



NUEVA ECONOMÍA

AÑO 6 Nº 8

ABRIL 1997

SEPARATA

Páginas

109 - 134

Petróleo, Estado y Nación

Alberto Quirós Corradi

ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS

Palacio de las Academias - Bolsa a San Francisco - Caracas - Venezuela

NUEVA ECONOMÍA

Director: Héctor Malavé Mata
Subdirector: Rafael José Crazut

CONSEJO EDITORIAL

D.F. Maza Zavala, T.E. Carrillo Batalla,
Bernardo Ferrán, Armando Alarcón Fernández,
Pascual Venegas Filardo, Antonio Aguirre,
Carlos Rafael Silva, Isbelia Sequera Tamayo,
Ismael Puerta Flores, Armando Córdova,
Rafael José Crazut, Héctor Malavé Mata.

ISSN: 0798-5096

Suscripción: Teléfonos 482.78.42 y 482.13.26

NUEVA ECONOMIA, órgano institucional de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, aparece en los meses de Abril y Octubre de cada año. Las opiniones expresadas en los trabajos firmados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente coinciden con las propias de la Academia, excepto cuando se indique lo contrario. La Revista sólo acepta para su publicación textos inéditos en español aunque hayan sido publicados en otros idiomas. Los originales deben presentarse mecanografiados (con copia) a doble espacio en hojas tamaño carta (cuartillas), con extensión máxima de 50 cuartillas para artículos, de 15 para notas y de 10 para reseñas. No se devuelven originales enviados a esta Revista para su publicación.



PETROLEO, ESTADO Y NACION

Alberto Quirós Corradi

EL PETRO-ESTADO A LA KARL: EL COSTO DE LA ABUNDANCIA

Terry Lynn Karl es la Directora del Centro de Estudios para América Latina de la Universidad de Stanford. Es además una estudiosa de la problemática económica y política de Venezuela, con énfasis muy especial en la influencia que sobre las estructuras políticas y el comportamiento de la sociedad venezolana ha tenido el petróleo.

El análisis de la profesora Karl debería ser conocido por todos los venezolanos que ven con alguna perplejidad el desmoronamiento de un Estado visiblemente rico y la descomposición ética y moral de una sociedad en la que muchos creyeron encontrar las virtudes de la piedra filosofal: convertir en oro todo lo que tocaba. Para Karl, la fragilidad tiene raíces profundas de autoengaño, de ceguera profesional y de un empeño del liderazgo político de creer que se podían cambiar los resultados, sin cambiar los insumos que modelaban un sistema que cargaba, en las grietas de su aparente solidez, las obvias semillas de su destrucción.

En efecto, lo que Karl hace —muy bien por cierto— es demostrar de una manera profesional, ordenada y convincente que a la sociedad rentista del pasado no se le pueden poner paños tibios para su evolución. Que la reestructuración tiene que ser radical y que la retórica simplista, populista y plañidera, que lamenta las tristes

consecuencias de su propia inhabilidad, no es sino un intento frustrado y frustrante de solucionar la crisis sin pagar el precio del error histórico.

Pensar que se podía vivir “gratis” para siempre. O —peor aun— que las llagas del sistema se podían seguir ocultando con los billetes de la falsa abundancia, fue un verdadero espejismo. Porque la raíz de la crisis actual puede encontrarse precisamente en el empeño constante de nuestro liderazgo de no resolver problemas. Pensaron que la fórmula de dar una dádiva y mirar para otro lado solucionaba la situación. Así se construyó una sociedad que también se conformó con aliviarse el dolor de cabeza con la aspirina de turno, sin jamás investigar las causas reales de la molestia. Ahora, que escasean las aspirinas, el dolor de cabeza se ha generalizado, cuando de verdad va a ser difícil, doloroso y costoso resolver la crisis (aunque cierto liderazgo siga creyendo en la aspirina).

Karl abre su ensayo recordando que, por años, todos en Venezuela sabíamos que “Dios era venezolano”. Por cuanto no había crisis económica o política que no se solucionara mediante un ingreso adicional inesperado del recurso petrolero. La noción de que “Dios es venezolano” ha sido expresada por mí —con otras palabras— en varias ocasiones, como la esperanza por mucho tiempo no fallida de “El milagro recurrente”. Karl rápidamente pone a Dios y al milagro en su lugar: “Lo que no fue reconocido —o por lo menos admitido— fue que una idolatría de este tipo tiene su precio. La divina providencia puede haber bendecido a los venezolanos con los ingresos petroleros, pero también los maldijo con las características de un ‘Petro-Estado’. El rasgo estructural de este Petro-Estado, que se manifiesta en forma prioritaria a través de desequilibrios fiscales graves, es el responsable de la actual crisis de la democracia venezolana”.

El petróleo —argumenta Karl— ha sido el factor individual más importante que modeló la crisis en Venezuela,

así como en su momento, modeló también las condiciones para la estabilidad política.

Desde el punto de vista económico el Petro-Estado tiene las tres características siguientes:

1) *Es un aparato rentista*. Es decir, produce una renta que es independiente del esfuerzo humano y técnico para producir el bien (en nuestro caso, el petróleo). Siendo el petróleo un bien no renovable, su extracción continua, se hace más difícil y costosa en el tiempo. Lo cual, si los precios no suben drásticamente, hecho que no ha sucedido en los últimos diez años, resulta en que la productividad, por unidad de capital invertida, disminuye. Más grave aun para el Petro-Estado: disminuye la renta. En Venezuela, la contribución rentista del petróleo ha disminuido considerablemente. Lo que esto significa es que el aparato del Estado rentista se desarticula y el bien que producía la renta, deja de producirla y se acerca progresivamente a tener la *rentabilidad* esperada de operaciones industriales "normales".

El resultado es que ya el Estado, privado de la renta que le producía el petróleo, no pueda seguirse comportando como un Petro-Estado.

2) *El Estado se construye y se apoya en un principio de distribución*. (*El Estado Distributivo*). El equilibrio social e institucional del Estado se logra mediante la creación de un Estado todopoderoso, en el sentido de que posee abundantes recursos financieros para su distribución. Como dueño del recurso petrolero recibió primero los impuestos cobrados a los concesionarios extranjeros y después, los impuestos y parte de las ganancias de las empresas petroleras estatizadas. (Dividendos).

