal y por las pésimas expectativas generadas luego de las decisiones y declaraciones de los funcionarios públicos, y que la hacían evidentemente insostenible. Durante el período, los costos transaccionales para los inversionistas se han incrementado sensible y persistentemente por estas y otras razones. A la ausencia de un marco institucional formal definitivo desde 1999 hasta 2001, se suma el permanente ataque verbal del Presidente contra los empresarios, los bancos, la CTV, los medios de comunicación, los partidos opositores, los partidos aliados disidentes, la Iglesia y quienes, individualmente o en grupo se oponen a sus ideas. Para empeorar la situación, Chávez apoyó implícita o explícitamente a invasores de tierras e inmuebles, a la guerrilla colombiana, a los gobiernos de Hussein, Gadafi y Castro y a quienes han agredido violentamente a opositores universitarios y medios de comunicación, y mantuvo una posición ambigua con respecto a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra la ciudad de Nueva York.

La incertidumbre causada por el comportamiento del Presidente y su equipo de gobierno, y el mantenimiento del régimen de bandas hasta el 13 de febrero de 2002, se refleja en la variación de las reservas internacionales del BCV y de las tasas de interés de la banca reseñada en los gráficos 6 y 7. Por una parte, a pesar del incremento en los precios del petróleo desde 1999 hasta 2001 por encima del promedio de 1998, las reservas internacionales no sólo no aumentaron, sino que declinaron sostenidamente durante el año 2001. Por otra parte, el riesgo asociado a una economía inestable contribuye a explicar el importante diferencial entre tasas activas y pasivas de interés de la banca registradas durante el período⁷.



Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo y BCV.

7 Zambrano, Vera y Faust (2001) y Martí y Rodríguez (2001) han discutido la importancia de la colusión y la ineficiencia dentro del sistema financiero como causas principales del diferencial de tasas.



Fuente: BCV.

Mantener el régimen de bandas hasta 2002 permitió mantener la inflación bajo control y las tasas de interés altas pero con una lenta tendencia a la baja. La caída en los precios del petróleo desde finales de 2001 y la permanente caída en el nivel de reservas internacionales hizo evidente para el gobierno que el régimen era, además de costoso, insostenible. Al sustituir el régimen por uno de tipo de cambio flexible, precios y tasas de interés volvieron a subir. Chávez reconoció la existencia de una grave crisis fiscal el 13 de febrero de 2002, pero no anunció medidas creíbles para resolverla. La incertidumbre puede incrementar las presiones sobre el tipo de cambio, las reservas internacionales, la inflación y las tasas de interés. Con ello aumentan los costos transaccionales de los inversionistas, y se compromete seriamente el crecimiento potencial de la economía.

Con respecto al efecto de las decisiones políticas y económicas de Chávez sobre la pobreza, tampoco hay buenas noticias. El porcentaje de hogares pobres en 1998 era de 57,6%. En 2002 podría llegar a 67% [Riutort (2002)].

3. EL 11 DE ABRIL DE 2002: LA SOCIEDAD CIVIL, EL PUEBLO SOBERANO Y LOS MILITARES

El 11 de abril fue un día de costos transaccionales excepcionalmente altos para todos los involucrados. Cada participante tuvo que resolver varios problemas inusuales de elección, en un ambiente dinámico y con incertidumbre, en el cual la elección de los

otros sería determinante para el resultado final. Cada una de las decisiones ese día se tomó en un ambiente de extrema asimetría de información, y los acuerdos a los que se llegó no tuvieron un tercero que les diera garantía de cumplimiento obligatorio. La disolución de coaliciones públicas, la declaración de alianzas ocultas y la formación de otras nuevas, quizás inesperadas e insostenibles en el tiempo, ayudan a explicar los acontecimientos que siguieron al 11 de abril.

