

Serie Diálogo Político

El Rentismo en Venezuela: Lecciones Aprendidas

Ricardo Villasmil

Mayo de 2008



El Rentismo en Venezuela: Lecciones Aprendidas

Ricardo Villasmil

Caracas, Mayo de 2008

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), como organización que promovió su elaboración y facilitó su debate público.

Resumen

La noción de rentismo tiene en Venezuela al menos tres acepciones. La primera describe la adhesión del Estado venezolano a una política petrolera orientada a la maximización de la renta del suelo, *renta ricardiana* o *ground-rent*. Previo a la nacionalización de la industria, esta política se instrumentó a través de la distribución espacial de las concesiones y de la manipulación de la política tributaria aplicable al sector. Y una vez nacionalizada, dicha política se fundamentó en el control de los niveles de producción, actuando de manera coordinada con otros Estados exportadores.

La segunda acepción se asocia a la búsqueda de rentas o *rent-seeking* que ha caracterizado la conducta de los gobiernos, del sector privado y de los venezolanos en general, particularmente desde los inicios de la explotación petrolera en el país. Y la tercera acepción, naturalmente, es aquella que engloba las dos anteriores.

El presente trabajo analiza la evolución del rentismo en Venezuela y discute sus implicaciones en términos de bienestar a la luz de la experiencia de otros países ricos en recursos naturales.

La renta del suelo. Orígenes y aplicación a la producción petrolera

El concepto de *ground-rent* o renta del suelo tiene su origen en los trabajos de los escoceses Henry Home (Lord Kames) y James Anderson en torno a uno de los temas de economía política más importantes de la sociedad británica de finales del siglo XVII: la repartición de los beneficios entre el dueño de la tierra y el agricultor que la trabaja. Ambos autores van a considerar que la renta diferencial atribuible a las bondades naturales de la tierra pertenece de manera exclusiva al propietario de esta última, y Lord Kames, en particular, es bastante elocuente: “la fertilidad es una cualidad de la tierra, y como tal, pertenece a su propietario con todas sus cualidades. Dado que la fertilidad no depende de la habilidad ni del esfuerzo del inquilino, este no tiene derecho alguno a beneficiarse de ella.”

El concepto de *ground-rent* es desarrollado de manera más completa y formal en los trabajos realizados por David Ricardo entre 1814 y 1817, lo cual explica que el término “renta ricardiana” se haya acuñado para definir la diferencia, dada la misma aplicación de capital y trabajo, entre el valor de la producción en un lote de tierra en su uso más productivo y el que genera la misma actividad en un lote marginal (el mejor lote carente de renta).

La noción de renta del suelo definida por David Ricardo es perfectamente aplicable a la explotación petrolera, ya que en ambos casos la renta surge como consecuencia de un hecho fortuito que dota a un lote particular de niveles de productividad que lo distinguen del resto, y al hacerlo, diferencian al factor tierra del resto de los factores, ya que si bien el capital y el trabajo pueden gozar de rentas temporales como consecuencia de desequilibrios también temporales entre la oferta y la demanda de cada factor, tales rentas desaparecen en la medida en que trabajadores o capitalistas, según sea el caso, acuden a aprovecharse de su existencia. Este es el argumento que va a esgrimir Alfred Marshall en su respuesta a las críticas a la noción de renta del suelo que haría el Duque de Argyll: “... [a diferencia de las ofertas de otros insumos] la oferta de tierra fértil no puede adaptarse rápidamente a la demanda por ella, y por

tanto, el ingreso que se deriva de ella puede por un largo tiempo, o en algunos casos de manera permanente, estar divorciado de los beneficios normales...".¹

Con el objeto de explicar de manera mucho más clara el concepto de renta que Ricardo había expuesto con ejemplos aritméticos, Marshall utiliza los diagramas de oferta y demanda utilizados por primera vez por Antoine-Augustin Cournot en 1838, define los excedentes del consumidor y del productor y destaca a la renta del suelo como la parte más importante de este último, llegando incluso a considerarlas como sinónimos (ver Figura 1).

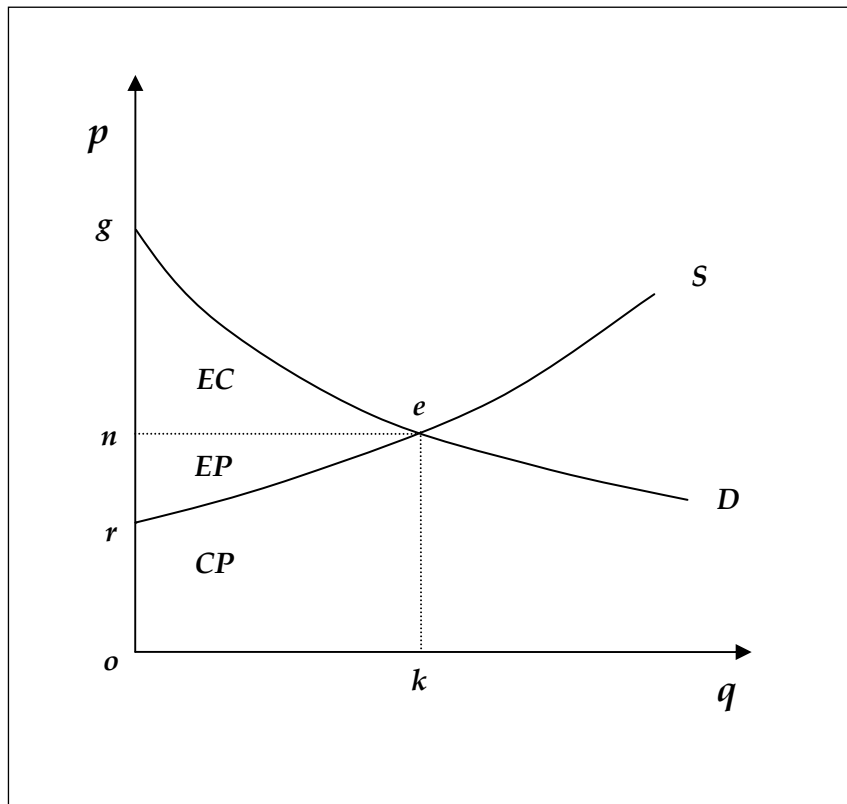
Como puede apreciarse en la Figura 1, la intersección entre la curva de oferta (**S**) y la curva de demanda (**D**), representado en el gráfico por el punto **e**, define las cantidades producidas (**k**) y el precio (**n**) en el equilibrio. La sumatoria de las diferencias entre lo que los consumidores están dispuestos a pagar (disposición definida por la curva de demanda) y lo que efectivamente pagan (el precio de equilibrio), es definida como el excedente del consumidor (**EP**) y está representado en la figura por el espacio **gen**. Los costos de producción (**CP**) ocupan el espacio **reko**, y finalmente, el excedente del productor (**EP**) por el espacio **ren**.

La primera unidad producida tiene un costo **r** de producción, pero se vende al precio de equilibrio **n**. La diferencia va representar así un excedente para el productor, el cual subsiste en las unidades siguientes -aunque cada vez de menor tamaño- hasta llegar a la unidad entendida como marginal (la unidad **k**) puesto que no genera excedente alguno, razón por la cual el productor es indiferente entre producirla o no. Más allá de la unidad **k**, naturalmente, la producción se haría a pérdidas.

Tal y como se sugirió anteriormente, en ausencia de otras fuentes de renta, el excedente del productor y la renta del suelo van a ser conceptos equivalentes.