El principio de la distribución fue el de repartir entre los diferentes sectores de la sociedad lo necesario para evitar conflictos inter-institucionales. El Estado se convirtió en el rector del descontento nacional, mediante la asignación de recursos, favores y subsidios. Esto —entre otras cosas— produjo en la sociedad una aversión al

conflicto y la convicción de que el Estado era el que "solucionaba" todo. El consenso se polarizaba en la voluntad del Estado. Esto ha resultado en que se mire al conflicto como algo pernicioso para la tranquilidad social, y no como algo necesario para determinar los poderes relativos de los diferentes sectores de la sociedad.

El problema que se le presenta ahora al Estado es que al perder la renta pierde también el monopolio distributivo que esa renta le proporcionaba. Al tener el Estado que exigirle a otros sectores de la sociedad su cuota parte para financiarse, tendrá también que delegarles parte del poder que le generaba el control del mecanismo distribuidor. Es prácticamente imposible para un Estado "normal", continuar siendo el canal distributivo de todas las riquezas que ahora ni genera, ni controla.

3) *El Petro-Estado es estructuralmente incapaz de hacer los ajustes necesarios para solucionar la crisis endémica propia de los países que dependen de un solo bien. (El "Mal Holandés").* El Petro-Estado se convirtió en lo que Douglas Chalmers —citado por Karl— denominó "El Estado Politizado". En lugar de crear un Estado maduro al cual se le deben deberes y obligaciones a cambio de servicios, la dependencia fiscal del petróleo creó la figura del Estado como proveedor rico. Algo así como "una enorme vaca lechera para ser ordeñada por aquellos afortunados que podían acercarse a sus ubres".

Normalmente —en otro tipo de Estado— la ecuación sobre quién/recibe qué y cuánto, se resuelve por el intercambio de mercados y la aplicación de ciertas normas sociales y hasta religiosas. Pero, en el Petro-Estado esta tarea se politizó. Los recursos del petróleo escondieron —mientras duraron— estas ausencias institucionales y los problemas se resolvieron a "billetazos". Pero en el camino se sacrificó la habilidad del Estado para penetrar la sociedad, cambiar la conducta de los actores y generar e implantar políticas en forma autónoma que permi-

tieran darle prioridad al interés público sobre ciertos intereses privados e individuales (Karl).

En cuanto a lo político el Petro-Estado tiene las siguientes características:

1) *Una democracia pactada* (*"Pacted democracy"*). Dada la habilidad del Estado para dispensar favores, el "favor" mayor fue no cobrarle impuestos adecuados a la ciudadanía (se creó una cultura basada en la convicción de que el petróleo "pagaba" los impuestos de todos los venezolanos). Esto generó una discusión bizantina entre economistas. Unos alegaban que en Venezuela los ciudadanos no pagaban impuestos. Reforzaban esta posición exhibiendo estadísticas que demostraban que mientras en el hemisferio Occidental los países recibían 14,75% de sus impuestos en forma de Impuesto Sobre la Renta Corporativa, en Venezuela los impuestos corporativos llegaron a representar el 70,30% del impuesto total, gracias a la Industria Petrolera. Por su parte, otros alegaban que en Venezuela sí se pagaban impuestos o —más claro aún— que el Fisco recibía un ingreso fiscal comparable al de otros países. Lo que sucedía era que el Estado lo recibía a través del petróleo que es de todos los venezolanos.

En cierta forma esta posición resume la filosofía del Petro-Estado. Bajo esta argumentación, se cierra el ciclo del súper-Estado. Ya no sólo es el gran distribuidor de la riqueza nacional, sino que además cobra, en nombre de todos sus ciudadanos, los impuestos causados por el petróleo que —por ser un bien nacional— es colectivo en su propiedad, y es colectivo en su obligación de pagar impuestos y es colectivo en el derecho que tenemos todos los ciudadanos de recibir los beneficios generados por su explotación.

El problema con este concepto de mirar a Venezuela como una Compañía Anónima es que, la Junta Directiva (el Gobierno) nunca repartió los dividendos en forma equitativa entre sus accionistas. En su lugar creó

“acciones preferidas” para un pequeño grupo de la población, lo cual ha resultado en que pocos accionistas le “deban” ahora a muchos accionistas una cantidad importante de dinero. Esto le agrega una dimensión adicional de dificultad al Petro-Estado para que adquiera la necesaria flexibilidad para presidir sobre el cambio.

Más aún, las artificialidades económicas y políticas creadas por el Petro-Estado adquirieron personalidad, poder y dimensión propia. Son parte del tejido social que se defiende y se resiste al cambio. Siguen luchando por conservar el poder de distribuir la riqueza y continuar siendo el árbitro de la sociedad. Pero no se puede. Son muchos los obstáculos que construyó en el camino. Sobrevaluó la moneda, creó un país importador, desechó la filosofía exportadora y alguna vez se vanaglorió de tener al dólar como el bien más barato del país. Además, la frágil fortaleza del Petro-Estado de ayer creó las semillas de su deterioro. Se hizo vulnerable. Congeló los arreglos políticos, lo cual lo dejó sin preparación alguna para administrar y sobrevivir a los cambios del entorno. Los partidos y las instituciones, hijos de los arreglos del Petro-Estado, lucharán para proteger y conservar sus privilegios dentro de un entorno diferente. Los departamentos de Relaciones Públicas de cierto sector privado continuarán pensando que son más importantes que los centros donde se debe desarrollar la nueva productividad. Excepto que ahora tendrán en el Estado un socio/interlocutor disminuido.

La corrupción entonces intentará hacerse más fuerte aun, por cuanto mirará al Estado como una fuente de recursos en proceso de agotamiento. Ahora de lo que se trata es de obtener una buena tajada de los despojos. La primera señal que dio la corrupción de haberse convertido en un mecanismo para auxiliar a la política del “sálvese quien pueda” fue durante el último año de Recadi (1988).

