

Omar Zambrano

Recuperación económica y redemocratización: el orden de los factores sí altera el producto

La extracción de Nicolás Maduro por parte de fuerzas especiales de los Estados Unidos en la madrugada del pasado 3 de enero cerró un ciclo político que, durante más de dos décadas, arrastró a Venezuela y sus habitantes hacia una profunda degradación de su tejido social, institucional y económico. Este hecho ha insuflado un necesario —y bienvenido— aire de optimismo sobre nuestro futuro: por primera vez en muchos años, los venezolanos nos hemos permitido avistar el porvenir con renovada esperanza. A modo de anécdota diaria, cada vez se escucha más a amigos y allegados, dentro y fuera del país, visualizar —por ahora en tono puramente de anhelo— nuevas oportunidades, proyectos e inversiones.

Sin embargo quizá convenga, para el propósito de estas líneas, empezar por la conclusión: la salida del autócrata no nos sitúa, ni de lejos, automáticamente sobre los rieles de una vía hacia una reconstrucción sostenible. Enfrentamos el riesgo de creer que la recién estrenada disposición —¿forzada?— al deshielo autoritario de las autoridades encargadas, incluyendo algunos pasos claros hacia la liberalización de ciertas áreas económicas, resulten suficientes para iniciar un proceso vigoroso de reconstrucción nacional.

Esa confusión histórica puede ser el punto de partida de nuevas frustraciones. Venezuela no está para celebraciones prematuras ni relatos tranquilizadores; debemos empezar por reconocer que revertir los efectos de veintisiete años de deliberada demolición institucional, sostenida concentración del poder, anulación total de la representación democrática y sustitución masiva de reglas por discrecionalidad, demandará mucho más que gestos amables y medidas potables. La evidencia histórica de las transiciones es clara al respecto.

Desde la perspectiva de lo que sabemos sobre desarrollo económico, el debate central para Venezuela en este momento no es si las medidas que se toman y las políticas a implementar son «correctas» en el sentido puro del término. El dilema radica en que incluso medidas económicas que puedan considerarse beneficiosas no tendrán los efectos deseados si, a su alrededor, no existen los consensos sociales que aseguren su estabilidad futura. Los agentes económicos siempre reaccionarán con cautela ante medidas tomadas discrecionalmente por el poder, sobre todo cuando este poder no incorpora mandato popular alguno o el sentir mayoritario de la población. Repito: incluso cuando estas medidas coincidan en gran medida con lo “razonable”, la ausencia de certificación popular mayoritaria funcionará siempre como un disuasivo.

Es urgente transmitir la idea de que, para que Venezuela inicie el arduo y largo camino hacia la rehabilitación nacional, importa tanto el qué como el quién de las políticas económicas y sociales. El hecho es que, mientras las decisiones tomadas por las autoridades no incorporen elementos representativos, el impacto de las reformas estará limitado por la incertidumbre y el riesgo de cambio de rumbo. La imposibilidad de demostrar que se actúa respondiendo a un mandato popular condicionará, en todo caso,

la respuesta de los que están al otro lado de cualquier mesa de negociación o decisión de inversión.

Pongamos la discusión en términos de políticas concretas: es obvio que el país debe, entre otras áreas de urgencia, estabilizar su economía, abrir su sector petrolero, atraer inversión extranjera directa o renegociar su deuda; estas áreas de reforma forman parte de los diagnósticos básicos que muchos hemos hecho y está fuera de toda discusión. Pero la pregunta decisiva es quién decide, con qué legitimidad, bajo qué reglas, a quién representa. Es necesario repetir una y otra vez que, en nuestro contexto específico, quién toma la decisión importa tanto como la decisión misma. En todas las áreas de política mencionadas será muy difícil superar los efectos inhibidores que causa el cuestionamiento sobre la legitimidad y representatividad de las autoridades que actúan en nombre de las instituciones ejecutivas, legislativas y judiciales involucradas.

La discusión sobre legitimidad democrática de las instituciones no es una exquisitez conceptual o una discusión puramente moral, sino que tiene efectos concretos sobre el tipo de resultados que podemos esperar. Al contrario de los que piensan que el problema de la democracia puede posponerse indefinidamente o para después de la recuperación económica, en la medida en que la credibilidad y legitimidad de los hacedores de política jueguen un rol en la resolución de todos los graves problemas que aquejan a la economía venezolana, en esa misma medida el problema de la redemocratización del país se vuelve un problema de realismo pragmático y *realpolitik*. No hay recuperación económica vigorosa y sostenida sin democratización. Punto.