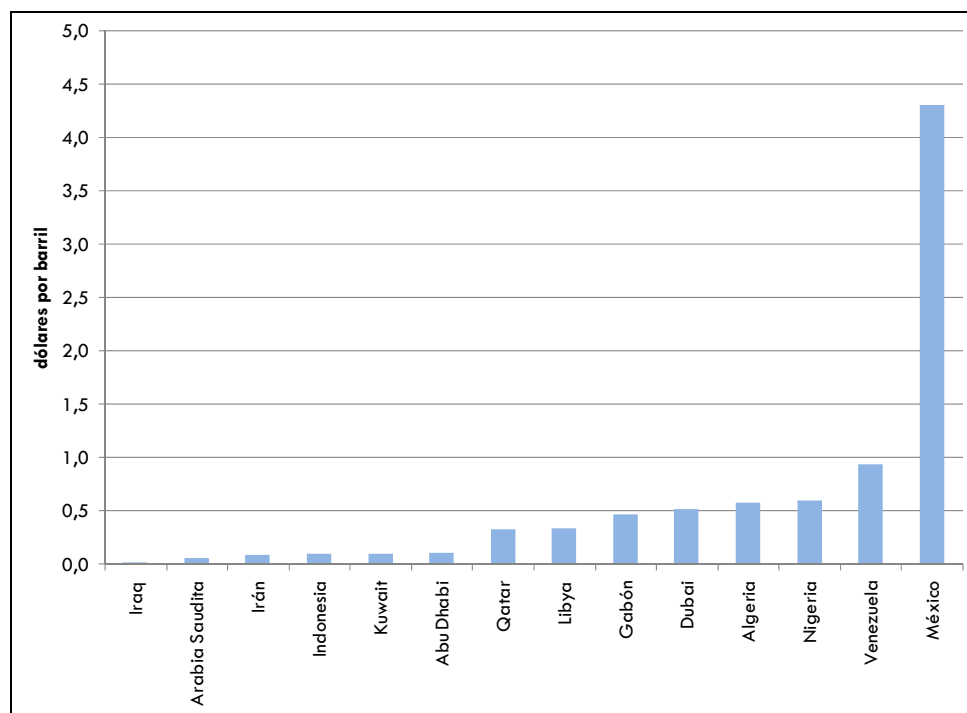
¹ Marshall, Alfred (1893). Es importante aclarar que algunas rentas sobreviven por ser particulares a un individuo (la habilidad de individuos como Michael Jordan o de Johan Santana es irreplicable y les permite hacerse de una renta) o por ser sancionadas por la ley. Este último es el caso de las patentes.

Figura 1. Curvas de oferta y demanda, excedente del consumidor y excedente del productor o renta del suelo.



Obviamente, la realidad del mercado petrolero, por ejemplo, es mucho más compleja que la representada en la Figura 1. Sin embargo, resulta útil imaginar esas primeras unidades como las producidas en los países productores del Golfo Pérsico, las intermedias en países como Venezuela (excluyendo la Faja del Orinoco), y más adelante México, el Mar del Norte, los Estados Unidos y las marginales en zonas de alto costo como es el caso de las arenas bituminosas del Canadá. En el Gráfico 1 podemos ver algunas estimaciones de costos operativos y de desarrollo para algunos países productores para el año 1971, aunque es importante acotar que estos costos varían sustancialmente en el tiempo por razones geológicas y tecnológicas, haciendo posible que fuentes económicamente inviables en un momento determinado puedan dejar de serlo, como es el caso de las reservas contenidas en la Faja del Orinoco o en las arenas bituminosas del Canadá.

Gráfico 1. Estimaciones de costos operativos y de desarrollo por barril de petróleo crudo.



Fuente: Adelman (1989).

Nota: La data corresponde a las estimaciones para el año 1971.

De la interpretación ricardiana surge un hecho interesante: la renta de la tierra (o del subsuelo, en el caso del petróleo) surge no de la abundancia de las dotaciones naturales en el planeta sino de su escasez, dado que dicha renta desaparece bajo la hipotética situación en la cual la disponibilidad de recursos (tierra en el caso agrícola o yacimientos en el caso petrolero) de altísima calidad es infinita. Asimismo, resalta el hecho de que la renta es el resultado del precio de venta, y no a la inversa. Por tanto, al elevar artificialmente el precio de venta, las políticas proteccionistas traen como consecuencia un aumento de la producción en zonas marginales y un incremento en la renta percibida por los dueños del recurso.

El rentismo –entendido como maximización de la renta del suelo- en Venezuela

La acción del Estado venezolano no estuvo desde el inicio orientada a la maximización de la renta petrolera. La generosidad hacia el concesionario presente en las primeras condiciones petroleras, evidencia que en un primer momento la intención fundamental era atraer inversiones extranjeras a un país que carecía de los capitales y de la tecnología para buscar y explotar sus recursos naturales. Desmintiendo en parte la leyenda negra ofrecida por la literatura antigomecista, McBeth (1983) muestra cómo a pesar de la generosidad en los términos, las concesiones no fueron fáciles de vender. Un territorio inhóspito, infestado de enfermedades tropicales, carente de caminos y hasta de mapas confiables, no despertaba mucho interés en el mundo industrializado. La existencia misma de riquezas minerales en cantidades económicamente relevantes fue un misterio hasta la segunda década del siglo XIX cuando llegaron las primeras expediciones de geólogos profesionales pertenecientes a la principales compañías extranjeras concesionarias al país (Arnold, 1960). Y aún entonces, el potencial petrolero venezolano seguía siendo en buena medida incierto. La compra de la concesión que comprendía partes del Lago de Maracaibo fue motivo de burlas en la industria petrolera mundial que invitaban a la empresa concesionaria (Jersey) a comprar barcos pesqueros

para no perder la totalidad de su inversión. Y en el año 1922, unos pocos meses antes de la explosión del Pozo los Barrosos que colocaría a Venezuela en el mapa petrolero mundial, un equipo de geólogos norteamericanos que había pasado cuatro años mapeando el territorio venezolano para la Shell presentó un panorama sombrío de las perspectivas petroleras de Venezuela y del continente suramericano. Afirmaban que lo que habían visto era “un espejismo” y que según ellos, “diez centavos invertidos para incrementar la producción en los EEUU serían más productivos que un dólar gastado en el trópico.”²

Como se sabe, la historia fue muy distinta. Desmintiendo nuevamente la literatura antigomecista, MacBeth (1983) demuestra que una vez comprobado el potencial petrolero venezolano, el gobierno del General Gómez intentó de manera sistemática redistribuir las ganancias en favor de la nación venezolana y logró importantes avances. Para comprender lo que sucedió entonces y lo que sucedería después, es importante conocer la dinámica que caracteriza la relación entre las compañías concesionarias y el Estado dueño del recurso, la cual, como lo señala Tugwell (1977), es inherentemente compleja y “contiene la semilla de su propia destrucción”. En este sentido, vale la pena citar a este autor *in extenso*:

