

“Estado, Política y petróleo en Venezuela”

Prof. Milko Luís González Silva

Licenciado en Estudios Internacionales, Especialista en Política y Comercio Petrolero Internacional, Candidato a Doctor del Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela (UCV)

I. El Estado y La Política

Ante todo es conveniente aclarar, a los fines de este artículo, que se entiende por Estado y por política.

Con relación al Estado se puede decir, desde el punto de vista de la filosofía política que pueden identificarse tres concepciones de Estado: como “fuerza”, como “poder” y como “autoridad”.

El Estado como “fuerza”, está referido a la simple condición de existencia fáctica de éste, a los orígenes de su surgimiento, es decir como entidad creada con capacidad de fuerza (física) como condición constitutiva (ejércitos, fuerzas de orden interno, etc), en tanto las relaciones con otros Estados y con el habitante del territorio que domina son de fuerza. El Estado debe imponerse y el medio más eficaz para ello es el de la fuerza.

El Estado como “poder” es aquel donde la condición del Estado como detentador de la fuerza está emparentada con leyes que reconocen su condición de Estado y a la fuerza como inherente a éste, pero a su vez regulan el uso de esa fuerza evitando o disminuyendo la arbitrariedad.

La fuerza no es solamente la fuerza: es fuerza que se despliega de manera regular y uniforme y que se ejerce de las normas y de las reglas impuestas por el Estado, cuya observancia constituye, precisamente, la razón de ser del propio Estado.

Esta concepción, de sesgo marcadamente jurídico, ve al Estado como el conjunto de normas, leyes para un determinado momento.

La concepción jurídica del Estado atiende principalmente el problema de la validez (es decir, de la legalidad), del mandato. El poder del Estado es un poder legal, está condicionado por la existencia de la ley y por el respeto de la misma, y sólo por ella es válido. Donde acaba el derecho cesa e poder.

Finalmente, el Estado como “autoridad”, implica la trascendencia de las instancias de fuerza y poder; su acción se acompaña de una justificación ulterior dada “que no se puede encontrar en la simple fuerza ni sólo en el ejercicio del poder. En esta concepción del Estado, la legalidad, dada por las leyes formales, no resulta suficiente. La legitimidad (la aceptación ciudadana del ejercicio del poder), es tan importante como la legalidad. La relación del Estado con el ciudadano no se agota en el formalismo de los textos escritos.

Para el desarrollo del resto del trabajo, se asume un Estado venezolano que históricamente ha actuado en virtud de los dos primeros estadios políticos (fuerza y poder), quedando ausente (y pendiente) la trascendencia en términos de su actuación como autoridad.

Acercas de la política se pueden identificar, siguiendo a García-Pelayo (1999), dos maneras de manifestarse la política: a) en torno a la tensión y la lucha; y b) en torno al orden y la paz.

Dicho en otras palabras, la acción política (con todas sus implicaciones), puede producirse desde dos perspectivas: a) la política como lucha por el control del poder; y b) la política como vía para la ordenación y regulación de las sociedades.

La primera supone una concepción hegemónica de la acción política y del ejercicio del poder. La segunda, supone una concepción distributiva y cooperativa de la acción política y del ejercicio del poder, así como la justicia como uno de sus principios fundamentales. Ello no significa que en esta visión no haya igualmente pugnas en torno al poder, solamente que éstas se desarrollan a partir del ejercicio de la razón expresada en argumentos a través del discurso, y no de la violencia o de la combinación de violencia y argumentos.

Así como se asumió darle un contenido conceptual particular al Estado, es también conveniente acoger también un tipo de concepción de la política. De acuerdo a la evolución de ésta en Venezuela y a los fines de establecer la orientación que se quiere a la revisión de la relación Estado-política-petróleo en Venezuela, se acoge la segunda de las concepciones que se manifestó sobre la política.

