

Las Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Capitalismo Rentístico venezolano

Alcides Gamardo

Septiembre de 2010



Las Relaciones Estado-Sociedad Civil en el Capitalismo Rentístico venezolano

Alcides Gamardo

Caracas, Septiembre de 2010

Los análisis y conclusiones 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 coordinó su elaboración y promovió su debate público.

Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales (ILDIS)
Oficina en Venezuela de la
Fundación Friedrich Ebert

Av. San Juan Bosco, cruce
con 2da Transversal de
Altamira, Edif. San Juan, Piso 4,
Oficina 4-B.
Caracas, Venezuela.
Teléf.: (0212)2632044 / 2634080
www.ildis.org.ve

Director del ILDIS y
Representante de la
Fundación Friedrich Ebert en Venezuela:
Heinrich Sassenfeld.

Coordinador institucional del documento:
Flavio Carucci T.
Jefe de Proyectos del ILDIS

Asistente:
Verónica Fortunato Rodríguez
Asistente de Proyectos del ILDIS

Autora: Alcides Gamardo

La impresión y reproducción total o parcial de este documento es permitida, siempre y cuando se mencione su autor y las instituciones que coordinaron su elaboración.

ÍNDICE

El capitalismo rentístico estatal en Venezuela: condicionantes históricos y evolución en el tiempo	1
La renta petrolera y el poder del Estado	3
Ingresos petroleros por regalías e impuestos 1999-2009	4
El gran desafío de la Venezuela del Siglo XXI: Institucionalizar el uso de la renta petrolera y erradicar la dominación del Estado sobre el ciudadano	5
Conclusiones	8

El capitalismo rentístico estatal en Venezuela: condicionantes históricos y evolución en el tiempo

Venezuela es uno de los países con mayor tradición petrolera del mundo. Los albores de la industria petrolera nacional datan de la iniciativa empresarial de Manuel Antonio Pulido, quien en 1878 explotó por primera vez hidrocarburos en Venezuela a través de la compañía Petrólía del Táchira. Había obtenido una concesión de cien hectáreas cerca de Rubio, Estado Táchira, por un plazo de 50 años. Aunque esta empresa siempre tuvo una producción marginal y estuvo activa solo hasta 1934, puede considerársele como un hito histórico significativo al representar la primera experiencia nacional en el sector petrolero.

De la Petrólía del Táchira a las características y dimensiones actuales de la industria petrolera media un largo y por demás admirable proceso de evolución empresarial y tecnológica.

Pero así como evolucionaron los asuntos técnicos e industriales relacionados con la explotación de hidrocarburos, también lo hicieron los marcos político, jurídico y económico dentro de los cuales se desarrolla la actividad industrial; vale decir las reglas de juego.

La primera legislación que toma en consideración al petróleo estuvo representada en las leyes de la Corona Española aplicadas a sus territorios, y posteriormente asumidas por las colonias americanas (con sus variantes), a partir de la independencia política en el siglo XIX. El primer cuerpo legal que tuvo vigencia en Venezuela, donde se menciona el petróleo, es el de las Ordenanzas de Minería para la Nueva España (México), dadas por el Rey Carlos III de España en Aranjuez, el 22 de Mayo de 1783; la Real Cédula del 27 de abril de 1784, ordenó su aplicación en la Intendencia de Venezuela.

El famoso decreto del Libertador Simón Bolívar del 24 de octubre de 1829, dio continuidad al principio esencial que ha predominado históricamente en materia de minas: la propiedad estatal sobre los recursos explotables del subsuelo en las naciones que alguna vez formaron parte del otrora imperio español. Finalmente la carrera de la Nación en el desarrollo de un marco jurídico propio en materia de hidrocarburos (aunque siempre influenciado por la herencia jurídica española), sería con el Código de Minas de 1854.

A partir de allí, y hasta la fecha, Venezuela ha tenido más de 35 instrumentos jurídicos fundamentales (códigos, leyes), que han regido la materia referida a la explotación petrolera. Se pasó de instrumentos genéricos en el ámbito de la minería a leyes específicas para normar la materia petrolera, tal y como es en la actualidad.