Mueller (1989), en su reseña sobre los modelos de revolución, recoge algunas ideas que son útiles para nuestro trabajo⁸. Cuánto tiempo dedica una persona a una actividad “revolucionaria” depende de lo que gane con el triunfo de la revolución, la probabilidad de triunfo, el placer personal de participar en ella [que podemos asimilar al concepto de ideología de North (1981)], el castigo si se es atrapado, la probabilidad de ser atrapado y el ingreso perdido por participar en la revolución. Mientras mayor sea el número de personas dedicando tiempo a la revolución, mayores serán su probabilidad de triunfo y el placer personal, y menor será la probabilidad de ser atrapado. Esta última probabilidad se incrementa al dedicar el régimen más recursos para reprimir la revolución.

La siguiente subsección trata por separado a tres grupos que participaron públicamente en los sucesos del 11 de abril: la “sociedad civil”, el “pueblo soberano” y los militares.⁹

3.1. La sociedad civil

La marcha del 11 de abril ocurrió luego de dos días de paro laboral (convocado por la CTV y Fedecámaras), de concentraciones multitudinarias en apoyo a los ejecutivos despedidos por Chávez de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y de anuncios de rechazo contra el gobierno por parte de militares de alta graduación. La programación de los canales comerciales de televisión durante los días 9, 10 y 11 se dedicó por completo a la transmisión de los actos de protesta contra el gobierno. Las casi 20 interrupciones de las transmisiones privadas por medio de cadenas de radio y televisión del día 9 fueron respondidas con la transmisión simultánea de ambas en pantalla dividida, acusando al gobierno de violar la Constitución de 1999.

8 Más que definir “revolución”, Mueller (1989) plantea la siguiente pregunta: ¿por qué una persona participa en una revolución si al hacerlo tiene poco que ganar y corre grandes peligros? Este problema es el que North (1981) intenta resolver introduciendo el concepto de ideología.

9 Opositores y simpatizantes del actual gobierno tienden a identificarse a sí mismos como miembros de la “sociedad civil” y del “pueblo soberano”, respectivamente. Cada grupo parece utilizar el término elegido negando su uso al otro. En este trabajo no se definen dichos conceptos: únicamente se usan como etiquetas.

Más de 500.000 personas asistieron a la marcha, exigiendo la salida de Chávez del poder. La probabilidad de triunfo y el placer de participar en la marcha eran los más elevados desde comienzos del gobierno. La probabilidad de ser atrapado era baja, no sólo por el número de personas, sino por la debilidad aparente del apoyo militar al gobierno y por la ausencia de graves y frecuentes ataques armados contra los opositores. Las únicas amenazas contra los manifestantes eran la concentración de partidarios del gobierno que se reunía alrededor de Miraflores y la existencia de Círculos Bolivarianos armados, denunciada públicamente semanas antes.

Con la salida del Presidente, los manifestantes esperaban evitar, o al menos suavizar, los fuertes cambios en precios relativos que podían anticiparse del manejo de la economía por parte del gobierno, y de su carácter autoritario y redistributivo. Luego de dos días de paro general, reforzado por el temor a disturbios, y de la convocatoria a un paro general indefinido, el ingreso perdido por participar en las manifestaciones en contra y a favor del gobierno eran prácticamente nulos para la mayoría de los empresarios, trabajadores y comerciantes.

Antes de las 4:00 pm, mientras el Presidente se dirigía en cadena a la nación y anunciaba la salida del aire de las señales privadas, los cuerpos de seguridad del Estado lanzaron bombas lacrimógenas contra los manifestantes, y comenzaron a escucharse disparos. Tiempo después, se supo de muertos y francotiradores, y de movimientos de tanquetas en Fuerte Tiuna. ¿Qué mantuvo a un grupo de manifestantes cerca de Miraflores durante varias horas en estas circunstancias? Según nuestra exposición de las ideas de North, sus ideologías.