Durante el último cuarto de siglo, el chavismo dinamitó los mecanismos que permiten a la sociedad procesar sus conflictos, establecer sus prioridades y plantear respuestas organizadas a los retos de su propio desarrollo, es decir, el chavismo pulverizó

el proceso de las políticas públicas. No existe en este momento un intermediario institucional que pueda decidir en qué temas la sociedad está dispuesta a aceptar costos de corto plazo y sostener acuerdos en el tiempo. Es aquí donde el proceso sostenido de eliminación de contrapesos, el vaciado de contenido de las elecciones, la subordinación de la justicia y el haber convertido al Estado en un botín sin control ciudadano, se vuelve una restricción vinculante al desarrollo.

La extracción de Nicolás Maduro dejó en pie un entramado de control institucional regido por la discrecionalidad, la arbitrariedad, la opacidad y el miedo. Por ello, hay razones de sobra para argumentar que la secuencia planteada de estabilización-recuperación-democratización no está en el orden correcto. Pretender que es posible reconstruir la economía sin reconstruir el sistema político es un error fundacional que traerá más frustraciones. Venezuela aspira a algo más que a una estabilización precaria, necesita consensos básicos que orienten la acción pública durante las próximas décadas. No se trata simplemente de medidas aisladas, ni siquiera de un programa de gobierno, se trata de un nuevo contrato social que establezca parámetros sin los cuales cualquier iniciativa de política o reforma será considerada como reversible o contestada.

En este sentido, la restitución de los derechos de los venezolanos debe ser el centro de cualquier programa de rehabilitación de la economía. Devolver los derechos civiles, políticos y económicos es una condición necesaria para que los agentes económicos se formen expectativas razonables de mediano y largo plazo. Principalmente, la capacidad del país de atraer y acumular capital —local o extranjero— depende críticamente de la credibilidad del entramado institucional, incluyendo los poderes públicos, los entes reguladores y el resto de la administración pública profesionalizada.

El espejismo de la inversión masiva

Un primer ámbito donde el argumento a favor de la democratización como vehículo y garantía de estabilidad, en particular, en la percepción sobre los derechos de propiedad, es el sector petrolero. Tras la salida de Maduro, ha reaparecido con mucha fuerza la idea de que bastan algunos cambios en el marco legal para desatar el potencial total del sector de hidrocarburos, que la inversión petrolera llegará masivamente y, con ello, empezará, por efecto arrastre, el camino de la rehabilitación nacional.

Lo cierto es que todos los análisis serios indican que la recuperación de nuestro sector petrolero requiere decenas, si no cientos, de miles de millones de dólares, con flujos de inversión sostenida durante décadas, en un contexto energético global que, además, es mucho más competitivo y restrictivo que el del pasado. En este contexto es virtualmente imposible que algún jugador importante del mercado petrolero comprometa su capital, al menos en los montos que se necesita, bajo un marco legal que no está refrendado por la representación mayoritaria del país. El efecto *wait-and-see* es la estrategia dominante para cualquier inversionista que espere que el marco legal pueda cambiar para mejor o peor. En ambos casos, la llegada masiva de inversiones petroleras luce más un deseo que una certeza.

Lo mismo aplica para otras áreas. Por ejemplo, Venezuela necesitará ingentes cantidades de inversiones nacionales y extranjeras en la reconstrucción de sus servicios públicos —electricidad, agua, gas doméstico, transporte, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, etc.—. Así, debe saberse que cualquier programa que suponga la participación masiva del sector privado en la provisión económica de bienes y servicios públicos, lo cual es el caso dadas las exiguas capacidades financieras y gerenciales del Estado venezolano, se enfrenta exactamente a las mismas restricciones y con-

dicionantes mencionadas en el párrafo anterior. Sin certificado de mandato popular y sombras en la legitimidad de nuestros interlocutores institucionales será muy difícil movilizar capitales en la cantidad requerida.

¿Quién firma la renegociación de la deuda?

En perspectiva, se puede pensar que quizá el área más sensible a los efectos de la incertidumbre y la falta de legitimidad democrática es el de los mercados financieros internacionales. Venezuela tiene la urgente necesidad de emprender un proceso integral de renegociación de su deuda externa y otras acreencias internacionales que, según cálculos conservadores, ascienden a más de 160 mil millones de dólares. Cualquier programa de estabilización de la economía venezolana y de rehabilitación de sus finanzas públicas pasa, necesariamente, por la superación de la situación de *default* financiero que pesa sobre la República desde 2017. Sencillamente, sin la recuperación del acceso a los mercados internacionales de crédito, es imposible plantear una estrategia fiscal y monetaria creíble, que devuelva la estabilidad macroeconómica al país. Sin estabilidad macroeconómica no es posible emprender un proceso sostenido de crecimiento y desarrollo económico.