Inversionistas extranjeros en industrias extractivas como el petróleo, tienen que obtener términos iniciales favorables si han de correr los riesgos que conlleva la explotación y puesta en producción de nuevos yacimientos. Estos términos usualmente incluyen la garantía de una alta tasa de producción, una promesa normalmente contenida en el contrato de concesión. Pero, como ha sido observado por los economistas, una vez descubierta la materia prima, establecidos los medios de extracción y comenzada la producción, llega el tiempo –usualmente en el término de pocos años– en que los altos beneficios concedidos en el acuerdo original comienzan a aparecer como injustificadamente generosos. En muchos casos estos beneficios son el doble y aún el triple de las ganancias posibles en otras formas de inversión; esto ha sido especialmente verdadero en el petróleo, donde la rentabilidad ha sido tradicionalmente enorme. A su debido tiempo, las compañías productoras se hacen vulnerables a las demandas por un cambio en la distribución de las ganancias entre ellas y el Estado. Hasta cierto punto las compañías son cautivas del acuerdo; sus riesgos han sido tomados y han comprometido [hundido] el capital en la empresa. Gradualmente, los términos de las negociaciones cambian a favor del Estado y se hace crecientemente probable que el gobierno exigirá (y las compañías tendrán que aceptar) una mayor participación de las ganancias. Andando el tiempo, la relación del país huésped hacia las empresas extractoras tiende a ser dialéctica: debates en los cuales los acuerdos anteriores son denunciados y otros nuevos elaborados alternan con períodos relativamente apacibles, aunque a largo plazo hay un proceso continuado de redistribución que beneficia al Estado.³

La incertidumbre se convierte quizás en el elemento más perturbador de la relación:

El gobierno se mantiene en duda acerca de casi todo lo que tiene que ver con las compañías: lo que ganan y cómo, sus planes a largo plazo, los móviles que guían sus decisiones y cómo reaccionarán ante la política gubernamental. También las compañías son afectadas. A medida que el proceso de negociaciones avanza, el sentido de seguridad de las corporaciones, principalmente acerca de futuras ganancias, comienza a deteriorarse rápidamente [...].

² Yergin, p. 235.

³ Tugwell, p. 32.

El efecto a largo plazo más importante, sin embargo, es la creación de una tendencia degenerativa en la industria misma. La reinversión, junto con las exigencias de acceso a nuevas fuentes de recursos es la gran jugada de la industria y será usada tratando de bloquear el deterioro de la posición de una compañía en un determinado país. En la medida en que se desarrollan las tendencias de esta relación en el tiempo –en la medida en que la incertidumbre se alimenta de sí misma, en la medida en que los márgenes de ajuste se hacen más estrechos, en la medida en que los cálculos de corto plazo tienden a predominar, y en la medida en que la reinversión se hace más costosa – la salud misma de la industria se convierte en el objetivo último [...]. En este punto, el problema de cambiar el acuerdo básico para la explotación de los recursos comienza a tener una importancia crítica para ambas partes. El nuevo arreglo propuesto puede asumir formas extremas, como control total o agencias del Estado...⁴

A grandes rasgos, esto fue lo que sucedió en Venezuela y en la mayoría de los países exportadores. La distribución de las ganancias se inclinó progresivamente a favor de los Estados y las compañías veían no sólo reducirse sus ganancias, sino más importante aún, su expectativa de continuar como concesionarios (en Venezuela la política de no más concesiones fue una política oficial y se esperaba la culminación anticipada de las vigentes). En consecuencia la desinversión y la sobreexplotación de los recursos comenzaron a dominar la conducta de las compañías.

La postura oficial frente a esta dinámica no estuvo exenta de controversia. El 7 de mayo de 1963 se transmitió por televisión un debate entre Juan Pablo Pérez Alfonzo, ministro del área y principal arquitecto de la política petrolera oficial, y el más reconocido opositor de dicha política, Arturo Úslar Pietri. Para este último, la decisión de terminar con el sistema de concesiones sin antes anunciar la política que lo iba a suceder era contraria a los intereses del país, ya que la incertidumbre que ello causaba tendría entre sus consecuencias la virtual paralización de la inversión y de la generación de empleo en el sector, una declinación en las reservas de crudo y una eventual caída en la capacidad de producción. Las evidencias mostradas por Uslar Pietri eran rechazadas por Pérez Alfonzo, alegando que las mencionadas consecuencias obedecían a condiciones adversas en los mercados mundiales de crudo, y que en ningún caso podían ser atribuidas a la decisión de no otorgar más concesiones.

La realidad pareció darle la razón a Úslar, si bien el traslado de las inversiones de las compañías a las zonas más productivas del Medio Oriente jugó también un papel importante en la caída en las inversiones y por ende en la capacidad de producción en Venezuela. Del pico de 3708 mbd alcanzado en 1970, la producción cayó a 2356 mbd en 1980, una caída de 42% incluso antes de iniciarse el sistema de cuotas por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) que llevó la producción venezolana a 1791 mbd en 1976, menos de la mitad del nivel alcanzado en 1970.

Ante este panorama, lucía inevitable un ajuste económico severo durante la década de los setenta. En tan solo un año -1974-, sin embargo, el precio del petróleo aumentó 217%, elevando el valor de las exportaciones petroleras venezolanas en 151%. La idea de que el salto de precios no sólo era permanente, sino que seguiría en ascenso como consecuencia del control de las principales fuentes mundiales de crudo por parte de los países de la OPEP situó al liderazgo político en una expectativa de riqueza creciente. Partiendo de esa premisa, el modelo de desarrollo rentista –en su acepción englobante- se intensificó brutalmente. Pero no resultó así, y en este sentido vale la pena citar a Bernard Mommer, uno de los directores de PDVSA,

⁴ Tugwell, p. 33-34.

Viceministro de Hidrocarburos y principal arquitecto de la política petrolera del gobierno del Presidente Chávez:

Con el éxito extraordinario de la nacionalización, la política rentista perdió de vista sus límites. Los formuladores de política entendieron el petróleo como un recurso de infinito valor. Nadie parecía reconocer el hecho de que, más allá del poder de las compañías multinacionales y de los grandes países consumidores, el mercado establecía límites a los precios. Más aún, los países consumidores no confiaron por entero las políticas energéticas a los mecanismos de mercado, y por ello, crearon la Agencia Internacional de Energía para coordinar su respuesta. Enfrentados a fuerzas de mercado y a la acción coordinada de los países consumidores, Venezuela y la OPEP en general intentaron imponer precios exorbitantes e inviables; de allí la severa caída en la demanda, y al final, el colapso de los precios en 1986.⁵

Más adelante, concluye lo siguiente:

La ideología rentista terminó sobredimensionando la importancia de la renta a expensas de la ganancia. En otras palabras, el petróleo como fuente de renta fue colocada por encima del petróleo como actividad productiva. En la mejor de las circunstancias, esta concepción tendría sentido sólo en condiciones precapitalistas como las de la Venezuela de principios del siglo XX, cuando la tenencia de la tierra jugaba un papel central. No tiene cabida, sin embargo, en una sociedad emergente en donde el capital, y no la tierra, y el empresario capitalista, no el propietario de la tierra, tienen un papel central, uno en el cual la categoría decisiva para el desarrollo económico es la ganancia, no la renta del suelo. El dinamismo de la sociedad capitalista está asociado a la ganancia.