II. La relación Estado-política-petróleo

En Venezuela la estrecha relación entre el Estado, la política y el petróleo es histórica. Esta relación está dada por la conjugación de varias situaciones estructurales. Esas situaciones son:

1. Histórica propiedad estatal sobre los yacimientos
2. Abundantes reservas probadas
3. Monopolio de la administración de la renta petrolera por parte del Estado
4. Declinación histórica de otros sectores productivos de la economía distintos al petrolero, especialmente el agrícola

5. Transformación de la economía nacional en monoprodutora (el petróleo pasa a ser el principal producto de exportación y la principal fuente de ingresos fiscales)

6. Debilidad institucional relacionada con controles que disminuyan el grado importante de discrecionalidad del Estado para manejar la renta petrolera

La propiedad estatal sobre los recursos del subsuelo, como se indicó, es histórica. El antecedente remoto más relevante son las Ordenanzas de Aranjuez del año de 1783. Las mencionadas Ordenanzas, fueron decretadas, inicialmente, para controlar la explotación minera en los ricos territorios del **Virreinato de la Nueva España** (hoy México). Se pensaba especialmente en los productivos yacimientos de plata de Tasco. Las Ordenanzas, fueron redactadas por el Real Tribunal de Minería de Nueva España y fueron popularmente conocidas como de Aranjuez, debido a que la corte residía para entonces en esa región.

El proyecto fue presentado al monarca (Carlos III) para su aprobación (22-05-1783) recibiendo sanción inmediata. El 5 de agosto de ese mismo año fue extendido su alcance al Virreinato del Río de la Plata y el 27 de abril de 1784 a la Capitanía General de Venezuela.

Para entonces ya estaban incluidas en la legislación la condición mineral de los hidrocarburos y su naturaleza económica. Los manaderos superficiales de asfalto y petróleo de la costa del golfo de México pusieron en evidencia la existencia de este recurso. Al respecto las ordenanzas señalaban: **“son propiedad del monarca, los minerales perfectos, los medio minerales, y cualesquiera otros fósiles incluyendo bitúmenes o jugos de la tierra”**.

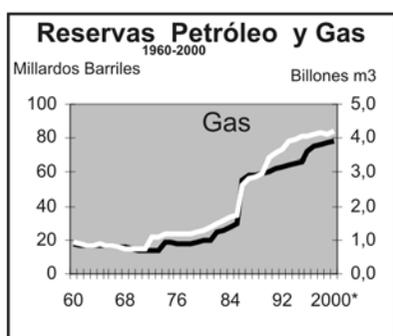
El cambio del estatus político de Venezuela en la primera cuarta parte del siglo XIX (de colonia a República), no alteró la propiedad del Estado

sobre los recursos del subsuelo. El cambio estaría en el tipo de propietario: del Estado monárquico al republicano. El 24 de octubre de 1829, en Quito, el Libertador Simón Bolívar emitió un decreto que daba continuidad a la propiedad del Estado sobre las minas.

En adelante, la legislación venezolana (tanto la constitucional como la particularmente aplicada a la minería), mantendría, hasta el presente, esa condición, convirtiéndose en lo que podría llamarse un principio.

Con relación al volumen de las reservas probadas de petróleo, éstas han evolucionando positivamente desde los primeros desarrollos industriales significativos en la primera cuarta parte del siglo XX. Si durante los primeros años del siglo pasado hubo expectativas moderadas acerca del potencial petrolero del subsuelo venezolano, esto quedaría conjurado el 14 de diciembre del año 1922 con el “reventón” del pozo Los Barrosos, explotado *por la Venezuela Oil Concessions*. La producción del pozo durante nueve días continuos fue estimada en unos 150.000 metros cúbicos.

Gráfico 1



Fuente: IIES/FACES/UCV

En la actualidad las reservas de crudos convencionales de Venezuela están estimadas en unos 76 mil millones de barriles. Las reservas recuperables de crudos extrapesados y bitumen de la Faja Petrolífera del Orinoco se estiman en unos 260 mil millones.