Ahora, cuando los precios del petróleo, a pesar de “milagros” coyunturales, no permiten la abundancia de

ayer, el modelo está a punto de colapsar. Pero no por un proceso normal de agotamiento, consecuencia de modificaciones en las políticas económicas globales, como ha sucedido en sociedades que no fueron víctimas de su condición de Petro-Estado, sino por graves resistencias al cambio por parte de las instituciones que en otras sociedades han sido los motores de la reestructuración. Además existe un Estado débil, por abandonado de los sectores nacionales de poder, que no se han dado cuenta todavía que *ese* poder que pretenden conservar, es artificial y depende del antiguo poder de un Estado al cual no pueden dejar desfallecer de golpe. Porque de colapsar el Estado, colapsará también el sistema mismo de la democracia.

Ante esta situación los retos impostergables son los siguientes:

Desplazarse de una economía rentista a una economía productiva. No será fácil. Venezuela, a pesar de estar en América Latina, tiene las características de las economías de los países exportadores de petróleo. Sobre todo los de mayor población como Nigeria, Argelia, Irán e Indonesia. Depende de un solo producto que es intensivo en el uso de capital. No es renovable y es capaz de generar renta abundante. Todo lo cual —como ya hemos visto— resulta en ausencia de verdadera autoridad, coherencia corporativa y flexibilidad para ajustarse a las situaciones de cambio del *boom* a la escasez relativa. Resulta también en un Estado con amplísima jurisdicción sobre todas las actividades del país, pero con débiles mecanismos de control y verdadera ausencia de autoridad, una vez que se evaporan los ingresos abundantes (Karl). Esto se ha puesto visible y dramáticamente de manifiesto en los últimos siete años. Todo intento de cambio se ha estrellado ante la falta de seguimiento, ausencia de autoridad, fallas técnicas de diseño, pésima información al público sobre su aplicación y consecuencias.

Y por último, falta de credibilidad en los potenciales méritos del cambio. Aparte de las razones ya dadas, tampoco hubo una clara separación entre lo *público* y lo *privado*, porque el Estado —dueño de todo— fue el objeto individual más importante para los depredadores del capital y el trabajo. Realmente no tenemos por qué distinguir entre lo *público* y lo *privado*. La única y verdadera distinción está entre lo del Estado y lo público. Entendiéndose como *público* todos los bienes y servicios de una sociedad, desarrollados por sus ciudadanos (individualidades “privadas”).

Bajo este concepto, el Estado tiene perfecto derecho a pechar impositivamente todas las actividades de lo público (lo de todos), y administrar los recursos así obtenidos para la mejor construcción del bien común. Pero, a lo que el Estado no tiene derecho es a convertirse en propietario de lo que es de “todos” para —entonces— generar beneficios de esa propiedad que van —después— a ser empleados para el desarrollo y mantenimiento de ese mismo Estado.

Esta confusión entre lo del Estado y lo *público* le permite al Estado, como propietario de hecho, tratar a los venezolanos como si fueran inquilinos de una propiedad que ya no es de ellos. Además, pone las reglas del condominio y selecciona a los administradores de lo que deberían ser las propiedades públicas, como si fueran de verdad, no sólo propiedad del Estado, sino también, lo que es peor, propiedad del estamento político que nos gobierna. Se creó además una sociedad que enterró los viejos valores del trabajo, el ahorro y la honestidad. La admiración se reservó para los “vivos” que se enriquecieron sin esfuerzos. Los que trabajaban para vivir modestamente eran los “pendejos” del sistema.

LA FILOSOFÍA DE GOBIERNO

La abundancia creó la filosofía de la impunidad no sólo en el terreno de la sospechosa moralidad sino también en la creencia de que el petróleo podía pagar todas las

cuentas de la locura y la continua irresponsabilidad. En 1974 se triplicó el Presupuesto Nacional, contra el telón de fondo de una promesa de "administrar la abundancia con criterio de escasez". Se revisaron todos los presupuestos para poder gastar más. Se buscaron préstamos a corto plazo para evadir el control del Congreso. Al igual que en México se decidió que los megaproyectos deberían concluirse, aunque fuese mediante el endeudamiento. La razón era que ya se había invertido demasiado dinero en ellos para abandonarlos. Pero, aun terminados, no produjeron beneficios. Muchos fueron técnicamente defectuosos. La mayoría costó mucho más de lo presupuestado. La combinación de sus pérdidas operativas y compromisos financieros desangraron al Estado. Pero ni aun con el desastre mirándole a la cara, pudo el Estado reaccionar implantando mecanismos de cambio. En su lugar, siguió "estirando la arruga" en busca de tiempos mejores.

El objetivo prioritario de los sucesivos gobiernos hasta 1989 no fue, como era lo lógico, tratar de aumentar la productividad del sector no-petrolero. Eso hubiera requerido de cambios estructurales profundos en la naturaleza del Petro-Estado: cambios que los gobiernos no estaban dispuestos a iniciar. Por el contrario, la prioridad fue sobrevivir y pasarle el problema al próximo gobierno (Karl), para seguir viviendo del inventario y de los "milagritos" recurrentes que deparaba el petróleo de vez en cuando. Así Herrera Campíns, que recibió "un país hipotecado", a pesar de la relativa abundancia petrolera le pasó a Lusinchi una hipoteca mayor. Lusinchi —a su vez— intentó arreglar el problema renegociando la deuda. Pasando de la percepción del "mejor refinanciamiento del mundo" a la triste admisión de que "fui engañado por la Banca". Cuando todo fallaba se apeló a Recadi que, por corto tiempo, le inyectó al Petro-Estado los recursos requeridos para seguir en su función de Gran Distribuidor. Pero ya en 1989 la "arruga" no corría más. Entonces se inició el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez.

No puede haber muchas dudas sobre cómo le tuvieron que vender a CAP la "modernización de Venezuela". La economía de mercado con su concepto de aldea global, la apertura a las importaciones, la diversificación económica, la eliminación de los subsidios, la liberación cambiaria y la liberación de precios, tiene que haberle sonado a CAP —en su momento— a música desagradable. Sin embargo, CAP también sabía la desastrosa situación económica del país y los vientos de cambio que arrasaban en toda América Latina con el viejo Cepalismo y las doctrinas populistas. Pero también conocía los sacrificios dolorosos y los fracasos previos por los cuales habían pasado Chile antes y México esa vez, antes de poder ver alguna esperanza de recuperación en el camino. Entre las opciones conflictivas de "más de lo mismo", ya fracasadas y un "paquete" neoliberal con sacrificios, no había escogencia cómoda. Dos cosas hicieron posible la selección neoliberal:

- 1) El enorme ego de CAP, quien siempre ha pensado que puede romper las barreras de lo convencional para ser un innovador, aunque la decisión acarree una *pequeña* dosis de sacrificio colectivo.