En consecuencia, a pesar de la indubitable legitimidad del reclamo de la nación por la renta del suelo y su importancia cuantitativa singular, la renta del suelo tiene apenas importancia circunstancial en lugar de estratégica. La estrategia debe ser la de desarrollar las fuerzas productivas nacionales en los sectores petrolero y no petrolero. Es un sinsentido en términos estratégicos el que ha ocasionado los dolorosos fracasos en política económica experimentados durante los últimos veinte años. Ello explica la poca importancia que se le ha reconocido al petróleo en el desarrollo económico del país, y una vez que sí le fue reconocido, fue desde una perspectiva rentista negativa – “comprobando” que era una actividad enclave y en consecuencia irrelevante o incluso perjudicial al desarrollo nacional.⁶

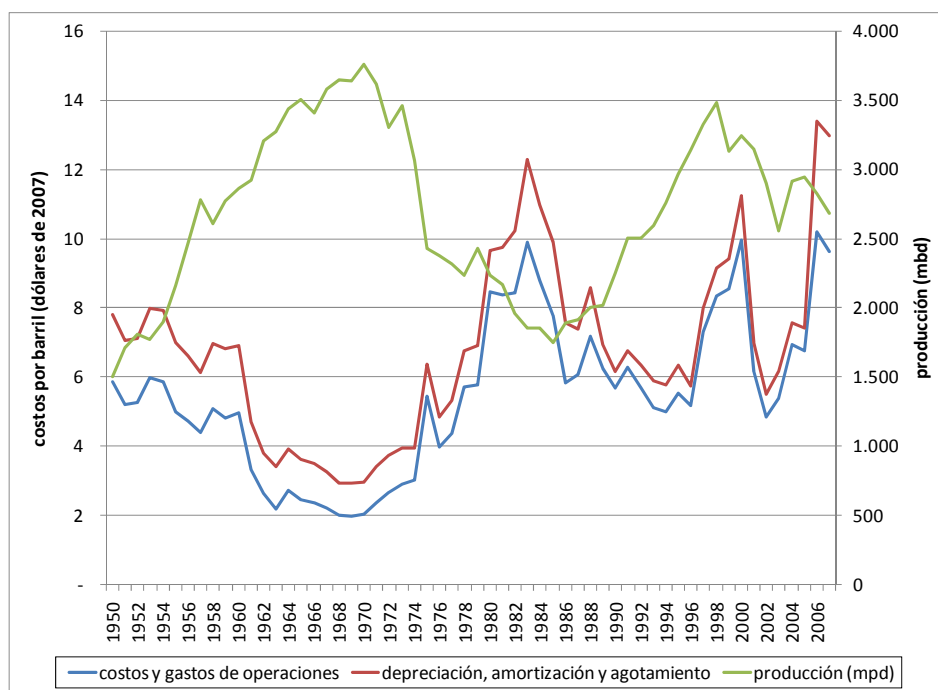
No deja de resultar curioso que tal afirmación provenga de uno de los arquitectos del período en donde el rentismo –en su acepción englobante- ha alcanzado sus mayores proporciones. Contracciones importantes en los niveles de producción y expansiones importantes en los costos operativos de la industria petrolera (ver Gráfico 2) han sido enmascarados por alzas sucesivas en los precios petroleros entre 2004 y el 2008. Éstos han permitido un gasto público desbordado que supera con creces en términos relativos el de los años setenta (ver Gráfico 3). El estímulo fiscal, por su parte, ha traído incrementos importantes en el consumo pero satisfechos fundamentalmente con productos importados, gracias a una política anti-inflacionaria basada en el anclaje cambiario. Frente a quienes tildan estas políticas de insostenibles, algunos defensores de la política oficial afirman que las circunstancias del mercado petrolero de hoy son

⁵ Mommer (1996), p. 135.

⁶ Ídem.

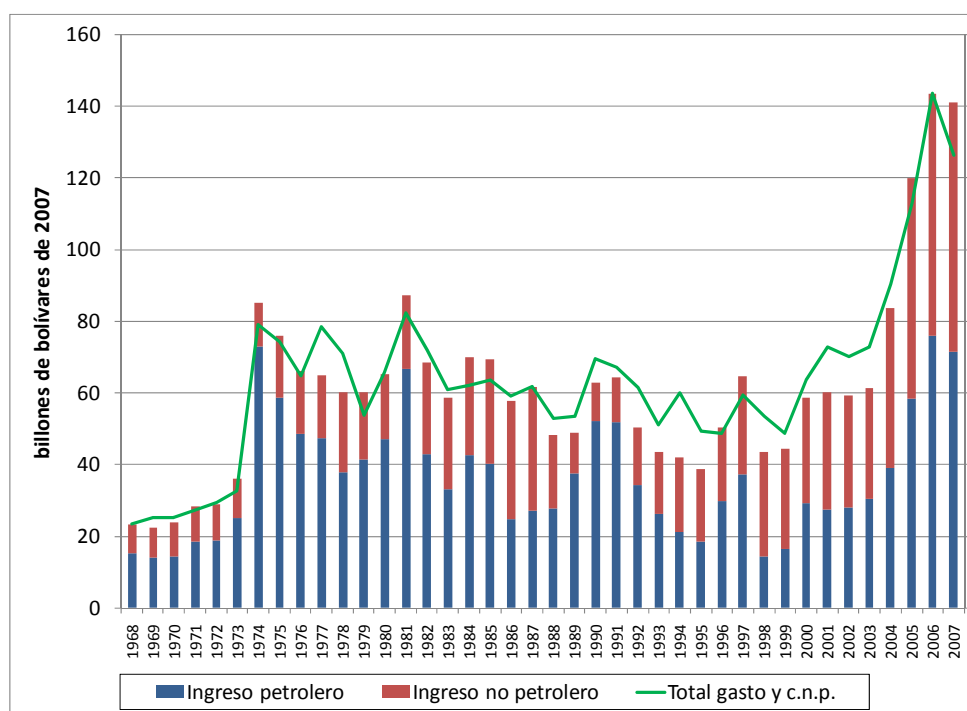
marcadamente diferentes a la de los años 70. Que ahora sí están bajo el control de la OPEP las principales reservas mundiales de crudo, que la eficiencia en el uso del combustible ha alcanzado un *plateau* en el mundo industrializado y que los precios “altos” no afectan al crecimiento mundial como lo hicieron en el pasado, y que por tanto, una política rentista ahora sí tiene sentido. Eso es altamente discutible, pero en cualquier caso, lo cierto es que es que una política que ha socavado tanto la capacidad de producción de la industria petrolera venezolana –la producción venezolana se ha reducido en 23 por ciento entre 1998 y 2007 de acuerdo con cifras de la OPEP- como la de la industria no petrolera en aras de una postura ideológica contraria a la ganancia y a los valores asociados a ella, como la productividad y la competitividad, al tiempo que procura la maximización de la renta petrolera, no puede entenderse como productiva, sino como rentista.

Gráfico 2. Costos de producción y producción petrolera.



Fuente: PODE, varios años. BP Statistical review of World Energy 2007.

Gráfico 3. Resultado financiero del Gobierno Central



Fuente: Ministerio de Finanzas.

El rentismo –entendido como búsqueda de rentas o *rent-seeking*- en Venezuela

Desde los inicios de la explotación petrolera, el destino del recurso petrolero fue objeto de controversia, Quizás la más relevante fue la generada por las diferencias entre la visión positivista –encarnada en las ideas de Arturo Úslar Pietri- y la visión de Acción Democrática – encarnada en las ideas de Rómulo Betancourt. En 1936, Úslar Pietri escribe un celebrado editorial en el diario Ahora titulado “Sembrar el Petróleo”. Allí hace el siguiente llamado:

Cuando se considera con algún detenimiento el panorama económico y financiero de Venezuela se hace angustiosa la noción de la gran parte de economía destructiva que hay en la producción de nuestra riqueza, es decir, de aquella que consume sin preocuparse de mantener ni de reconstituir las cantidades existentes de materia y energía. En otras palabras la economía destructiva es aquella que sacrifica el futuro al presente, la que llevando las cosas a los términos del fabulista se asemeja a la cigarra y no a la hormiga.