3.2. El pueblo soberano

A pesar del debilitamiento progresivo de la capacidad del gobierno para mantener el régimen de bandas cambiarias, durante los tres años del gobierno de Chávez los precios y el tipo de cambio evolucionaron suavemente. Todavía no habían ocurrido cambios en los precios relativos que perjudiquen bruscamente a los electores. Aunque el empleo informal, el desempleo y la pobreza aumentaron durante el período, es posible que los electores que han apoyado a Chávez aun confíen en él. Sus prioridades fueron políticas, y logró cambiar la Constitución y promulgar un conjunto de leyes que, según él, beneficiarían al pueblo soberano y acabarían con los privilegios de los “oligarcas”. Los resultados desfavorables del gobierno se han explicado como herencia de los 40 años de *puntofijismo*, y consecuencia de la resistencia de los grupos privilegiados a aceptar su derrota.

Ante la llamada de miembros del gobierno al pueblo soberano a “defender su revolución”, un grupo de personas se reunió alrededor de Miraflores. También en su caso, su número influía en suponer alta probabilidad de triunfo, baja probabilidad de

captura y gran placer por participar en la defensa del Presidente. La probabilidad de captura también se suponía baja, por contar con agentes armados y con la subordinación de las Fuerzas Armadas al Presidente de la República.

3.3. Los militares

La nueva Constitución describe a la Fuerza Armada Nacional como

(...) esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional, de acuerdo con esta Constitución y la ley. (...) [E]stá al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Art. 328.

La Constitución de 1999 no requiere la no deliberancia de la Fuerza Armada, exigida por la de 1961. La nueva definición deja importantes problemas de interpretación sin resolver. ¿Qué es la Nación? ¿Cómo se participa en el desarrollo nacional? ¿Quién decide cuándo una persona o parcialidad política en el poder contradicen el interés de la Nación? ¿Qué deben hacer los militares cuando consideran que un Presidente de la República lesiona los intereses de la Nación? El personalismo de Chávez, sus antecedentes golpistas, sus supuestas relaciones con la guerrilla colombiana, su apoyo a los Círculos Bolivarianos y su uso del uniforme militar, aparte de la concepción y aplicación de los Planes Bolívar 2000 y 2001, posibles nichos de corrupción, explican enfrentamientos, rumores de golpe e incremento de la desconfianza dentro de la Fuerza Armada Nacional [Koenke (2002), Yépez (2002), Huizi (2002)]. Difícilmente puede considerarse a la Fuerza Armada como el árbitro de los conflictos durante el gobierno de Chávez, como afirma Romero (2002), cuando las posiciones privadas de sus miembros diferían sobre asuntos de vital importancia, y eran por completo opuestas en algunos casos.

Según la Dirección de Inteligencia Militar (DIM), los militares ya podían clasificarse como revolucionarios, institucionalistas y disidentes en mayo de 2001 [Koenke (2002)]. La mayor vigilancia dentro de la Fuerza Armada refuerza problemas de información oculta y asimétrica entre los militares de todas las graduaciones, y dificulta el cumplimiento forzoso de acuerdos a favor o en contra del gobierno. Las acciones presidenciales obligaron a todos los militares a asumir posiciones privadas con respecto a su apoyo al gobierno, que incrementaron los costos transaccionales para cualquier negociación a realizar entre grupos y dentro de cada grupo. Ello explica buena parte de los sucesos de abril.

El 11 de abril los generales tuvieron que fijar posiciones públicas. Durante su interpelación, el Comandante General del Ejército para la fecha, general de división Efraín Vázquez Velazco, resumió la situación del siguiente modo: "Tuvimos un estado de violencia, había muertos, gente en la calle a la expectativa. Por la seguridad y la defensa del país, alguien se tenía que poner al mando". (*El Nacional*, sábado 18.05.02).

La aplicación del Plan Ávila en defensa del Presidente significaba "(...) utilizar los tanques contra civiles desarmados". Los generales discutieron las órdenes del Presidente, en base a sus propias interpretaciones de la Constitución. Quienes decidieron desconocer a Chávez como Presidente y hacerlo preso como culpable de las muertes de abril, invocaron el artículo 350 de la Constitución, según el cual

[e]l pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contrarie los valores, principios y garantías democráticas o menoscabe los derechos humanos.