En esa evolución jurídica de más de cien años, se pusieron de manifiesto algunos principios que han sido predominantes, constantes:

- **La propiedad estatal sobre los recursos naturales del subsuelo.**
- **La búsqueda, por parte del Estado, de la maximización de la renta (regalía)** y demás beneficios económicos derivados de la explotación.
- **El supuesto uso de la renta petrolera para promover el desarrollo nacional** (sobre todo, a partir del momento en que ésta se tornó significativa).
- **El uso del petróleo como instrumento de política exterior** (desde que empezaron a coincidir la importancia mundial del petróleo como fuente predominante de energía y su explotación industrial de significativa magnitud en Venezuela). Este principio ha sido uno de los principales expedientes de los gobiernos en Venezuela (independientemente de sus características: dictatoriales, militaristas, democráticos, con pretendida fachada democrática, etc.).
- **La participación de capital privado y estatal extranjeros.**
- **La dominación del Estado sobre los ciudadanos y la sociedad civil, dado el control que ejerce el primero sobre la renta.**

Estos principios han condicionado, hasta el presente, tanto el desarrollo de la industria petrolera venezolana como la actuación del Estado y de los diferentes gobiernos. Asimismo han influenciado significativamente la concepción político-económica del Estado y la manera cómo éste ha administrado la renta petrolera.

Con relación a la concepción político-económica, durante muchos tiempo, especialmente a partir de 1959, prevaleció el modelo de Estado Republicano y Federal y el tipo de gobierno democrático, representativo y alternativo; mientras que en la concepción económica prevaleció el Capitalismo de Estado gracias al monopolio (todavía vigente), de la administración de la renta petrolera.

Este último aspecto ha traído entre sus mayores consecuencias, un tipo de relación particular de dominación (tácita o expresa) entre el Estado venezolano y la sociedad y su ciudadanía. El monopolio de la administración de renta por parte del Estado le ha permitido actuar con independencia absoluta de los ciudadanos y de sus impuestos para su funcionamiento. En síntesis, el Estado ha tenido su “propio negocio” (la explotación y comercialización de hidrocarburos) y el ciudadano ha sido beneficiario de ello en la medida que el Estado, discrecionalmente (con matices según cada época), ha decidido el cómo redistribuir esa riqueza.

La renta petrolera y el poder del Estado

La propiedad estatal sobre los hidrocarburos, el monopolio y la discrecionalidad del Estado en cuanto a la administración de la renta petrolera, aunadas a importantes reservas probadas de crudo y una histórica economía no petrolera débil (acentuada en los tiempos presentes), trajo como consecuencia fundamental el surgimiento de un Estado todopoderoso. Un Estado que colonizado por los partidos políticos, ha desarrollado una condición de Estado como fuerza y como poder y no como autoridad, lo que se ha traducido, como se señaló anteriormente, en una histórica relación de dominación del Estado para con la sociedad (el poder ejecutivo en particular). Esta situación puede caracterizarse de la siguiente manera:

- El Estado posee una fuente de ingresos significativa que no depende del tributo de los particulares para su funcionamiento, es decir una total autonomía económica (esto reduce la capacidad ciudadana para la exigencia de cuentas). En este contexto, vive de su renta y no de la actividad económica productiva de la Nación como un todo.
- El Estado se convierte en el principal inversionista y empresario (Capitalismo de Estado), que inhibe el crecimiento económico sostenible y, por ende, la generación de riqueza; es el principal empleador del país; en el presente es el principal banquero; es el principal promotor y agente económico.
- Los ciudadanos aceptan inconscientemente la relación de dominación con la aspiración de ser beneficiados directamente con parte de la renta petrolera (a través de sueldos y salarios, contratos, préstamos, compras, asistencia social, etc.).
- El poder económico le confiere al Estado mucha más fuerza-económica y político institucional que cualquier otro actor de la sociedad.
- El partido o grupo político que logra colonizar al Estado, se convierte en dominante, en tanto usufructúa los recursos públicos en beneficio de una parcialidad ideológica; en otras palabras, **lo privatiza**.