[...]

Es menester sacar la mayor renta de las minas para invertirla totalmente en ayudas, facilidades y estímulos a la agricultura, la cría y las industrias nacionales. Que en lugar de ser el petróleo una maldición que haya de convertirnos en un pueblo parásito e inútil, sea la afortunada coyuntura que permita con su súbita riqueza acelerar y fortificar la evolución productora del pueblo venezolano en condiciones excepcionales.⁷

⁷ Úslar Pietri, p. 15-17.

Como puede verse, para entonces –es el año 1936- Úslar Pietri apoya una política rentista en su primera acepción, pero no en la segunda. En efecto, sus críticas se enfilan hacia lo que considera la liquidación sin contrapartida de un activo, y por tanto, una pérdida patrimonial:

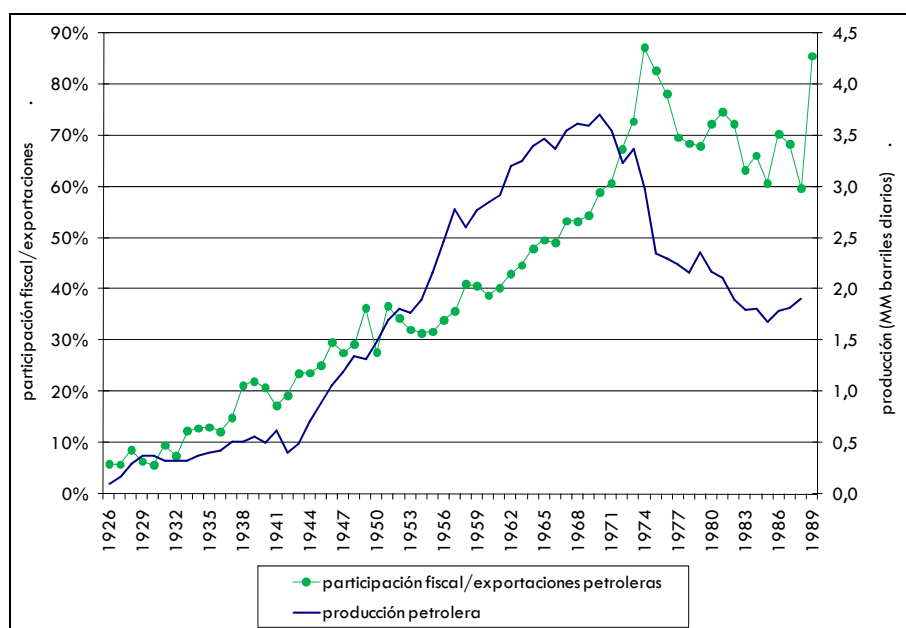
La parte que en nuestros presupuestos actuales se dedica a este verdadero fomento y creación de riquezas es todavía pequeña y acaso no pase de la séptima parte del monto total de los gastos. Es necesario que estos egresos destinados a crear y garantizar el desarrollo inicial de una economía progresiva alcance por lo menos hasta la concurrencia de la renta minera.⁸

El criterio de Acción Democrática (A.D.) era que la realidad nacional –un pueblo analfabeta, famélico y enfermo- exigía y justificaba una interpretación más amplia de la categorías de inversión consideradas válidas por Úslar Pietri. A juicio de Betancourt, la inversión social, por decirlo en términos contemporáneos, era la inversión con mayor tasa de retorno que podía hacer el Estado venezolano.

La realidad financiera también favorecía una visión más amplia. El aumento sostenido y simultáneo en el margen de ganancia por barril y en los volúmenes de producción derivó en un incremento promedio de 11% anual del ingreso fiscal petrolero en términos reales entre 1940 y 1970 (ver Gráfico 4). El gasto público se elevó aproximadamente al mismo ritmo en el marco de una política de sustitución de importaciones liderado por el Estado, lo cual en un país con alta capacidad de absorción de capital permitió por varias décadas estimular la inversión y el consumo de la economía venezolana en un marco de baja inflación y estabilidad cambiaria y macroeconómica en general. Detrás de esta imagen exitosa, sin embargo -caracterizada por Naím y Piñango (1984) como “una ilusión de armonía”- permanecía oculto el hecho de que la siembra del petróleo había fracasado de manera rotunda, ya que el sector privado se hacía cada vez menos competitivo y por ende más dependiente del auxilio del ingreso petrolero para sobrevivir.

⁸ Úslar Pietri, p. 17.

Gráfico 4. Producción petrolera y participación fiscal como proporción del valor de las exportaciones



Fuente: PODE, varios años. Cálculos propios

Batista (1997) le ha dado el nombre de capitalismo rentístico al modelo particular de desarrollo de la economía venezolana, destacando su inviabilidad como consecuencia de una eventual e ineludible saturación de capital que deriva en una caída de la rentabilidad de este último que conduce a la paralización del proceso de acumulación interna. Ello daría paso a una segunda fase, llamada de acumulación externa, que ocurriría por la vía de la salida de capitales incluso antes del colapso financiero de 1983. Sin descartar la validez de sus argumentos, no creemos que la saturación de capital haya sido el factor determinante del colapso de Venezuela y de gran parte de la región a principios de los años ochenta.⁹ En términos generales, creemos que la interpretación del salto de precios de 1974 como un cambio permanente en los precios, condujo a un aumento del gasto público que fue políticamente muy difícil de revertir a pesar de la acumulación de evidencias que indicaban su naturaleza temporal. Los países petroleros se habían hecho adictos a la renta. La caída del ingreso petrolero dio paso entonces a un período de endeudamiento público a la espera de un alza de precios que no terminaba de llegar, y cuando en 1982 la reserva federal decidió elevar las tasas de interés como parte de su política contra la inflación doméstica, empujó a la insolvencia a Venezuela conjuntamente con la gran mayoría de los países latinoamericanos que, privados de financiamiento externo y obligados a resarcir sus deudas, comenzaron su duro tránsito por la “década perdida”. Durante todo este período, la política petrolera continuó dominada por la necesidad de maximizar la renta.

Los intentos por transformar los fundamentos de la economía venezolana en favor del paradigma liberal –incluyendo por supuesto lo que Bernard Mommer reclamaba como lo que debería hacerse en una sociedad emergente (ver supra)- fracasaron de manera rotunda y fueron suplantados por su antítesis ideológica, encarnada en la figura del Presidente Chávez.

⁹ Para mayores detalles ver Villasmil (2005).

La renta petrolera y la nación fingida

En su ya citado editorial “Sembrar el Petróleo”, Úslar Pietri hace la siguiente observación:

... en un presupuesto de efectivos ingresos rentísticos de 180 millones, las minas figuran con 58 millones, o sea casi la tercera parte del ingreso total, *sin numerosas formas hacer estimación de otras numerosas formas indirectas e importantes de contribución que pueden imputarse igualmente a las minas...*¹⁰ (cursiva del autor).