4. DEL 12 AL 14 DE ABRIL: DE CARMONA A CHÁVEZ

Depuesto Chávez, los costos transaccionales no se redujeron. Una vez desconocido el gobierno, no existía ningún agente que garantizase el cumplimiento obligatorio de acuerdos explícitos o implícitos realizados entre civiles, entre militares y entre civiles y militares. Tampoco existían mecanismos por medio de los cuales los problemas de información asimétrica se resolvieran. El anuncio de la renuncia de Chávez por parte del general en jefe Lucas Rincón, Inspector General de la Fuerza Armada Nacional, las acciones policiales aparentemente autónomas contra el Ministro del Interior, diputados chavistas, edificios públicos y supuestos francotiradores, y la desaparición por varias horas de la mayoría de los funcionarios del gobierno empeoraron la situación de incertidumbre.

Uno de los grupos reveló información oculta al nombrar a Pedro Carmona Estanga Presidente de un gobierno transitorio y decretar la disolución inconstitucional de la Asamblea Nacional. Con ello, se rompió la coalición de civiles y militares que se oponía al gobierno y se creó otra, a favor de la Constitución. Carmona renunció y reaparecieron los funcionarios del gobierno por la televisión. Los costos de transacción se hicieron menores, y pudo acordarse el regreso de Chávez al poder.

Mientras tanto, aprovechando una situación en la que nadie se ocupaba de garantizar el respeto a los derechos de propiedad, los comerciantes de algunas zonas pobres de Caracas y otras regiones del país fueron saqueados y sus locales y vehículos incendiados.

CONCLUSIONES

Las instituciones son limitaciones. Prohíben unas actividades para favorecer otras. Dependiendo de los incentivos que crean, una economía puede crecer o no. Dependiendo del lugar que le asignen las instituciones, cada individuo puede aprobarlas o desaprobarlas, asumiendo una posición ideológica. Cada individuo tiene su propia visión de la "realidad"¹⁰. Las variaciones en los precios relativos y la fuerza de las organizaciones surgidas a favor y en contra de las instituciones determinan sus cambios en la historia.

En Venezuela, el cambio en las instituciones políticas que comienza con la Constitución de 1961 da inicio a un período de alternancia en el poder de los partidos políticos civiles y de subordinación de las Fuerzas Armadas a los gobiernos civiles. La permanencia del sistema político estaba vinculada, entre otras cosas, con la estabilidad de los precios relativos. El cambio en los precios del petróleo y las tasas de interés internacionales a fines de los 70 y principios de los 80 hicieron necesario el diseño de un conjunto de reglas diferentes para el manejo de las cuentas públicas y la creación nuevos incentivos para la actividad productiva privada. Sin embargo, los gobiernos se negaron a realizar los cambios necesarios. Suponiendo que podrían así mantener el poder de sus partidos y la vigencia del sistema político.

Muchos inversionistas sabían que los cambios en los precios relativos eran inevitables. No saber cuándo, de qué modo y en qué magnitud ocurrirían mantuvo relativamente altos los costos de transacción de los inversionistas. Ello contribuye a explicar por qué la inversión privada no aumentó lo suficiente para incrementar el empleo formal, reducir el desempleo e incrementar el salario real de los trabajadores desde 1978.

La evolución de los modelos subjetivos de muchos venezolanos a favor de la permanencia de las reglas, la creencia en la transitoriedad de los cambios en los precios relativos y la existencia de organizaciones (partidos políticos, empresas privadas y sindicatos) interesadas en conservar las instituciones vigentes explican la resistencia al cambio institucional antes y después del intento de 1989. Por otra parte, el incumplimiento de las promesas de evitar los cambios adversos en los precios relativos y castigar a los culpables de corrupción durante sus gobiernos alejaron a los electores de los partidos políticos y abrieron la puerta a los intentos de golpe de estado en 1992.