En tal sentido, en un Estado y en una sociedad, con las características señaladas y sin controles institucionales sólidos, se abren las posibilidades para el advenimiento de modelos totalitarios en diversas expresiones y matices.

De las reflexiones anteriores se desprende que esta inconveniente asimetría en las relaciones de poder tiene como determinante fundamental el **monopolio y la discrecionalidad del Estado venezolano en la administración de la renta petrolera**.

En la última década, todas las distorsiones y patologías políticas del todopoderoso Estado venezolano –personalismo, corrupción, burocracia, ineficiencia-, han alcanzado sus expresiones más agudas, dado el aumento sustancial de la renta (gracias al incremento sostenido de los precios del petróleo, desde el año 2000) y los cambios en el marco jurídico iniciados en noviembre de 2001. Este cambio en la normativa legal, expandió la participación del Estado en los beneficios derivados de la explotación de hidrocarburos (Decreto con Rango de Ley de Hidrocarburos y posterior reforma del año 2006, la cual elevó de tres a cinco los impuestos percibidos por el Estado, más la Regalía).

Ingresos petroleros por regalía e impuestos 1999-2009

Año	Ingresos por regalía e impuestos (miles de millones)	Ingresos por regalía e impuestos (en BsF)
1999	1.306.466.530.043	1.306.466.530,00
2000	3.457.889.708.526	3.457.889.709,00
2001	2.829.351.992.089	2.829.351.992,00
2002	6.942.235.274.891	6.942.235.275,00
2003	9.888.611.398.983	9.888.611.399,00
2004	15.715.747.379.269	15.715.747.379,00
2005	29.051.441.453.584	29.051.441.454,00
2006	40.098.870.943.275	40.098.870.943,00
2007	51.676.584.073.949	51.676.584.074,00
2008*		56.160.336.688,00
2009		32.993.035.462,00
Total		250.120.570.905,00

***Cambio del signo monetario**

Fuente: Menpet, 2010.

Aunque históricamente, han existido procedimientos administrativos formales para la captación de la renta petrolera por parte del Estado, su posterior utilización ha estado siempre signada por la discrecionalidad del Ejecutivo Nacional y por la ausencia de mecanismos contralores por parte de los otros poderes públicos (Parlamento, Contraloría, etc.).

Los actos administrativos han sido mayoritariamente procedimentales y obedecen siempre a los intereses de los grupos políticos que han logrado en cada época “colonizar” el Estado y ponerlo al servicio de sus intereses partidistas y de grupo, es decir, privatizarlo. El Presupuesto Anual de la Nación ha sido siempre un medio de distribución de la renta petrolera por parte del Estado hacia la sociedad, pero existen numerosos atajos (muy utilizados en la última década), que trascienden esta figura y que permiten al Ejecutivo disponer de manera cada vez más arbitraria

y discrecional los ingresos fiscales (petroleros o no); ciertamente, esto maximiza su poder ante el ciudadano y su relación de dominación sobre la sociedad.

En la última década, el gasto público (privatizado) ha sido fundamentalmente orientado hacia el gasto corriente mediante una expansión inusitada del tamaño del Estado, el financiamiento de estructuras paralelas (misiones) en casi todos los ámbitos de la acción tradicional del gobierno -sobre todo en salud y educación-, el financiamiento de la actividad partidista de los distintos partidos políticos que han sido oficialistas, exportación del modelo político del actual gobierno hacia otros países y mantenimiento de los gobiernos de países que han asumido ser satélites de Venezuela, bajo la fachada de la integración latinoamericana. Una de las consecuencias más importantes de estas políticas en el manejo y gasto de la renta petrolera ha sido la caída sensible de la inversión pública en obras y empresas que tengan un efecto económico multiplicador.

El gran desafío de la Venezuela del Siglo XXI: Institucionalizar el uso de la renta petrolera y erradicar la dominación del Estado sobre el ciudadano

Ante todo, la administración de la renta petrolera en Venezuela debe dejar de ser un proceso signado por la discrecionalidad del Estado (particularmente el Ejecutivo Nacional) o de un individuo. Deben desaparecer las “veredas” “subterfugios” o “atajos administrativos” para su manejo y debe erradicarse la influencia de fuerzas partidistas, sectarias, personalistas que conllevan inevitablemente a la **privatización del Estado y de sus ingresos**. Todo ello, independientemente de las motivaciones o justificaciones, sinceras o no.