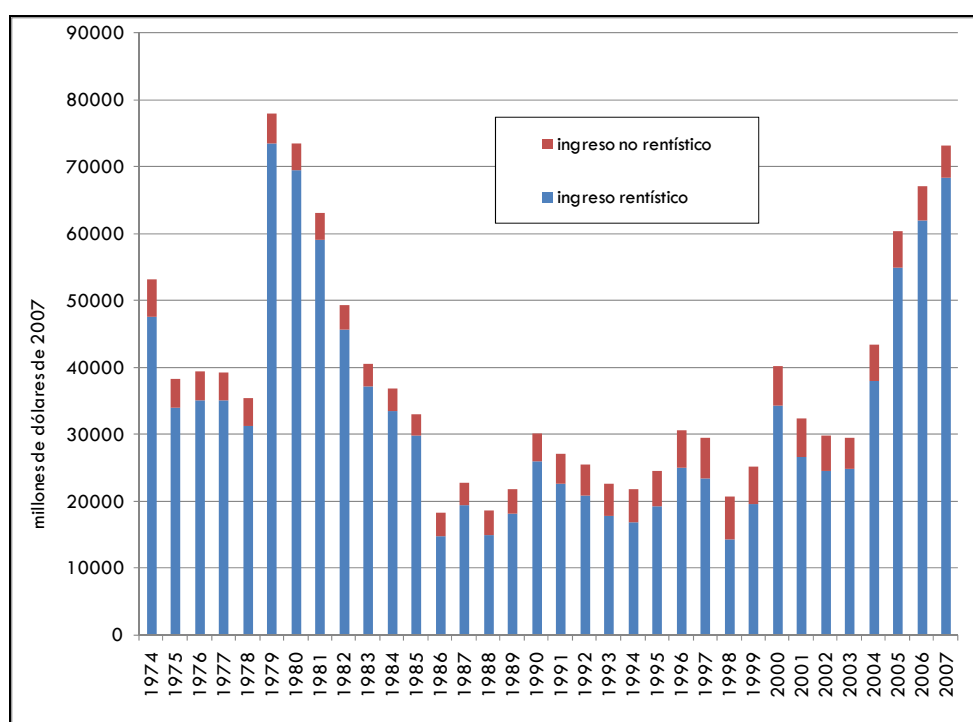
Batista (2005) hace el interesante ejercicio de discriminar el componente rentístico del no rentístico en variables macroeconómicas básicas como el PIB, la productividad y el empleo. Pero tal y como señala Úslar Pietri, resulta difícil imaginarse el tamaño o el dinamismo de la economía no petrolera venezolana sin el estímulo a la demanda agregada o la capacidad de importación que generan el gasto público financiado con recursos petroleros y la tasa de cambio que genera la entrada de divisas petroleras. Haciendo alusión a este hecho, Úslar va a llamarnos, en un artículo posterior, “La nación fingida”, argumentando que todo, absolutamente todo lo nuestro está distorsionado por el efecto del petróleo.

En este sentido, vale la pena destacar la tendencia del gobierno actual a destacar como éxitos el crecimiento de la economía no petrolera y de los ingresos no petroleros, como si ello significase haber alcanzado una mayor independencia de la actividad petrolera. Para analizar esta afirmación, resulta útil imaginar que la dinámica económica ocurre de manera secuencial en el siguiente orden: 1) El gobierno recibe el ingreso petrolero y lo gasta en remuneraciones y proyectos que son acometidos por el sector privado; 2) anticipando el estímulo resultante sobre la capacidad de compra de los consumidores, los productores y comerciantes proveen bienes y servicios nacionales e importados; 3) los consumidores adquieren estos bienes y servicios; 4) trabajadores, consumidores y productores son pechados por el fisco nacional a través del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto al Valor Agregado, de los Aranceles de Aduana y de otros impuestos entendidos como ingresos no petroleros. La pregunta es la siguiente: ¿qué proporción de estos últimos representan en realidad ingresos no petroleros en el sentido de ser relativamente autónomos del ingreso petrolero?

Veámoslo desde otra perspectiva. Haciendo un cálculo sencillo a partir de la producción petrolera venezolana desde 1974 hasta 2007, colocando los precios en términos reales (en dólares del año 2007), asumiendo que el componente de renta de cada año es el excedente por encima de 5 dólares por barril (también en términos reales) y asumiendo que toda la producción se vende a precios internacionales, obtenemos un componente rentístico que representa el 87% de los ingresos petroleros totales y suma más de 1 billón –un millón de millones- de dólares (ver Gráfico 5).

¹⁰ Úslar Pietri, p. 15.

Gráfico 5. Venezuela. Renta petrolera estimada



Fuentes: PODE, BP Statistical review of World Energy 2007

Experiencias internacionales

La literatura económica se ha nutrido recientemente de una rama que estudia la relación entre el desempeño económico y la calidad de las instituciones. Naturalmente, ella ha abordado la aparente paradoja detrás de la tendencia de los países ricos en recursos naturales a tener un desempeño económico más pobre que el de los países carentes de rentas. Este resultado, conocido como la paradoja de la abundancia, es explicado por la literatura neo-institucional como la consecuencia del efecto debilitante sobre las instituciones que genera la posesión de una renta que además de ser volátil carece de la rendición de cuentas asociada a la tributación ordinaria. En consecuencia, lejos de ser una palanca para el desarrollo, los recursos naturales se convierten en una maldición al propiciar la apreciación del tipo de cambio (enfermedad holandesa), la búsqueda de rentas, la corrupción y el debilitamiento de las contrapesos al Ejecutivo propios de un sistema democrático.

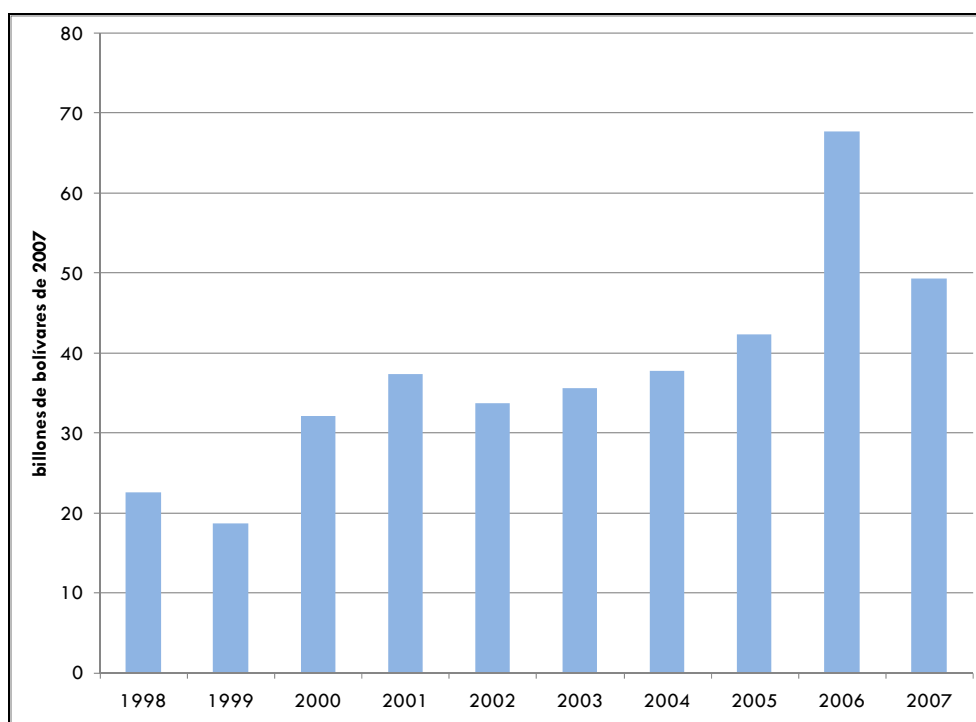
Después de la experiencia de los años 70, muchos países ricos en recursos naturales –y los petroleros en particular- reflexionaron sobre lo ocurrido y diseñaron mecanismos para mitigar los efectos perversos de la renta sin dejar de aprovechar sus ventajas. Países como Noruega (petróleo) y Chile (cobre), han sido líderes en el diseño e implementación de fondos de estabilización y de ahorro de recursos provenientes de la explotación de sus recursos naturales. Muchos otros países han implementado fondos de este tipo, pero la mayoría ha carecido de la disciplina para resistir la tentación de violentar las normas de funcionamiento con el objeto de apropiarse de una porción de la renta. El boom en el precio de los *commodities* ha dado a los países ricos en materias primas –y a los petroleros en particular- una oportunidad para poner en práctica las lecciones derivadas de los episodios anteriores.