Es aquí donde luce extremadamente improbable que los tenedores de la deuda venezolana estén dispuestos a negociar con contrapartes que, por su naturaleza accidental, no pueden ofrecer compromisos de largo plazo. Emprender un proceso de renegociación efectiva de la deuda requerirá de dos partes que se reconocen mutuamente y que vienen con un mandato claro de sus representados. De un lado estarán los acreedores organizados en un sindicato y, del otro lado, deben estar representantes legítimos del estado venezolano, investidos de una representación popular que representa un compromiso nacional de largo plazo. Más allá de la capacidad de pago, sin democracia, cualquier acuerdo con los

acreedores será percibido como provisional y vulnerable a impugnaciones futuras, lo cual implicará menos descuento, deserción de acreedores especulativos, primas de riesgo más altas, plazos más cortos y, en general, condiciones más duras para el país.

La energía contenida de la diáspora

Finalmente, una mención especial al tema del capital humano. La diáspora venezolana es uno de los mayores activos estratégicos con el que cuenta el proceso de recuperación futuro del país. Venezuela cuenta con millones de venezolanos cuya experiencia vital es, en sí misma, un recurso inmenso que será crucial en la rehabilitación nacional. Por sus características demográficas, sus experiencias y su formación, los migrantes venezolanos conforman hoy en día el mayor acervo de capital humano del país, un acervo que hoy por hoy es venezolano, pero reside en el exterior.

De darse las condiciones adecuadas, es previsible que una fracción de la diáspora regrese al país, mientras que otra fracción se insertará a la dinámica económica desde su lugar de nuevo arraigo. Dentro o fuera, muchos emprenderán iniciativas de negocios, intercambios académicos y/o culturales, proyectos familiares, y retornarán de visita; todos aportarán nuevos conocimientos, experiencias, estándares e innovaciones que se insertarán en el renovado proceso productivo del país. En cualquier rol, la diáspora en su conjunto será depositaria de una energía productiva inmensa que será liberada para la reconstrucción.

En este punto resulta claro que el proceso de retorno —físico o económico— de la diáspora requiere garantías concretas: seguridad personal, libertades civiles, derechos políticos y posibilidad real de incidir en el rumbo del país. Sin avances en el proceso de democratización, el involucramiento de la diáspora seguirá limitado a los flujos de remesas y poco más, y el potencial de con-

vertirse en un vector de desarrollo de largo plazo seguirá sin ser explotado y se diluirá en el tiempo.

Sin democracia no hay paraíso

No existe tal cosa como una reconstrucción sin ciudadanía. Un esquema en el que las decisiones clave sean tomadas por los remanentes de las élites políticas, económicas y militares que han gobernado al país durante los últimos 27 años ofrecerá, en el mejor de los casos, resultados mediocres desde el punto de vista económico. Sea en el sector petrolero, en la atracción del sector privado, en el manejo de la deuda o en la participación de la diáspora, por nombrar las áreas mencionadas en este texto, el intento por reformas profundas sin representación democrática generará siempre riesgos de inconsistencia intertemporal, que los agentes económicos tenderán a penalizar y descontar negativamente.

Más allá de la conveniencia política, la legitimidad democrática funciona como el mecanismo social para señalar cuál es el conjunto de prioridades, decisiones y compromisos que estamos dispuestos a sostener como sociedad en el tiempo. El uberpragmatismo que ahora muchos defienden, ese que está tan bien representado en el mantra “primero la recuperación, luego la transición” puede resultar en reformas frágiles, captura de rentas y magros resultados, alimentando nuevas frustraciones y poniendo en peligro la posibilidad real de una verdadera primavera democrática para nuestro país. Ejemplos de transiciones incompletas, que jamás lograron la consolidación democrática, abundan en la esfera de la antigua URSS. Con la clara excepción de Polonia y pocos otros, la transición postsoviética nos ofrece una lección clara de que la liberalización económica desacoplada de la democratización corre el riesgo de consolidar nuevas oligarquías anti-democráticas y estados capturados.

Venezuela no necesita un nuevo pacto entre élites. El único camino cierto para la prosperidad y el desarrollo económico de largo plazo pasa por la apertura de los canales democráticos reales, que la voz de la población se exprese para que la estructura del Estado refleje un nuevo pacto social. Venezuela necesita que los consensos y anhelos de su gente se vean reflejados en la conducción de la nación. El orden de los factores sí altera el producto, no es la mejora económica la que abrirá las puertas de la democracia, es justamente al revés. Venezuela no tiene margen para repetir errores. Ya hemos esperado demasiado.