El deterioro en las condiciones de vida de los venezolanos, quienes se suponen habitantes de un país rico en donde el Estado es responsable de redistribuir la riqueza, concedió a Hugo Chávez la base política para ganar las elecciones presidenciales y adelantar un programa de reformas en las instituciones formales venezolanas con apoyo

10 "What is 'reality' is relative to people's historically derived rationalizations of the world around them and is fundamentally colored by their views of the rightness or wrongness of the existing customs, rules, and institutions". [North (1981), pág. 13].

de la mayoría electoral. Al presentar un programa esencialmente estatista, interventor y redistribuidor, poco respetuoso de la propiedad privada, y al acercarse a proyectos de gobierno que han usado la violencia para lograr sus objetivos, Chávez exacerbó diferencias ya existentes entre los venezolanos, sean civiles o militares.

El grupo que hoy favorece al gobierno no discute los costos de su proyecto o su factibilidad técnica. Lo considera justo, y está dispuesto a aceptar la violencia para garantizar su viabilidad política. Toma sus decisiones considerando básicamente los precios relativos pasados y presentes. El grupo que rechaza al gobierno es, por el contrario, heterogéneo. No se reúnen en torno a un proyecto común, sino en contra de uno que afecta sus intereses de formas diferentes. Su posición con respecto a la violencia tampoco es monolítica. Las decisiones de los opositores tienen en cuenta los precios relativos futuros esperados.

La intención de este trabajo ha sido presentar los acontecimientos de abril de 2002 como evidencia de un desequilibrio institucional en el sentido de North (1990): individuos y organizaciones con posiciones ideológicas opuestas con respecto a las instituciones vigentes durante los últimos 30 años decidieron dedicar recursos para cambiar el marco formal, llegando a enfrentarse violentamente para lograr sus objetivos. Luego de abril no puede suponerse que dicho desequilibrio se haya corregido. Por el contrario, a pesar de la reducción de las tensiones sufridas durante ese mes, sus causas no han desaparecido y el peligro de nuevas confrontaciones se mantiene.

Al igual que los gobiernos anteriores, este gobierno enfrenta una grave crisis fiscal, inversión privada insuficiente, acusaciones de corrupción y división militar. En su caso, la situación es peor, puesto que ha descalificado ideológicamente ante sus partidarios el uso de políticas de ajuste fiscal e incentivos a la actividad privada, mientras permitía que los problemas futuros se agravaran extraordinariamente. La insostenibilidad de la situación económica actual hace lucir inevitable la aplicación de medidas que no podrán contener cambios muy fuertes en los precios relativos, con incrementos en la pobreza y el desempleo y empeoramiento en la distribución del ingreso y la riqueza.

Como ha ocurrido desde 1989, es posible que la aplicación de políticas de ajuste fiscal e incentivos a la actividad privada, calificadas despectivamente como "neoliberales", sea la causa que muchos venezolanos encuentren para explicar el deterioro de su bienestar. Es posible que la mayoría no suponga que el impacto negativo de las medidas es la dolorosa consecuencia del intento de diferir su diseño y aplicación coherentes durante los últimos años. Por ello, es muy importante que sea el gobierno de Chávez el que deba enfrentar e intentar resolver la crisis económica que se avecina.

Si este gobierno inicia un programa coherente de ajuste fiscal y estímulo a la actividad privada, la viabilidad política del programa podría ser mayor que si su aplicación la intenta otro gobierno. En el primer caso, es posible que este gobierno pierda parte de su apoyo político sin que lo gane ninguno de los grupos opositores, cuyos

proyectos políticos y económicos aun son difusos. En caso contrario, la polarización ideológica podría empeorar, fortaleciendo el apoyo al chavismo y manteniendo reglas económicas que obstaculizan el crecimiento económico en Venezuela. En ese caso, las tensiones sociales se incrementarían hasta estallar nuevamente de un modo y en un momento impredecibles.

Los accidentes históricos han sido determinantes en nuestra historia reciente. La rendición televisada de Chávez en 1992, el discurso de Caldera en 1992, el incremento sostenido en los precios del petróleo desde el ascenso de Chávez al poder y el decreto de Carmona son ejemplos. Todo pudo ser, aun cuando fuese aparentemente, diferente. Puesto que no sabemos cuál será el próximo accidente histórico, es muy difícil anticipar las condiciones políticas en las cuales acabará el año 2002. A pesar de ello, podemos afirmar que el actual desequilibrio institucional de nuestra sociedad aun puede agravarse más, si los inevitables cambios en los precios relativos por venir ocurren en un ambiente que propicie la radicalización ideológica. Por ejemplo, con el chavismo en campaña electoral o en la oposición. La radicalización ideológica contribuiría a mantener instituciones ineficientes, llevándonos a una situación de empobrecimiento y violencia difícilmente reversible.