- 2) La forma como hay que presumir que le vendieron el "paquete". Se dijo que, dado que Venezuela era un país petrolero monoprodutor, una importantísima parte de sus ingresos estaba garantizada de antemano. Como evidentemente el petróleo ya no alcanzaba por sí solo, había que diversificar la economía. Había que convertir a Venezuela en país exportador de productos no tradicionales. Era en *ese* nuevo sector y hasta entonces marginal de nuestra producción económica donde se pondría el énfasis del cambio. Como Venezuela era *diferente* a los otros países de América Latina, el período para lograr la reestructuración económica sería menor (dos años), los sacrificios pocos y los resultados halagadores.

Ante ese dilema muy pocos hubiesen podido resistir la tentación de intentar el cambio, y CAP —por cierto—

no era uno de ellos. "Crecimiento sin costo social" y "Crecimiento sin inflación" eran posibilidades demasiado atractivas... No fue así. Ni podía serlo... Así *podría* haber sido si el petróleo por *sí solo* —como alguna otra vez— se hubiera podido echar al hombro el costo económico y social de reestructurar una economía subsidiada e ineficiente (además de endeudada criminalmente). Ni el cobre en Chile, ni el petróleo en Venezuela, podrían ya servirle de colchón al cambio. *Ese* fue el error "técnico" (por el contrario, ya hemos visto que la condición de Petro-Estado introduce numerosas artificialidades, tanto en lo político como en lo económico, que resulta en que los procesos de cambio se hagan más difíciles que en un Estado "normal").

EL MARCO POLÍTICO

Lo demás es historia reciente, pero lo verdaderamente importante son dos paradojas que surgen de todo este proceso: 1) CAP no tenía otra opción que la de iniciar el proceso de modernización de la economía. Sin embargo, los resultados fueron desastrosos, al punto de que por primera vez en 35 años hubo dos intentos de Golpe de Estado, dado por fracciones descontentas de las Fuerzas Armadas. Esto nos lleva a formular dos preguntas: ¿Es o no posible pasar de un Petro-Estado a una economía moderna y "normal" sin que se interrumpa el sistema democrático? ¿Hay otras opciones económicas sensiblemente diferentes al "paquete neoliberal" que puedan funcionar eficientemente y convertir a Venezuela en el país moderno que todos queremos? 2) Muchas de las características del Petro-Estado, surgen de la enorme concentración económica que tiene el Estado como resultado de ser el propietario de los recursos petroleros y —por ende— el que recibe tanto el producto de su rentabilidad así como también el producto de su renta. Eso —como ya hemos visto— lo convierte en un Estado Distribuidor y de *allí* nacen casi todas las inflexibilidades estructurales que dificultan enormemente cualquier pro-

ceso de cambio. No obstante, la privatización total de la operación de la Industria Petrolera no parece una salida plausible mientras el petróleo sea tan importante para nuestra economía. No se puede entonces privatizarlo por importante. Y es *precisamente* por ser tan importante y ser propiedad operada por el Estado, que se crea el Petro-Estado que —a su vez— como ya hemos visto, dificulta enormemente la implantación de mecanismos de cambio. Con esas dos paradojas tenemos que luchar en el futuro próximo hasta encontrar una respuesta.

Mientras se encontraba la respuesta “total” el Gobierno del doctor Caldera tenía que haber gerenciado los siguientes retos:

- Resistir la tentación de regresar a políticas populistas tales como control de precios, control de cambio, subsidios a la producción, trabas y altos aranceles a la importación. Todo lo cual representa una especie de redescubrimiento del poder del Estado, pero apoyado en las mismas instituciones ineficientes que conformaron al Petro-Estado. Redescubrir el poder del Estado no podía resultar sino en una repetición actualizada del viejo fracaso.

- Actuar rápidamente en la reforma necesaria de los sistemas de educación y salud. Así como también mejorar drásticamente los servicios públicos. De nuevo, dentro de la estructura de un Petro-Estado, los intereses gremiales y de otros grupos de presión atentarán contra cualquier reforma y así ha sido hasta ahora.

- Reforma del Poder Judicial. Hacerlo creíble. No pueden coexistir los equilibrios interinstitucionales necesarios en una sociedad compleja, si ésta carece de la autoridad de la Ley. El problema sigue sin solución.

- Convertir al gobierno en un facilitador del cambio en lugar de insistir en permanecer como un distribuidor de favores. No se ha visto una acción coherente por parte del Gobierno Nacional en pro de un proceso de cambio. Ha habido algunos intentos, mas no en el campo de un verdadero cambio en las relaciones Estado-sociedad.

— Utilizar los recursos del petróleo como un incentivo para diversificar la economía y pasar de ser un Petro-Estado a ser un Estado con petróleo. Hay una *gran* diferencia.

Estado y Nación (no son sinónimos). El Petro-Estado, ya descrito como *nuestro* Estado, no puede confundirse con la *Nación*. El Estado es la representación político-jurídica de la Nación. La Nación somos *todos* nosotros. El petróleo es propiedad del Estado (o por lo menos así lo cree el Estado). El petróleo *no es nuestro*. Para que fuera nuestro tendría que ser de la Nación. O expresado en términos jurídicos, el petróleo en Venezuela se considera del “dominio público” (Estado) y no del “dominio común” (de la comunidad, de todos nosotros).

Esta concepción del Estado *propietario* —en nuestro caso— establece una relación muy particular entre el Estado, el petróleo y la sociedad, ya descrita en la sección de este trabajo dedicada al Petro-Estado. Obliga a que el Estado, como propietario, reciba todos los beneficios del petróleo: regalías, impuesto sobre la Renta, impuesto a las ventas internas, ganancias retenidas por la operación (PDVSA) y desde 1975 dividendos sobre las ganancias operativas (PDVSA).