En promedio los países han enfrentado el auge de manera más conservadora y están mejor preparados que antes ante la eventualidad de una caída en el precio de los *commodities*. Sin

embargo, de acuerdo con un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI), persisten algunas vulnerabilidades:

- En promedio, hasta el año 2005 los países utilizaron la mitad del ingreso fiscal petrolero adicional para incrementar el gasto primario no petrolero o para reducir el ingreso primario no petrolero. Los países exportadores de petróleo transformaron los déficits fiscales de los años 90 en superávits. La varianza entre países, sin embargo, es significativa (ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Venezuela. Déficit financiero primario no petrolero



Fuente: Ministerio de Finanzas.

- El aumento en el ingreso petrolero le ha dado a los gobiernos la posibilidad de incrementar el gasto en proyectos prioritarios en el área económica y en la social, algo que es positivo en principio. Al mismo tiempo, los países que han incrementado el gasto de manera más acelerada muestran bajos índices de eficiencia.
- Los fondos de ahorro por sí solos no inducen a los gobiernos a tener una conducta fiscal más conservadora.
- Acuerdos de gobernabilidad más amplios sí conducen a mejoras sustanciales en el desempeño de los mecanismos de estabilización y ahorro (ver Tabla 1).

En lo relativo al caso venezolano en particular, el informe señala lo siguiente:

- Venezuela ha cambiado las reglas de operación del fondo de estabilización varias veces desde su creación y suspendió su operación de manera temporal.
- En Venezuela, el gobierno sólo pudo hacer depósitos en el fondo recurriendo a formas costosas de financiamiento, dado que el presupuesto permanecía deficitario.
- Venezuela aprobó una ley orgánica para el proceso presupuestario en el año 1999 con la intención de brindar solidez a la política fiscal y reducir la volatilidad. Incluía mejoras

en el proceso presupuestario a través de la introducción del marco plurianual, introducía reglas fiscales para el crecimiento del gasto y la deuda pública. La implementación de la ley ha sido pospuesta, y el gasto ha estado altamente correlacionado con los ingresos petroleros. Adicionalmente, la calidad de las instituciones presupuestarias se ha deteriorado, en parte por la proliferación de fondos extrapresupuestarios y actividades cuasi-fiscales.

- Muchos gobiernos han utilizado bajos precios petroleros en el presupuesto para contener las presiones de gasto. También han sido utilizados para limitar las transferencias a los gobiernos regionales (Ej., Indonesia, Venezuela).

Tabla 1. Fondo de ahorro petrolero.

	2000		2005	
	miles de millones de dólares	%PIB	miles de millones de dólares	%PIB
Argelia	--	--	9.9	11.8
Azerbaijan	0.3	5.2	1.4	11.1
Chad	--	--	0.02	0.4
Ecuador	0.0	0.0	0.4	1.2
Guinea Ecuatorial	0.1	12.3	2.9	43.5
Gabón	0.0	0.0	0.4	4.3
Irán	5.9	6.2	11.7	7.2
Kazakhstan	--	--	8.0	14.4
Libya	13.3	40.7	26.0	68.7
México	1.0	0.2	1.5	0.2
Noruega	43.7	26.3	206.7	73.8
Rusia	--	--	53.0	7.0
Sudan	--	--	0.3	1.0
Timor-Leste	--	--	0.6	171.8
Venezuela	4.6	4.0	0.7	0.6

Fuente: FMI

Lecciones para Venezuela

Desde que el informe reseñado en la sección anterior fue escrito, la posición de Venezuela ha empeorado considerablemente como consecuencia de una mayor prociclicidad en el gasto (ver Gráfico 3) y una mayor discrecionalidad presidencial en el uso de los fondos públicos. El presupuesto del año 2008, por ejemplo, se hizo a 35 dólares por barril a pesar de que el precio actual supera los 100 dólares, y la importancia de fondos cuasi-fiscales como el Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) ha crecido simultáneamente en importancia y en opacidad.

Pero la circunstancia actual no es sino la exacerbación de una larga tendencia que data desde los inicios mismos de la explotación petrolera en Venezuela. Entre 1940 y 1970, el ingreso fiscal petrolero aumentó a una tasa promedio de 11,5% anual en términos reales como consecuencia de volúmenes de producción crecientes y de una mayor apropiación de la renta por parte del Estado (ver Gráfico 4). Ambas fuentes de crecimiento eran claramente insostenibles: la apropiación de la renta tenía como límite el 100%, es decir, el despojo total de la renta al concesionario. Y era de esperar una desaceleración en el crecimiento de la producción como consecuencia de la culminación shumpeteriana del proceso de sustitución de otras fuentes de energía (carbón, fundamentalmente) y de la entrada en escena de otros productores. No obstante, de la existencia de un relativo equilibrio fiscal se deduce que el gasto crecía a tasas

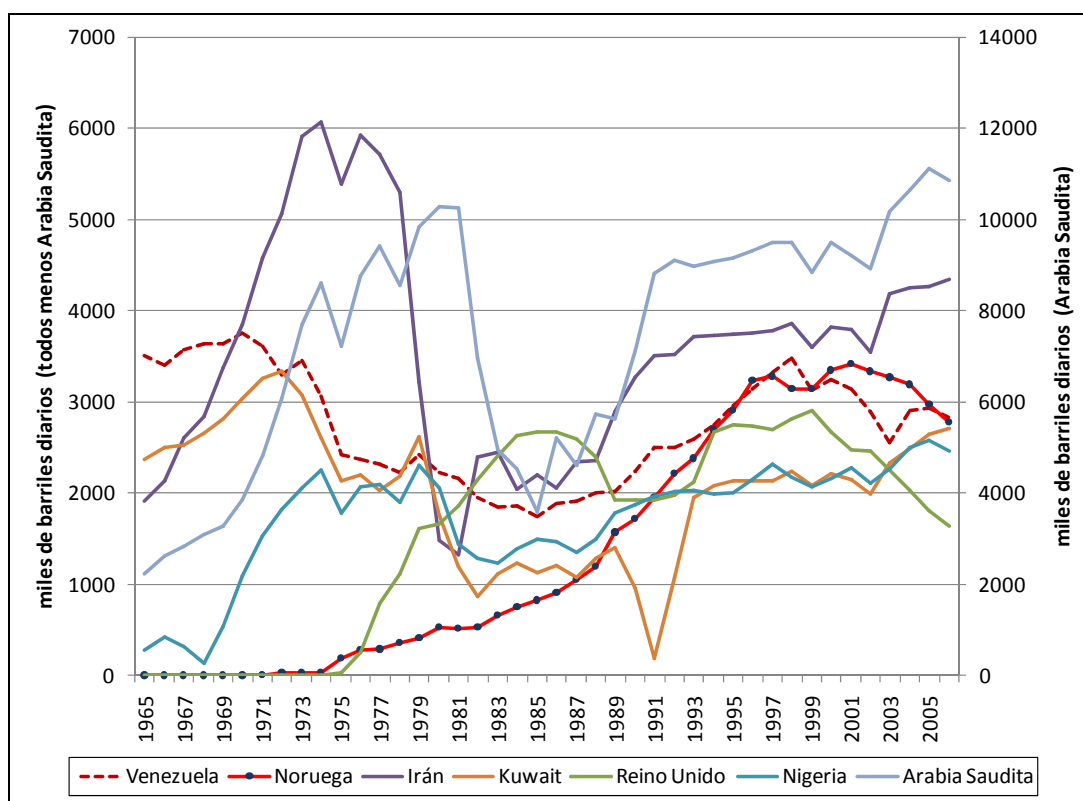
similares, y lo que es más grave, el proceso se caracterizaba por haber entrado en la vorágine característica de la búsqueda de rentas o *rent-seeking* en la cual el crecimiento en el gasto generaba, cual gato persiguiéndose su propia cola, la necesidad de elevar el ingreso petrolero y el crecimiento de éste a su vez ocasionaba nuevas luchas por la apropiación del nuevo “excedente”.