Afortunadamente, aun podemos esperar que nuestros temores de hoy no sean la dolorosa descripción de nuestra historia futura.

BIBLIOGRAFÍA

- Alt, J.; M. Levi y E. Ostrom (eds), (1999), *Competition & Cooperation*, Estados Unidos, Russell Sage Foundation, 347 pgs.
- Ayala J., (1999), *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 397 pgs.
- Balza, R. (1999) "Sorpresas Monetarias en Venezuela (1968-1996)" en *Temas de Coyuntura*, No. 39, Caracas, IIES-UCAB, págs. 131-185
- Balza, R. (2001) "Sobre las Remuneraciones pagadas a los Trabajadores en Venezuela, de 1984 a 1998: Cuadros Estadísticos" en *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales* N° 37, UCAB, pág. 301-327
- Blanco, A. (1983) *Habla el General*, Caracas, UCV, 428 págs.
- Caballero, M. (2002) "Militares y Civiles: El Matrimonio del Cielo y el Infierno" en Ferrero, Mary (Ed.), págs. 45-58
- Cabezas, R. (2002) (Presidente) *Informe que presenta la "Comisión Especial para la Evaluación de los Decretos Dictados por el Ejecutivo en Cumplimiento de la Ley Habilitante" a la Asamblea Nacional*, Caracas, 7 de febrero de 2002
- CORDIPLAN (1990) *El Gran Viraje. Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Presentación al Congreso Nacional. Enero de 1990*. Caracas, CORDIPLAN, 154 págs.

- Díaz Bruzual, L., (1985), *Crisis y Recuperación*, Venezuela, 152 págs.
- Dixit, A. (1996), "The Making of Economic Policy. A Transaction- Cost Politics Perspective", Estados Unidos, CES, 192 pgs.
- Drazen, A., (2000), *Political Economy in Macroeconomics*, Estados Unidos, Princeton University Press, 775 pgs.
- Eggertsson, T., (1990), *Economic Behavior and Institutions*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 385 pgs.
- Ferrero, M. (ed), (2002), *Chávez, a Sociedad Civil y el Estamento Militar*, Venezuela, Alfadil Ediciones, 141 pgs.
- Furubotn, E. y R. Richter, (1998), *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, Estados Unidos, University of Michigan Press, 556 págs.
- García, G., R. Rodríguez y S. Salvato (1996) "Ingresos fiscales y tributación no petrolera en Venezuela" *Temas de Coyuntura* N° 33 págs 3 - 85
- García, G., R. Rodríguez y S. Salvato (1998) *Lecciones de la crisis bancaria de Venezuela*, Caracas, IESA, 394 págs.
- García, G., R. Rodríguez, L. Marcano, R. Penfold y G. Sánchez (1997) "La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela" *Revista BCV* Vol. XI N° 2 págs. 11-104
- Geddes, B. (1999) "Douglas C. North and Institutional Change in Contemporary Developing Countries" en Alt, Levi y Ostrom (eds), págs. 200-227
- Hausmann, R. (1990), *Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico*, Venezuela, BCV, 367 págs
- Hernández, T. (2002) "Del Militar Gobernante al Militar Extraviado: Las Fuerzas Armadas Venezolanas y sus Imaginarios" en Ferrero, M. (Ed.), págs. 123-142.
- Huizi, R. (2002) "Salvar las Fuerzas Armadas: Una Tarea Nacional" en Ferrero, M. (Ed.), págs. 105-121
- Izarra, W., (2001), *En Busca de la Revolución*, Venezuela, Producciones Karol C.A., 213 pgs.
- Keohane, R. (1999) "Ideology and Professionalism in International Institutions" en Alt, Levi y Ostrom (eds), págs. 228-246
- Koeneke, H. (2002) "Personalismo Chavecista, Multipolaridad, Fuerzas Armadas y Democracia Participativa" en Ferrero, M. (Ed.), págs. 87-106
- Mueller, D., (1989), *Public Choice II*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 466 pgs.
- North, D., (1981), *Structure and Change in Economic History*, Estados Unidos, W.W Norton & Company, Inc, 228 págs
- North, D., (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 152 págs.
- North, D., (1994), "Economic Performance through Time", *American Economic Review* 84: 359-68. Alfred Nobel Memorial Prize Lecture in Economic Science.