Si el concepto fuese el del “dominio común” la regalía no le podría ser pagada directamente al Estado, ya que éste no sería el propietario. La regalía podría entonces dedicarse a crear fondos de propósitos definidos, tales como educación y salud. Esto le daría beneficios a todos los venezolanos sin que hubiese que “descontar” previamente un peaje para el Estado. Debe ser obvio para quien lo quiera ver que nuestra relación Estado-Sociedad-Petróleo, necesita una fuerte sacudida y una real reestructuración. Sin romper y volver a armar a ese mueble de tres patas (Estado-Sociedad-Petróleo) que es el Petro-Estado de hoy, no desmontaremos jamás esa estructura perniciosa que hoy nos gobierna.

Mi primera recomendación es quitarle la propiedad de los yacimientos petroleros al Estado y transfe-

rírseles a la *Nación*. Entiéndase bien: a la *Nación*. No al sector privado, ni a las empresas extranjeras. Sacar al petróleo del “dominio público” y pasarlo al “dominio común”. O si se prefiere, pasar del *Estatismo* Petrolero al *Nacionalismo* Petrolero. El problema ha sido y sigue siendo que los “defensores” de nuestra soberanía, siempre han creído que para que algo, cualquier cosa, sea nacional tiene que ser propiedad del Estado. No es así. Hay muchísimos bienes de la Nación y de sus ciudadanos que son muy nacionales y que no son del Estado. Es más, así debería ser con todas las riquezas naturales. Son bienes *públicos*. Entendiéndose como *público* lo que es de todos.

APERTURA PETROLERA: LA NACIONALIZACIÓN DEL ESTADO

En relación con el proceso de Apertura de la Operación Petrolera lo verdaderamente importante a resaltar es que el concepto de que el capital nacional debe *participar* en el proceso y de que hay que *estimular* esa participación, es ya un principio generalmente aceptado. Queda pues, ahora, definir el “como”, y este “cómo” puede afectarse sensiblemente por la interpretación que sobre el significado de “control” se le dé a lo establecido por el Artículo 5º de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos. Para comenzar es importante definir lo que, para mí por lo menos, debería catalogarse como *Capital Nacional* en este proceso de Apertura. Esta definición serviría además para empezar a desmontar la especie de que sólo es *nacional* lo que pertenece al *Estado*.

Se considerará Capital Nacional:

1) Las inversiones que haga el Estado venezolano, a través de las organizaciones que designe. Por ejemplo, PDVSA, FIV, Fondos Especiales y otras Empresas del Estado.

2) Las Inversiones que hagan directamente las personas naturales o empresas privadas venezolanas.

3) Las Inversiones que hagan fondos privados nacionales de ahorro, de inversión, de pensiones, etc.

4) La Capitalización que de su trabajo, tanto en la etapa de exploración como en la de producción, hagan las empresas nacionales de ingeniería, construcción y suministro y manufactura de equipos y materiales en los procesos de Apertura Petrolera. Como la Apertura Petrolera de Riesgo Compartido consta básicamente de dos etapas —Exploración a Riesgo y Explotación (producción) sin Riesgo— es importante definir la cualidad del capital venezolano que podría participar en una y otra etapa.

En la etapa de Exploración a Riesgo podría participar el capital privado nacional que así lo desee, aunque habría que excluir la participación institucional de fondos de ahorros, de pensiones, de retiros, de prestaciones sociales, etc., cuyos estatutos y razón de ser impiden su participación en inversiones de alto riesgo. Por supuesto que personas naturales que deseen y quieran invertir sus ahorros, total o parcialmente, podrán agruparse en un fondo especial para inversiones de este tipo.

También deberían poder participar en esta etapa exploratoria las organizaciones del Estado, como PDVSA y el FIV o cualquier otra institución que se autorice para ello. Esta flexibilidad de opciones pudiera ser clave, como veremos más adelante, para resolver el problema de interpretación del Artículo 5º. Mas aun, no parece lógico que el Estado venezolano se autoexcluya de participar en esta etapa, ya que podría ser conveniente correr el riesgo exploratorio, a cambio de una composición final de la empresa de exploración con mayor participación nacional. En efecto, tal como está planteada la Apertura, el sector privado (se supuso extranjero al diseñar el modelo) correrá con el 100% del riesgo exploratorio y PDVSA tendrá la opción de adquirir al costo hasta el 35% del capital de la empresa a formarse, para la explo-

tación sin riesgo de los yacimientos ya explorados. Esto, de ejercer PDVSA la opción, dejaría la empresa de producción con 65% extranjero y 35% nacional (lo propuesto).

Supongamos ahora que cambiáramos algo las condiciones y estableciéramos que el 25% de la empresa para la exploración estuviese reservado al capital nacional (de acuerdo a nuestra definición podría ser PDVSA, capital privado, o una mezcla de los dos). A esta inversión nacional no se le exigiría vender al costo el 35% de su capital, mientras que a la inversión extranjera se le mantendría la obligación de venderle, al costo, a PDVSA el 35% del capital de la nueva empresa de producción.

El resultado, entonces, sería el siguiente: La empresa extranjera invertiría 75% en la empresa de exploración y quedaría con el 49% de la empresa de producción. Es decir, el 35% de 75%, que es lo invertido, es igual a 26% que pasaría a PDVSA, y el resto, el 49%, quedaría con el inversionista extranjero. El capital nacional tendría el 25% representado por su inversión original en exploración más el 26% de PDVSA que le compró al socio extranjero al costo. El total del capital nacional sería, entonces 51% (25% más 26%), lo cual, con un simple acuerdo entre el Estado y el capital privado de votar juntos (votaría el Estado), le daría al capital nacional mayoría absoluta en la empresa y al Estado el derecho de votar esa mayoría. Corporativamente se mantendrían en empresas separadas PDVSA y la inversión nacional privada, a fin de evitar que, en el caso de existir una sola empresa de capital nacional donde PDVSA tuviese mayoría accionaria, esta empresa se convirtiera en empresa pública con todas las desventajas que eso representaría para el capital nacional privado. El capital extranjero estaría corriendo relativamente el mismo riesgo económico que corre hoy con lo propuesto en la oferta actual de PDVSA, en cuanto a la devolución al costo a PDVSA de la misma proporción de su capital invertido.