Las tres últimas situaciones estructurales que se conjugan para crear las condiciones que permiten asociar de una manera particular al Estado, la política y el petróleo en Venezuela (es decir, Monopolio de la administración de la renta petrolera por parte del Estado, declinación histórica de otros sectores productivos de la economía distintos al petrolero, transformación de la economía nacional en monoprodutora), puede seguirse en la relación de las variables ingreso fiscal vs ingreso fiscal no petrolero.

La tendencia a la disminución de la productividad en los sectores económicos no petroleros y el fortalecimiento del aporte del petróleo al Producto Interno Bruto (PIB) y al fisco nacional se puso de manifiesto durante las décadas de los veinte y treinta del siglo pasado. Pese a los esfuerzos estatales (como el impulso al Modelo de Sustitución de Importaciones en los años sesenta), que durante la segunda mitad del siglo XX se hicieron para impulsar un sector productivo no petrolero, la tendencia ha continuado. En parte, porque finalmente nunca se logró el desarrollo de un sector privado fuerte y, en parte, porque la consolidación del petróleo como energético dominante durante el siglo XX, impulsó su importancia estratégica (política-militar) y económica. A esto debe sumarse distintas situaciones (como la creación de la OPEP), varias crisis bélicas en el Medio Oriente, que contribuyeron al impulso de su precio.

Cuadro 1'

Exportaciones petroleras y no petroleras (1920-1935)

(Miles de bolívares)

Fuente: Ramón Veloz: Economía y Finanzas de Venezuela 1830-1944, Biblioteca de la Academia

¹ La serie presentada se ha escogido para ilustrar el período en el cual comenzó la tendencia ascendente de la participación de los ingresos fiscales petroleros en el Tesoro Nacional. Esta serie puede ser ampliada hasta los años recientes donde todavía predomina el aporte petrolero, sólo que con una diferencia menos aguda que en décadas anteriores.

Nacional de la Historia, Serie Economía y Finanzas de Venezuela, Vol. 7, Caracas, 1984; citado por Mommer, Bernard: La distribución de la renta petrolera. El desarrollo del capitalismo rentístico venezolano, en La economía contemporánea de Venezuela, Tomo IV, BCV, Caracas, 1990, p.210.

Cuadro 1¹
Exportaciones petroleras y no petroleras (1920-1935)
 (Miles de bolívares)

Año	Exportaciones	Exportaciones no petroleras	(%)	Exportaciones Petroleras	(%)
1920	171.543	168.378	98,2	3.164	1,8
1921	133.002	124.083	93,3	8.919	6,7
1922	146.389	130.628	89,2	15.761	10,8
1923	163.901	136.462	83,2	27.439	16,7
1924	229.556	161.080	80,2	68.476	29,8
1925	319.411	172.982	54,2	146.429	45,8
1926	387.054	161.561	41,7	225.492	58,3
1927	459.701	150.587	32,8	309.113	67,2
1928	620.346	167.980	27,1	452.366	72,9
1929	737.608	154.813	21,0	582.795	79,0
1930	732.606	128.635	17,6	603.971	82,4
1931	690.904	110.955	16,1	579.948	83,9
1932	622.159	83.839	13,5	538.320	86,5
1933	611.013	71.924	11,8	539.090	88,2
1934	661.730	59.665	9,0	602.064	91,0
1935	661.730	63.281	8,8	653.733	91,2

III. La consecuencia de la relación

La propiedad estatal sobre los hidrocarburos, abundantes reservas probadas, el monopolio de la administración de la renta por parte del Estado venezolano y una economía no petrolera débil, ha traído como consecuencia 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. Ello implica que se ha producido una histórica relación de dominación del Estado para con la sociedad (Estado Todopoderoso-sociedad) porque:

1.El Estado (el poder Ejecutivo), posee una fuente de ingresos significativa que no depende del tributo de los particulares para su generación, es decir una significativa autonomía económica (esto reduce capacidad ciudadana para la exigencia de cuentas)

La situación rentista produce una autonomía económica del Estado respecto al resto de la

sociedad. El Estado “vive” de su renta y no de la productividad y actividad de la sociedad como un todo. Esto sigue trayendo consecuencias. Por ese lado, las bases materiales positivas de la participación y la representación políticas se debilitan o, mejor dicho, no adquieren fuerza. En la medida en que, de acuerdo al viejo principio “no taxation without representation”, el derecho de la representación política depende del pago de impuestos o viceversa, la conclusión que se sigue es no sólo que “if no representation, no taxation” sino también que “if no taxation, no representation”. En efecto, si se acepta que la base de la representación es el pago de impuestos y que solo a quien está representado políticamente pueden imponerle impuestos, el Estado rentista, que no cobra impuestos, no tiene por que representar o responder a sectores sociales que no aportan nada decisivo para la subsistencia de aquel.

2. El Estado es el principal inversionista y empresario (Capitalismo de Estado, incapacidad de generar una economía sostenible y, por ende, riqueza).
3. El Estado es el principal empleador del país.

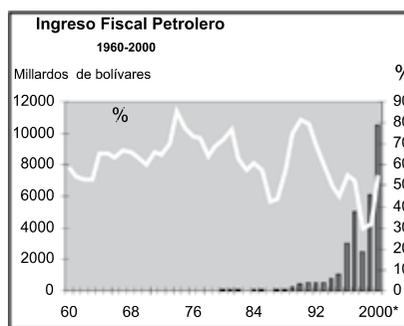
4. El estado es el principal banquero.
5. El Estado es el principal consumidor de bienes y servicios.
6. El Estado es el principal promotor económico.
7. Los ciudadanos aceptan la relación de dominación con la aspiración de ser beneficiados directamente con parte de la renta petrolera (por ejemplo, a través de préstamos, compras del estado, sueldos y salarios).
8. El poder económico del estado le confiere una gran fortaleza política con relación a otros actores de la sociedad (quien detenta el poder económico detenta el poder político).
9. El partido político que logra colonizar al Estado se convierte en dominante, en tanto usufructúa los recursos públicos en beneficio de una parcialidad ideológica-política.

Ahora bien, esta situación podría corregirse si la voluntad política se orientara hacia:

1. Generar condiciones institucionales que reduzcan la discrecionalidad del Estado en la administración de la renta petrolera. Una alternativa inicial reside en el fortalecimiento del poder legislativo como ente contralor sobre el uso de la renta: para ello es necesario la existencia fáctica de una separación y autonomía de poderes y el desarrollo de medios institucionales de regulación, control y seguimiento.
2. Generar condicionamientos institucionales que eviten el beneficio partidista a través de la gestión de gobierno. El desarrollo de esa institucionalidad (leyes, normas, reglamentos), debe ser consecuencia del consenso. Esto con el fin de generar una normatividad incluyente, donde la mayor parte de sienta identificada y representada, así como comprometida al cumplimiento indefinido de lo pactado.

3. Diversificación y expansión de la economía (dicotomía Estado promotor vs fomento de inversión privada nacional e internacional).

En el presente la renta petrolera es insuficiente para cubrir la totalidad del gasto público (en la actualidad representa aproximadamente el 52% del ingreso fiscal nacional). Esta situación demanda un uso más racional. La utilización exhaustiva de la renta para el gasto corriente no contribuye a la generación de riqueza. La inversión debe crecer para contribuir, como se ha planteado desde 1936, para estimular verdaderamente el crecimiento económico. A ello podría contribuir, el desarrollo de una institucionalidad que abone a favor de los controles acerca del gasto público.