- North, D., (1999), "Response to Geddes and Keohane" en Alt, Levi y Ostrom (eds), págs. 247-252
- Palma, P. (1985) *La economía venezolana en el período 1974-1983. De la bonanza al estancamiento y la crisis*, Caracas, ANCE (Serie Cuadernos 11) 97 págs.
- Pérez, F. y F. Rodríguez (2001) "Evolución y determinantes del *spread* financiero en Venezuela" en *Las Tasas de Interés en Venezuela. Diversos Criterios. Revista del BCV*, Vol. XV, N° 2, págs. 59-102
- Pino, E. (1993) (Comp.) *Juan Vicente Gómez y su época*, Caracas, Monte Ávila Latinoamericana, C.A., 275 págs.
- Riutort, M. (1999) "El costo de erradicar la pobreza" en *Pobreza, un mal posible de superar. Volumen I. Resúmenes de los documentos del Proyecto Pobreza*, Caracas, UCAB – Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales, págs. 15-26
- Riutort, M. (2002) *La pobreza en el trienio 1999-2001*, Caracas, IIES-UCAB, mimeo, 16 págs.
- Riutort, M. y R. Balza (2002) "Salario real, tipo de cambio real y pobreza en Venezuela: 1975-2000" en *Temas de Coyuntura*, N° 44, Caracas, IIES-UCAB, págs. 5-68.
- Riutort, M. y L. Zambrano (1997) "Volatilidad de la política fiscal en Venezuela" *Temas de Coyuntura* N° 35 págs 7 – 48
- Rodríguez, A. (Comp), (2001), *Golpes de Estado en Venezuela, 1945-1992*, Venezuela, Editorial CEC, SA, 167 págs.
- Rodríguez, G., (1986), *¿Era posible la Gran Venezuela?. Los Cinco Años de CAP*, Venezuela, Editorial Ateneo de Caracas, 215 págs
- Romero, A. (2002) "Del equívoco a la paradoja: La FAN y la Revolución Bolivariana" en Ferrero, M. (Ed.), págs. 13-24
- Sanin, (1977), *Cuando el Hombre No Camina*, Venezuela, Cromoprint, CA, 366 págs.
- Valsalice, L., (1975), *Guerrilla y Política. Curso de Acción en Venezuela 1962/69*, Argentina, Editorial Pleamar, 213 págs.
- Vivancos, F. y L. P. España, (1993), *La crisis que nos falta por recorrer. Prospectiva Social de Venezuela 1992-2005*, Venezuela, Nueva Sociedad, 141 pgs.
- Zambrano, L. y R. Muñoz, (1988), *Implicaciones Monetarias de la Política Fiscal*, Venezuela, IIES-UCAB, 147 págs.
- Zambrano, L., M. Riutort y K. Páez (1996) "Financiamiento del gasto fiscal, dinámica monetaria e inflación en Venezuela" *Temas de Coyuntura* N° 33 págs 145 - 184
- Zambrano, L., L. Vera y A. Faust (2001) "Evolución y determinantes del *spread* financiero en Venezuela" en *Las Tasas de Interés en Venezuela. Diversos Criterios. Revista del BCV*, Vol. XV, N° 2, págs. 11-58
- Ziems, A. (1993) "Un Ejército de Alcance Nacional" en Pino, (Comp.), págs. 139-168