Luego tanto el capital nacional privado como PDVSA estarían obligados a vender, a valor de mercado, un porcentaje de su capital (todo el capital que represente la participación de PDVSA por el mecanismo de la inversión directa en la etapa de exploración y un mínimo del 10% del capital nacional invertido, en esta misma etapa) al público venezolano. Bien directamente en la Bolsa de Valores o bien mediante fondos especiales, constituidos especialmente y con propósitos definidos (más adelante examinaremos la opción de crear un Fondo Mutual Nacional con acciones de empresas del Estado a privatizarse). Este porcentaje de venta al público se diluiría en múltiples acciones especiales, a fin de que su precio final fuese accesible a la mayor parte de la población. PDVSA, por su parte, conservaría el 26% del capital que le haya cedido, al costo, el socio extranjero.

Si el capital privado nacional no estuviera interesado en el 25% reservado para él, entonces PDVSA haría la inversión y tendría la obligación —de ser exitosa la etapa de exploración— de colocar este capital en la Bolsa de Valores, representado por acciones a valor de mercado para recuperar su inversión y ganarse la diferencia entre la inversión original y su valor de venta al público. Mantendría también el derecho de votar esas acciones, tal como lo tendrá en su acuerdo con el capital nacional privado que participe en la etapa de exploración y en la de producción.

Si el capital nacional quiere participar con más del 25% en la etapa exploratoria, entonces una parte proporcional del capital invertido en exceso del 25% reservado para la Inversión Nacional, tendría que venderse a PDVSA, al costo, tal como lo hará el capital extranjero en la misma proporción sobre la totalidad de su inversión. Hay algunas otras variables que habría que considerar, como por ejemplo, si del 25% reservado para el capital nacional en la etapa de exploración, el capital privado lo cubriera todo. Entonces solamente el 10% de esa inversión sería puesta a la venta al público, si se

mantuviera sin modificaciones la sugerencia original. Lo anterior no parece muy probable, pero habría que decidir si en ese caso se le exigiría al capital nacional privado un porcentaje mayor de venta de su capital, a precio de mercado, al público o si se le pediría a PDVSA que colocara parte del 26% del capital que recibe al costo del capital extranjero, o una posible combinación de ambas alternativas.

Por último el capital nacional no tendría ninguna restricción para invertir en la fase de producción sin riesgo, del proceso de Apertura. Ya que no se aplicarían las limitaciones que afectan a ciertas instituciones de ahorro para invertir en proyectos de alto riesgo.

El esquema, tal como ha sido discernido, luce más complicado de lo que verdaderamente es, y tiene las siguientes ventajas y desventajas:

VENTAJAS:

- Califica como capital nacional tanto las inversiones del Estado como las inversiones del sector privado nacional. Como ya se ha dicho, se termina con ese concepto artificial que pretende calificar de nacional solamente a lo que es propiedad o inversión del Estado.

- Da un paso en la dirección correcta para separar el concepto de Estado, del concepto de Nación. El Estado volvería a ser lo que nunca ha debido dejar de ser: el brazo político y jurídico de la Nación. Y la Nación sería lo que verdaderamente es: el conjunto de todos los venezolanos, independientemente de ideología, raza, filosofía política o religión.

- Al establecer y aceptar como Nación a todos los venezolanos y al definir al Estado como la representación de su forma jurídica y política, se abriría la oportunidad para redefinir el concepto de propiedad pública. Entendiéndose como público lo que es de todos y no necesariamente sólo lo que es del Estado. Entenderíamos entonces que los yacimientos petroleros y las riquezas naturales de Venezuela no son del Estado sino

de la Nación, por lo que no tiene el Estado el derecho de asumir su propiedad y administrar la renta y lo producido por esta riqueza para su beneficio y el del pequeño grupo de venezolanos que forman parte de su estructura. El Estado puede administrar lo que reciba por impuestos, causados por la generación de la riqueza que la explotación de esos bienes públicos nos producen a todos los venezolanos. Puede incluso constituir fondos especiales de administración privada para que parte de esos impuestos sea dedicada al máximo bienestar colectivo. Pero lo que no debe hacer es constituirse en el generador de esos ingresos, el receptor de la renta, el recolector de impuestos y el distribuidor de todo lo recaudado por estos conceptos. En una muy vieja definición de Adam Smith que ya hemos citado en ocasiones anteriores, *eso* sería "improper" (impropio).

- La mecánica de distribución, aquí sugerida, del capital y los beneficios de la Apertura Petrolera crea, de hecho, un buen marco práctico para iniciar el camino del rescate de lo público por la Nación.

- Pudiera resolverse el problema de interpretación del Artículo 5º, ya que le daría el poder de decisión al Estado mediante el derecho que se le otorgaría de votar el 51% de las acciones del capital nacional. Así habría control y mayoría accionaria que parece ser lo que solicitan los que tienen una interpretación más restringida de la aplicación de dicho artículo.

- Mantendría como sana medida económica un mínimo de 51% de participación nacional en los nuevos descubrimientos petroleros.

- Al popularizar la inversión nacional en el sector petrolero, crearía una pléyade de "dolientes" que le saldrían al paso a un Estado que intentara malbaratar la riqueza petrolera —la cual ahora sería propiedad tangible de muchos— en las locuras, resultado de políticas económicas erradas y desconsideradas para con la población nacional.

DESVENTAJAS:

– La posible reacción negativa del capital extranjero ante la limitación del 75% de inversión de su capital en exploración y el 49% en la empresa de producción. Aunque hay que recalcar de nuevo que la relación capital invertido y devolución a PDVSA del capital al costo, en caso de ser exitosa la exploración, no varía en la proporción aquí planteada de la incluida en la metodología ya aplicada por MEM-PDVSA.