El primer paso en esa dirección es promover en la Nación los cambios políticos necesarios para la desprivatización del Estado y la eliminación de las prácticas de *Apartheid* político predominantes. A partir de ello, se debe promover la construcción de una arquitectura institucional que elimine la discrecionalidad del Estado en la administración de la renta y que fortalezca a los otros poderes públicos (legislativo, judicial y contralor) que deben ejercer controles sobre el Ejecutivo. No obstante, para ello es necesario volver a una concepción genuinamente republicana y federal del Estado y a una concepción democrática del Gobierno Nacional.

El Estado republicano, federal, descentralizado y social de derecho y el gobierno democrático **deben asumir la correspondiente imparcialidad**, necesaria para gobernar en beneficio de la Nación y no de un proyecto o parcialidades políticas. Es decir, debe darse paso al surgimiento del **Estado Imparcial**.

En segundo lugar, el regreso al Estado republicano, federal y social de derecho debe permitir la creación de un esquema político-administrativo que regule la

totalidad de la actividad hidrocarburífera. Y donde, por supuesto, los poderes públicos operen como verdaderos contrapesos y asuman sus funciones contraloras.

Así, por ejemplo, la cartera ministerial relacionada con el área energética debe separarse (tanto institucional como fácticamente), de la empresa petrolera estatal (PDVSA). Quien regula no puede ser, a su vez, quien opera porque se está, en este caso, regulando a sí mismo.

En tercer término, el manejo de los ingresos de la Nación por la explotación de hidrocarburos y actividades conexas (ingresos por exportaciones, impuestos en sus distintas expresiones, ganancias/utilidades, etc.), deben regresar a un proceso institucional que evite la injerencia y discrecionalidad del Ejecutivo Nacional o cualquiera otro poder. Los procedimientos tradicionales relacionados con presupuestos y reconducciones presupuestarias justificadas deben optimizarse para mejorar y garantizar la institucionalidad en la administración de la renta petrolera nacional.

Por otra parte, los ingresos que percibe la República por explotación de hidrocarburos y el desarrollo comercial de actividades conexas, deberían ir a un fondo único, el cual (con estructura organizacional y normativa adecuada), debe tener una cuota significativa de autonomía para gestionar, en coordinación con otras instancias públicas (Parlamento, Ejecutivo Nacional, Contraloría), la ejecución de esos recursos de una manera genuinamente institucional.

En el presente, y desde hace mucho tiempo, la renta petrolera es insuficiente para cubrir la totalidad del gasto público (hoy día privatizado). Más todavía, dentro de la concepción política del actual Gobierno Nacional, basada en un gasto expansivo. Esta situación demanda en el futuro, un uso más racional de la renta y su reorientación hacia un gasto público combinado con la inversión. La utilización mayoritaria de la renta en gasto corriente no contribuye en nada a la generación de riqueza a corto, mediano y largo plazo.

En el futuro, la manera como el Estado (los poderes públicos nacionales, estatales y municipales), justifiquen los desembolsos de los dineros provenientes de la renta por parte del fondo para el funcionamiento de una administración genuinamente pública (no privatizada), deberá corresponderse con procedimientos institucionales que garanticen la ausencia de discrecionalidades asociadas a la voluntad de personas, partidos políticos o grupos. Todo ello debe estar vinculado a la posibilidad de auditorías en cualquier etapa o paso del proceso.

Finalmente, una de las principales consecuencias de la institucionalización del manejo de la renta petrolera en Venezuela sería el surgimiento de una relación más equilibrada (y no desde la dominación), entre el Estado y la sociedad. Además de un uso verdaderamente público y generador de riqueza de la renta para toda la

ciudadanía. Es en este contexto, **donde los venezolanos podrían empezar a conocer la verdadera libertad ciudadana.**

El Estado venezolano, por su parte, deberá orientar su esfuerzo hacia la eficiencia regulatoria (control de las variables macroeconómicas –como la inflación-, de la especulación, de la repatriación de capitales, de las condiciones de contratación laboral, de la seguridad social de los ciudadanos), así como el fomento de las condiciones que impulsen la seguridad jurídica, la seguridad de personas y bienes, la iniciativa económica privada, entre otros numerosos aspectos.