Fuente: IIES/FACES/UCV

La consecución de una relación más equilibrada entre el Estado venezolano y la sociedad, requiere, además de un redimensionamiento institucional, la expansión de la economía sustentada en el crecimiento económico de los particulares. Esto generaría una base sostenible de empleo y, por ende, de generación de riqueza. La generación sostenible de riqueza, solamente es posible a través de la masificación del empleo productivo. La disminución de la dependencia de la economía nacional del gasto público, implicaría un inevitable cambio de las relaciones Estado-sociedad. La omnipresencia del Estado, en tanto principal agente económico, se revertiría.

El Estado debe orientar su acción hacia la eficiencia regulatoria (control de la especulación, de las ganancias, sobre la repatriación de capitales, sobre las condiciones laborales de contratación,

seguridad social efectiva, gestión impositiva) y la creación de condiciones que impulsen la iniciativa económica privada (seguridad jurídica, seguridad de bienes y personas, incentivos fiscales) y la innovación, y la migración de capitales desde otras regiones del mundo hacia Venezuela.

En síntesis, un cambio en las relaciones de dominación del Estado venezolano para con la sociedad y la disminución de la discrecionalidad del éste en la administración de la renta petrolera pasa por un fortalecimiento de la sociedad en todos sus ámbitos (especialmente político y económico); sin que con ello se pretenda, finalmente, una sociedad todopoderosa y un estado débil sin capacidad de servir de contrapeso para con los posibles excesos que pudieran tener lugar en el seno de una sociedad más autónoma del Estado.

Anexos:

Anexo N°: 1

Tabla correspondiente a los datos utilizados para la elaboración del gráfico N° 1:

78	18	1,2
79	19	1,2
80	20	1,3
81	20	1,4
82	25	1,5
83	26	1,6
84	28	1,7
85	29	1,7
86	56	2,6
87	58	2,8
88	59	2,9
89	59	3,0
90	60	3,4
91	63	3,6
92	63	3,7
93	64	3,9
94	65	4,0
95	66	4,1
96	73	4,1
97	75	4,1
98	76	4,2
99*	77	4,1
2000*	78	4,2

Fuente: PODE

**Reservas de Petróleo y Gas
1960-2000**

Año	Petróleo millardos barriles	Gas Natural billones m3
60	17	1,0
61	17	0,9
62	17	0,9
63	17	0,9
64	17	0,9
65	17	0,9
66	17	0,8
67	16	0,8
68	16	0,8
69	15	0,8
70	14	0,7
71	14	0,7
72	14	1,1
73	14	1,1
74	19	1,2
75	18	1,2
76	18	1,2
77	18	1,2

Anexo N° 2:

Tabla correspondiente a los datos utilizados para la elaboración del al gráfico N° 2:

**Contribución del Petróleo al Fisco
1960-2000**

Año	Millardos de Bolívares	%
60	2,9	59,0
61	3,2	54,6
62	3,1	53,2
63	3,5	53,2
64	4,7	65,8
65	4,8	65,4
66	4,9	63,7
67	5,7	66,7
68	5,8	66,4
69	5,5	63,3
70	5,8	60,5
71	7,7	66,1
72	7,9	65,1

73	11,2	70,1
74	36,4	85,6
75	31,6	77,4
76	28,0	73,5
77	29,4	72,7
78	25,8	64,3
79	33,4	69,0
80	45,3	72,3
81	70,9	76,5
82	49,2	62,9
83	40,5	57,3
84	60,6	61,0
85	62,1	57,8
86	42,9	42,5
87	66,1	43,9
88	91,4	57,0
89	230,7	74,8
90	431,5	81,6
91	562,6	79,3
92	512,4	69,5
93	545,2	59,6
94	763,9	49,5
95	1026,3	44,7
96	3006,4	54,7
97	4995,7	52,4
98	2448,5	29,8
99*	6130,0	32
2000*	10460,0	55,0

Fuente: PODE y estimaciones del IIES