– El costo adicional en el cual podría incurrir PDVSA, si tuviera que participar con algún capital en el riesgo exploratorio. Sin embargo, las ganancias adicionales que le produciría el éxito en algunos de los lotes exploratorios, producto de su mayor participación accionaria, podría compensarle estas pérdidas. Todo dependerá del posible beneficio que se obtenga de los lotes vistos como un todo. Además, es también importante recordar, como ya he dicho en varias ocasiones, que la Apertura Petrolera no debe ser utilizada solamente para obtener un buen Contrato de Asociación con el capital extranjero. Eso es lo que busca cierto estamento político nuestro que quiere seguir disfrutando de las delicias del Petro-Estado, mientras la Nación colapsa. La Apertura Petrolera tiene que servir de palanca para iniciar el proceso de cambio estructural que requiere nuestro Estado: cambiarle la naturaleza de propietario a administrador, coordinador y motivador de la generación de riqueza por todos nosotros. Hasta ahora hemos tenido un Estado rico y una Nación pobre. Es hora de tener un Estado eficiente (que se ajuste a gastar lo que le ingresa) y una Nación rica.

CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE LA PRIVATIZACIÓN DE PDVSA

Hemos hablado de la *propiedad* de los yacimientos, hablemos ahora de la *operación* de estos yacimientos. De todas las decisiones políticas-económicas tomadas en este

país en los últimos 38 años, la apertura petrolera a la inversión y al ahorro nacional es, sin duda, la más importante. Esa democratización de la propiedad que ahora se inicia, no simplemente para privatizar a nuestras empresas vendiéndoselas al mejor postor, sino para incorporar los venezolanos a la propiedad de esas empresas (nacionalización), es el comienzo de una nueva era para la construcción de una sociedad moderna y participativa. Es además, la argumentación más sólida en contra de aquellos que consideran a toda privatización como un acto desnacionalizador, así los "privatizadores" sean venezolanos (nacionales). ¿Cómo se puede "desnacionalizar" la propiedad si se pasa a manos venezolanas?

Pero al proceso ya iniciado le falta un paso importante. Hasta ahora, la propiedad de las empresas privatizadas sólo estaría abierta a un grupo muy reducido de nuestra sociedad. Por muy poco que parezca hoy, Bs. 100 mil sigue siendo una suma importante e inaccesible para el 80% de nuestra población. Por lo tanto, el próximo paso será que el Estado constituya un Fondo Mutual con un porcentaje de 5 a 10% de todas las empresas del Estado a ser privatizadas, donde tengan "Certificados de Participación Intransferibles" y gratuitos todos los venezolanos mayores de edad. Ese Fondo sería administrado por un "pool" de organizaciones financieras privadas con participación del Estado (minoritaria) y auditado por firmas de auditores nacionales y extranjeros. Invertiría en inversiones de poco o moderado riesgo y repartiría una parte de sus ganancias en forma de dividendos a los titulares de los "Certificados de Participación", quienes —a su vez— pagarían una tasa impositiva especial a ser establecida y distribuida entre el poder central y el regional.

Con esa sola acción lograríamos lo siguiente: 1) Saber cuántos somos de verdad los venezolanos mayores de edad. 2) Distribuir directamente entre los venezolanos una parte de las ganancias de unas empresas que hasta ahora sólo le han tributado al Petro-Estado, Gran

Distribuidor, con resultados de ineficiencia, corrupción e injusticia distributiva. 3) Todos los venezolanos mayores de edad pagarían impuestos sobre los dividendos del Fondo Mutual y se crearía una cultura impositiva. 4) Habría un registro de los venezolanos mayores de edad, todos pagadores de impuestos, y por ende disminuiríamos la evasión fiscal. 5) Al ser participantes en las ganancias de las grandes empresas —nacionales— y al pagar impuestos sobre los dividendos recibidos, los ciudadanos desarrollarían rápidamente un interés real en el futuro bienestar de las empresas y en el destino de los impuestos pagados, ya que se sentirían vigilantes del gasto del Estado y co-propietarios de esas empresas. No gracias a una retórica vieja y mentirosa como la que pregona que “el petróleo es nuestro”, sino porque al mirar en su cartera el Certificado de Participación en el Fondo Mutual que, por supuesto, incluirá las inversiones petroleras, podrá decir entonces con propiedad: “ahora sí lo es”.

Otro aspecto que hay que cuidar es el de los mercados. Cuando lo que se privatice sean empresas de extracción o transformación de materia prima, habrá que asegurar la transformación aguas abajo en Venezuela de esa materia prima cuando eso sea rentable, y obtener una participación en los canales de comercialización, distribución y mercadeo en los mercados internacionales, cuando se trate de un bien exportable (petróleo, aluminio primario, olefinas, hierro, etc.). El ejemplo más claro es precisamente el del petróleo. A través de nuestras inversiones en Europa y Estados Unidos, tenemos mercados propios para nuestros crudos y, a la vez, la seguridad de obtener parte del valor agregado de la transformación externa de esos crudos en productos más rentables.

Debemos asegurarnos que las nuevas asociaciones con las multinacionales no nos regresen a nuestra situación pre-estatización, de simples vendedores de materia prima sin mercados que pudiéramos llamar propios. Por

eso, a nuestro juicio, cualquier intento de privatización de PDVSA pasa primero por asegurarnos seis condiciones: 1) Ningún ente privado por sí solo deberá tener el control operativo de PDVSA. 2) Una parte importante de la privatización debe estar representada por inversionistas pasivos y el gran público (más o menos 25%). 3) Otro porcentaje importante (15 a 25%) estará reservado a la inversión nacional directa en Fondos mutuales, Bolsa de Valores y distribución de participaciones gratuitas. 4) El Estado mantendría en un Fondo de Inversiones no menos del 40% y no más del 49% de las acciones de PDVSA (la figura del Estado como accionista minoritario puede ser muy atractiva, y lo que no funciona es el Estado accionista mayoritario, gerente y operador). 5) La suma del capital *nacional* (la participación del Estado y la de los venezolanos) no sería nunca menor del 60% y su poder de decisión estaría orientado a asegurar mercados y participación directa en la comercialización internacional del petróleo. 6) Los yacimientos petroleros —como ya hemos sugerido en otra sección de este trabajo— pasarían de la propiedad del Estado (una usurpación de un bien común) a la propiedad explícita de la Nación (todos los ciudadanos). Esta es condición *sine qua non* para asegurarnos que los beneficios de la explotación de esos yacimientos no vayan todos directamente al Estado y su posterior distribución.