En síntesis, se requiere un cambio absoluto de la histórica colonización y consecuente privatización del Estado venezolano y su renta petrolera por parte de individualidades, “sectas” y grupos político-partidistas.

Una forma más imparcial, equitativa, incluyente (por ende plural), de ejecutar la renta petrolera es a través de la producción/generación de bienes y servicios públicos de calidad y en las cantidades necesarias para satisfacer las necesidades de todos los venezolanos y venezolanas (tanto de las generaciones actuales, como de las venideras). Sistemas eficientes de salud, educación, infraestructura, vivienda y hábitat, seguridad ciudadana y soberanía nacional y todos los demás que contribuyan a la calidad de vida de los ciudadanos, sirven para crear el conjunto de condiciones generales (y públicas), que permiten a los individuos y grupos conceptualizar, construir y desarrollar sus proyectos de vida, dentro de un sistema político de no dominación por parte del Estado con relación al ciudadano, al tiempo que la ejecución de la renta petrolera cobra un carácter genuinamente público e incluyente.

Finalmente, de lo que se trata es de construir una institucionalidad nacional (republicana, federal y democrática) que logre crear un equilibrio sostenible entre el poder del Estado y el de la sociedad. Un Estado todopoderoso es tan nocivo como una sociedad todopoderosa. Esto debe derivar en una acción estatal que se exprese como autoridad y no como poder o fuerza -aunque conserve, como es necesario, el monopolio de la coacción-.

De lo que se trata, es que se extinga el uso discrecional y arbitrario de la renta petrolera por parte del Estado y que esta potestad deje de ser un instrumento de dominación hacia la ciudadanía.

La Nación venezolana requiere de un Estado fuerte en su verdadero rol como regulador, como generador de bienes y servicios públicos de calidad, como promotor, junto a la iniciativa privada, de una economía productiva y próspera que derive en puestos de empleo, buenas remuneraciones y beneficios, una balanza comercial positiva y unas sanas finanzas públicas.

Conclusiones

- El modelo histórico de un sistema político venezolano con un Estado capitalista y rentista está agotado en sus posibilidades de producir bienes y servicios públicos con la calidad y cantidad necesarias, para generar bienestar a una población venezolana creciente y con necesidades acumuladas insatisfechas. De igual manera es también inviable para los mismos propósitos, un modelo de estado totalitario con justificaciones “populares”, pero que en realidad responde a un proyecto personalista, cuyas versiones se asumían superadas por la sociedad venezolana desde 1959.
- **Resulta indispensable impulsar decididamente, el modelo de República Federal, descentralizada e imparcial para el Estado y de gobierno democrático y social para promover el ejercicio de las libertades y deberes ciudadanos en consonancia con un plan nacional de desarrollo a mediano y largo plazo.** Las planificaciones deben trascender lo inmediato para proyectar una Nación llena de libertades, de deberes asociados y de prosperidad para las generaciones presentes y venideras. Uno de los instrumentos posibles, que ya existe en distintos países del mundo (Noruega es uno de los más emblemáticos), es el de los fondos transgeneracionales que permiten prever la seguridad social de generaciones no nacidas.
- La renovación de la concepción del Estado y gobierno venezolanos debe incluir el indispensable “matrimonio” entre lo político y lo administrativo-gerencial. Debe reconocerse la importancia de la política en la construcción de modelos políticos basados en las libertades ciudadanas y para fomentar sociedades prósperas, pero también deben reconocerse los límites de la política para la gestión pública y los resultados satisfactorios. A la hora de gestionar y ejecutar, la política resulta insuficiente y otras disciplinas son capaces de aportar el conocimiento necesario.
- En virtud de lo anterior, el manejo de la renta petrolera por parte del Estado venezolano –considerando como válido el mantenimiento de la propiedad estatal sobre los hidrocarburos-, debe ser institucionalizada y reglamentada, de tal manera que deje de ser un instrumento de dominación por parte del Estado con relación a los ciudadanos; de esta forma se estaría evitando la aparición futura de nuevas versiones y prácticas políticas totalitarias.
- La formulación de los presupuestos anuales de la Nación –mediante la institucionalización del uso de la renta y la creación de instrumentos macroeconómicos-, debe dejar de estar “atada” al precio internacional del petróleo y a los vaivenes del mercado. Instrumentos como los fondos de