El creciente y aparentemente insaciable apetito por la renta alcanzó su clímax en los setenta, estimulado por el aumento explosivo en los precios. Tal y como reseñamos en la segunda sección de este documento, fue la expectativa de precios crecientes lo que convenció a los países petroleros de la conveniencia de endeudarse para acometer planes de desarrollo y elevar el gasto público. El salto de precios, sin embargo, resultó ser temporal, y la urgencia fiscal forzó a estos países –incluyendo a Venezuela– a coordinar esfuerzos con el objetivo de elevar los precios en el corto plazo. Los nuevos países productores no OPEP (Noruega y el Reino Unido, fundamentalmente, gracias a sus hallazgos en el Mar del Norte) aprovecharon esta circunstancia para elevar su producción, no obstante su condición de productores costosos.

El caso de Noruega es digno de estudio. Con el objetivo expreso de aislar a la economía no petrolera de los efectos nocivos que se derivan del influjo súbito de divisas de origen petrolero (enfermedad holandesa) y de acumular recursos para las generaciones futuras (en parte en contrapartida a la deuda pública representada en los compromisos de su sistema de seguridad social), decidieron constituir un fondo de ahorro intergeneracional. Aunque éste no tiene reglas explícitas de acumulación y retiro, se entiende que el presupuesto público debe financiarse casi de manera exclusiva con ingresos no petroleros, y por tanto, el grueso del ingreso petrolero va directamente al fondo. Ello le ha permitido al Estado Noruega hacer dos cosas que no pudo lograr ningún otro país petrolero: 1) acumular más de 200 mil millones de dólares (ver Tabla 1) a pesar de ser un productor relativamente pequeño; y 2) (y creemos que esto es incluso más importante) mantener una política petrolera independiente de las vicisitudes de las cuentas fiscales.

Como podemos apreciar en el Gráfico 6, la urgencia fiscal obligó a Venezuela y al resto de los países OPEP a reducir la producción con el objetivo de elevar los precios. La salida de una porción importante de la oferta petrolera del mercado y la elevación de los precios permitieron la entrada de petróleo proveniente de yacimientos sumamente costosos de explotar, tales como los ubicados en Alaska y en el Mar del Norte. La independencia del fisco noruego del ingreso petrolero corriente le permitió a este país beneficiarse del recorte OPEP sin tener que recortar su producción ni abandonar sus planes de expansión, algo que en la literatura económica se conoce con el nombre de *polizón* o *free rider*. Venezuela, por el contrario, sí se vio forzada a abandonar los planes de expansión de su industria petrolera -y los abandonaría en futuras instancias de caída en los precios- no por razones estratégicas, sino por razones fiscales de índole coyuntural.

Gráfico 6. Producción petrolera 1965-2006. Países seleccionados.



Fuente: BP Statistical Review of World Energy 2007

Creemos importante dejar claro que el argumento que queremos desarrollar aquí precede a la eterna dicotomía entre precios y volúmenes, ya que alude a la vulnerabilidad de la política petrolera ante caídas temporales en los precios de venta. Alude a la necesidad de independizar la política petrolera de los movimientos de corto plazo en los precios del crudo. Ahora bien, es importante asimismo recordar una de las lecciones de la sección anterior: sin un acuerdo político y social amplio en torno a la importancia de resistir las tentaciones rentistas y reducir progresiva y significativamente la dependencia fiscal por el ingreso petrolero, Venezuela seguirá careciendo de una política petrolera con visión de mediano y largo plazo.

Conclusiones

No cabe duda de que el rentismo –bajo la concepción englobante del término discutida en este trabajo– moldea prácticamente la totalidad de la vida política, económica y social del país. Como fenómeno, ha atravesado distintas etapas durante la era petrolera venezolana, pero se encuentra hoy en una de sus etapas más críticas. La comprensión del fenómeno y de sus implicaciones es sumamente limitada tanto en el sistema político como en la población en general.

La experiencia internacional indica que la llamada maldición de los recursos naturales es la consecuencia del manejo inadecuado de la renta. Otros países poseedores de rentas han reflexionado sobre las consecuencias del rentismo y han alcanzado acuerdos políticos y sociales amplios en torno al apego a mecanismos relativamente flexibles de estabilización y de ahorro y sobre el manejo de variables macroeconómicas clave como el tipo de cambio, el gasto y la deuda pública. En el caso Noruega, por ejemplo, la independencia fiscal del ingreso petrolero les ha permitido mantener una política petrolera independiente de la coyuntura fiscal, acumular

cuantiosos recursos fiscales y diversificar su economía. La experiencia internacional indica asimismo que estos mecanismos son inviables cuando no son el resultado de un consenso político y social amplio, y que los instrumentos flexibles son más eficientes que los rígidos.

Bibliografía

- Adelman, M.A y M. Shahi. "Oil development-operating cost estimates, 1955-85", *Energy Economics*, January; 1989.
- Arnold, Ralph. *The first big oil hunt: Venezuela, 1911-1916*. Vintage Press; 1960.
- Baptista Asdrúbal. *Teoría económica del capitalismo rentístico*. Caracas: Ediciones IESA; 1997.
- _____. "El capitalismo rentístico: Elementos cuantitativos de la economía venezolana", *Cuadernos del Cendes*. Caracas; 2005.
- International Monetary Fund. *The Role of Fiscal Institutions in Managing the Oil Revenue Boom*. Fiscal Affairs Department, March 2007.
- Marshall, Alfred. "On Rent", *Economic Journal*, vol. 3; 1893.
- Mommer, Bernard. "Integrating the Oil: A Structural Analysis of Petroleum in the Venezuelan Economy", *Latin American Perspectives*, Vol. 23, No. 3; 1996.
pp. 132-158
- Tugwell, Franklin. *La política del petróleo en Venezuela*. Monte Ávila Editores. Caracas; 1977.
- Úslar Pietri, Arturo. *Venezuela en el Petróleo*. Caracas: Urbina y Fuentes; 1984.
- Villasmil, Ricardo. *Lecciones Aprendidas de política económica en Venezuela: 1936-2004*. Editorial Texto. Caracas; 2005.
- Yergin, Daniel. *The Prize: The epic quest for oil , Money and power*. . Free Press, New York; 1990.