Privatizar a PDVSA, total o parcialmente, y dejarle al Estado el goce exclusivo de la explotación, como receptor prioritario y único de sus beneficios, no cambiaría la relación actual Estado-Sociedad-Petróleo. El paso ya iniciado, de abrir el mercado de capitales a la *operación* del petróleo, es un paso en la dirección correcta. Pasar la *propiedad* del petróleo del *Estado* a la *Nación*, es el giro definitivo para la eliminación del Petro-Estado.

GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

(LA FUERZA DE LA DEMOCRACIA: NO ES TAN OBVIO LO OBVIO)

Todo proceso de cambio estructural está lleno de dificultades. El camino de la modernización de los Estados está pavimentado de espejismos, de ejemplos externos intransferibles, de algunas lógicas inflexibles que insisten en sobrevivir al cambio, y de un deseo muy consciente de la sociedad de cambiarlo todo, menos el sistema político de la democracia, mientras intenta reducir, al mismo tiempo, el poder del Estado.

Algunos observadores contemporáneos han empezado a cuestionar las dos últimas premisas. Moisés Naim, en su ensayo "América Latina: la melancolía del post-ajuste" ("Latin America: Post-adjustment blues"), publicado en la revista *Foreign Policy* (Fall 1993), comenta que "es una paradoja, que después de una década de reducción del rol del Estado, el futuro de las reformas en América Latina, dependerá de la velocidad con la cual rehabilitemos y fortalezcamos al Estado". Y tiene lógica la conclusión. Al analizar los resultados del cambio en América Latina, se concluye que éstos han sido negativos para los sectores más pobres de la sociedad. El Estado distribuidor tiene que morir. Pero no puede reemplazarse por un Estado débil o indiferente. Los problemas sociales generados por el cambio en el corto plazo desencadenarán fuerzas políticas que desacelerarán los procesos de cambio y los gobiernos tendrán, sin duda, un rol diferente pero muy importante. Eso en lo relacionado con el papel del Estado.

La posibilidad de poder cambiar estructuras económicas sociales y políticas en América Latina bajo regímenes democráticos, empieza a cuestionarse seriamente. Hasta un comentarista de tendencia liberal como Michael Kinsley, en su ensayo publicado en la revista *Time* de enero 17, 1994, "¿Está perdiendo la democracia su romance?" ("Is democracy losing, its romance?"), cita los casos de China, en franca recuperación económica bajo un régimen totalitario, y Rusia en franca crisis al intentar

establecer un régimen democrático. La tesis es que, aunque democracia y capitalismo van juntos, democracia y la transformación de una economía, en una economía capitalista no parecen ser compatibles. La reforma económica es caótica y la situación nacional empeora antes de mejorar. Además se crean nuevas injusticias a las cuales hay que adaptarse temporalmente. En conclusión: el capitalismo necesita de un gobierno autoritario para establecerlo. Luego, cuando se haya constituido una amplia y próspera clase media, vendrá la implantación de la democracia. Se cita, además, el ejemplo del Perú en América Latina y, sorpresivamente, se omite el ejemplo de Chile. Pero lo más importante es quizás que, aún en la tierra de la "democracia tradicional", los Estados Unidos, las doctrinas populistas que empiezan a sonar, tienen visos antidemocráticos o, por lo menos, reflejan "ciertos resentimientos en contra de algunas instituciones democráticas".

En Venezuela no faltan quienes compartan la preocupación de Kinsley. Según ellos, la modernización (en su época) de nuestro aparato productivo se inició y terminó bajo Pérez Jiménez. La fuerte clase media creada entonces no pudo, o no supo, sobrevivir a la experiencia democrática. En lugar de aprovechar la libertad para consolidar y continuar modernizando a la sociedad, la democracia entró en un proceso involutivo que ahora, sin lugar a dudas, ha puesto en peligro su supervivencia y ha resultado en que se cuestione fuertemente su capacidad para presidir sobre los cambios estructurales profundos que hay que implantar en el país.

Sin embargo, otros ejemplos de modernización sin democracia, como Corea del Sur, Taiwan y Singapur, han omitido el paso final de Kinsley: pasar de la dictadura a la democracia, una vez modernizada la economía y consolidada la clase media.

Y estos últimos ejemplos son suficientes para que algunos de nosotros sigamos insistiendo en la búsqueda difícil de modernización con democracia, sin paréntesis

de dictadura. Porque pensamos que los paréntesis pudieran convertirse en el texto final. Y eso no nos gusta. A pesar de lo "atractivo" de ciertos ejemplos exógenos que tampoco parecen resistir al tiempo. Allí está México con su drama social tercermundista en contraste con la aprobación del Tratado de Libre Comercio (Nafta), que pretende convertirlo en un país "desarrollado". El contraste demuestra, en forma dolorosa y elocuente, que lo que sucede en las alturas del poder y se reproduce en los medios de comunicación no pasa necesariamente a formar parte de la "realidad nacional". Más aún, el caso México desvirtúa un poco el campanazo de Kinsley. No es cuestión de democracia o dictadura. La fuerza y la represión podrán esconder la miseria por algunos años. Pero tampoco solucionan el verdadero problema de la injusticia social. Al menos la democracia, en su imperfección operativa, permite, por lo general, que la miseria se vea antes de que reviente la protesta social.

El problema, entonces, es que habiendo "visto" el problema... la democracia haga algo. Y pronto.

Academia Nacional de Ciencias Económicas

COMITE DIRECTIVO 1996-1998

Presidente

Armando Córdova

Vicepresidente

Luis Enrique Oberto

Secretario

Rafael J. Crazut

Tesorero

Antonio Aguirre

Bibliotecario

Ismael Puerta Flores

JUNTA DE INDIVIDUOS DE NUMERO

Armando Alarcón Fernández

César Balestrini

Tomás E. Carrillo Batalla

Rafael José Crazut

Francisco Mieres

Domingo Felipe Maza Zavala

Carlos Rafael Silva

Isbelia Sequera Tamayo

Pascual Venegas Filardo

Cbi Yi Chen

Felix Miralles

Pola Ortiz

Antonio Aguirre

Pedro Palma Carrillo

Asdrúbal Baptista Troconis

Arturo Uslar Pietri

Haydee Castillo de López

Ismael Puerta Flores

Luis Enrique Oberto

Bernardo Ferrán

Jesús María Rísquez

Héctor Malavé Mata

Armando Córdova

Felipe Pazos