estabilización macroeconómica (o figuras de naturaleza similar), junto a una transparente institucionalidad, pueden convertir a la renta petrolera en un verdadero soporte del desarrollo nacional en todos sus ámbitos. La Nación venezolana no está en condiciones de prescindir de la renta petrolera de manera voluntaria ni en el corto o mediano plazo, pero en algún momento la misma dinámica de los cambios en la estructura energética global, harán del petróleo un componente más de la matriz energética. Para ese momento –el cual inevitablemente llegará-, las generaciones de venezolanos a quienes les corresponda vivir esa nueva era energética reclamarán décadas continuas de errores políticos y económicos de sus conciudadanos en la dirección de la Nación. Reclamarán el error de haberle dado continuidad, pese a las infinitas advertencias, a modelos fallidos o agotados como el Capitalismo Rentístico de Estado, o que se hubiera permitido el Totalitarismo Rentístico que pretende instaurarse desde hace poco más de una década.

- El uso institucional de la renta petrolera y su orientación a través del gasto y la inversión verdaderamente públicos, deberá contribuir a la generación de oportunidades que permitan a los venezolanos desarrollar sus capacidades y competencias para el desarrollo de sus proyectos personales de vida, en consonancia con el bienestar colectivo de la Nación y no, como en el presente, orientarla hacia el estímulo de la dependencia del Estado y la consiguiente de las capacidades creativas, de emprendimiento, de innovación y de criterio autónomo.
- La interacción internacional de la Nación venezolana debe abrirse a las oportunidades globales de un mundo post moderno, que se debate en las contradicciones de abandonar la era industrial, depredadora del ambiente y responsable de la existencia de muchos y amplios enclaves de pobreza y totalitarismo, hacia la llegada de una era postindustrial –basada en la microelectrónica-, humanista, ecológica y de búsqueda de la prosperidad y la cooperación de todos los pueblos del mundo. Es decir la verdadera revolución de la conciencia humana.
- Petróleos de Venezuela, debe llegar a ser una verdadera operadora petrolera de la Nación, centrada en su misión fundamental: explotación y comercialización de hidrocarburos. Deben trascenderse los esquemas históricos de servidumbre de la industria petrolera nacional a intereses extranjeros –como lo fue por décadas, a grupos políticos nacionales o parcialidades personalistas o a enclaves tecnocráticos en su interior-. Su autonomía, en correspondencia con las regulaciones normativas del caso, permitiría la expansión de una industria todavía vigente en la estructura económica global, pero también en camino de perder importancia ante

otras industrias generadoras de mayores beneficios económicos. El concurso regulado y desideologizado de capitales nacionales y extranjeros, es de vital importancia para la "oxigenación" de la industria y para el aumento de su productividad.

- La histórica aspiración de la diversificación de la economía nacional y la expansión del Producto Interno Bruto no petrolero debe finalmente concretarse. La Nación cuenta con todos los recursos naturales, el conocimiento acumulado y las posibilidades de crear una economía fuerte, expansiva y exportadora en casi todas las áreas de la actividad económica que permitan una balanza comercial positiva y sostenible. Pero para ello, las políticas de Estado deben fomentar las libertades económicas en un clima de solidaridad ciudadana, responsabilidad social empresarial, regulaciones claras y predecibles, seguridad jurídica, respeto a la propiedad privada, competencia sana y transparente –sin monopolios ni oligopolios-, formación ética, técnica, profesional y gerencial para el fomento de la creatividad e innovación.