

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad Central de Venezuela

Tema central:

Nuevas Tendencias
en la Economía Petrolera
Latinoamericana

CARACAS, ENERO-MARZO

1 / 1998

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

TRINO ALCIDES DÍAZ

VICERRECTOR ACADÉMICO

Guiseppe Giannetto

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Julio Corredor

SECRETARIA

Ocarina Castillo

**Facultad de Ciencias Económicas
y Sociales**

DECANO

Rafael Ramírez Camillo

COORDINADOR ACADÉMICO

Víctor Rago

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Tibisay Hung

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Humberto Farfán

**Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales
«Dr. Rodolfo Quintero»**

DIRECTOR

José Rafael Zanoni

COORDINADORA

Flor Maritza Andriani

CONSEJO TÉCNICO

Edgardo Lander, Gisela Hobaica,

Samuel Hurtado, Víctor Córdoba,

Dick Parker, Oswaldo Rodríguez,

Venancia La Cruz

Carlos Padrón, José F. Salinas,

Lady Fonseca, Alberto Camardiel,

Antonio Montilla, Mildred Valera

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

**CARACAS, ENERO-MARZO
Vol. 4 N° 1 / 1998**

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

enero-marzo, 1998

Vol. 4, N°1

Director: Dick Parker

Comité Editorial: Vladimir Acosta, Víctor Córdoba, Enzo del Bufalo, Edgardo Lander, Eduardo Ortiz Ramírez, Víctor Rago, Judith Valencia.

Comisión Asesora Venezolana: Rubén Alvarez, Oscar Bastidas, Demetrio Boersner, Miguel Bolívar, Roberto Briceño-León, Elsa Cardozo de Da Silva, Ocarina Castilló, Rosa del Olmo, Gioconda Espina, Lady Fonseca, Luis Gómez, Luis Llambí, Armando Martel, D.F. Maza Zavala, Esteban Emilio Mosonyi, Marisela Padrón, Mario Sanoja, Andrés Serbin, Heinz Sonntag, Magdalena Valdivieso, Héctor Valecillos, Iraida Vargas.

Colaboradores Internacionales: Clóvis Cavalcanti, Emir Sader (Brasil), Gerónimo de Sierna (Uruguay), Lidia Girola, Sergio de la Peña (México), Norbert Lechner (Chile), Enrique Oteiza (Argentina), Tomás Palau (Paraguay), Aníbal Quijano (Perú), Marcia Rivera (Puerto Rico), Jorge Vergara (Chile)

Secretario de Redacción: Roberto Pérez León

ISSN-13156411

Depósito Legal: 95-0084

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación trimestral del Instituto de Investigaciones Dr. Rodolfo Quintero, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela. Arbitrada e indizada en la Bibliografía Socioeconómica editada por REDINSE. Fundada en 1958 como *Economía y Ciencias Sociales*, el actual nombre se adoptó en 1995.

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
Oficina de Publicaciones. Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3,
FACES-UCV. Apartado Postal No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 605 2523
Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", aptdo. 47703,
Los Chaguaramos, Caracas 1041

Expresamos nuestro agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico por su aporte al financiamiento de esta edición

INDICE

EDITORIAL.....	7	PDF
ENSAYOS Y ARTICULOS		
Liberalismo y democracia: tensión histórica.....	11	PDF
Víctor Abreu		
Cultura política y democracia: efectos sociopolíticos del ajuste estructural en América Latina.....	29	PDF
Carlos Domínguez Guevara		
Fundapatria y la apertura petrolera venezolana.....	61	PDF
Luis F. Marcano González		
TEMA CENTRAL: NUEVAS TENDENCIAS EN LA ECONOMIA PETROLERA LATINOAMERICANA		
Presentación.....	85	
¿Es competitiva la contratación petrolera colombiana?.....	91	PDF
Carlos Guillermo Alvarez		
Integración y desintegración de un mercado común de energía: México-Estados Unidos-Canadá.....	105	PDF
Ma. Teresa Macías Cardone		
Pemex: de la reestructuración a la privatización.....	123	PDF
Alejandro Alvarez Bejar		
La globalización y la apertura petrolera en Venezuela.....	137	PDF
Dorothea Melcher		
La apertura petrolera en Venezuela: de la nacionalización a la privatización.....	153	PDF
Luis L. Lander		

RESEÑAS.....	183
RESUMENES/ABSTRACTS.....	^{PDT} 198
COLABORADORES.....	^{PDT} 203
INDICE ACUMULADO 1997.....	205
INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES.....	^{PDT} 207

EDITORIAL

Una vez más, el repentino desplome de los precios del petróleo ha puesto de relieve la vulnerabilidad de la economía venezolana, y en particular del fisco nacional, frente a los vaivenes del mercado mundial. Antes de que se produjera la más reciente crisis en el mercado, el Comité Editorial había decidido volver sobre el tema e invitamos a Luis Enrique Lander para coordinar el presente número, ampliando la perspectiva del número anterior dedicado a la misma problemática (2-3/1996), incorporando materiales sobre la experiencia reciente de México y Colombia, además de entregar nuevos aportes sobre la situación venezolana. Como de costumbre, dejamos que sea el mismo coordinador quien presente el conjunto de trabajos publicados.

Por otro lado, uno de los artículos incorporados a la sección Artículos y Ensayos nos ofrece la oportunidad de retomar una de las preocupaciones centrales que quedó manifestada en nuestro número anterior dedicado al tema petrolero. Luis Marcano González analiza la trayectoria de Fundapatria, una organización fundada precisamente a raíz del rechazo de un grupo distinguido de venezolanos frente a la manera en que se había producido la apertura petrolera hace ya dos años. Los otros dos artículos abordan temas más generales. Víctor Abreu analiza la problemática relación entre liberalismo y democracia a través de una revisión de las posturas del liberalismo clásico del siglo XIX. Por su parte, Carlos Domínguez discute la relevancia de los programas de ajuste económico impuestos al continente latinoamericano a partir de la década de los ochentas para entender la generalizada pérdida de legitimación de los sistemas políticos de los distintos países de la región.

ENSAYOS Y ARTICULOS

LIBERALISMO Y DEMOCRACIA TENSION HISTORICA

Victor Abreu

Introducción

Finalizando el siglo XX el hombre contemporáneo está suficientemente imbuido en la vulgata de la modernidad. Lo que fueran exquisites o aspiraciones de sus exclusivos ideólogos y teóricos hoy impregnan la cotidianidad de nuestra época. La fácil retórica que hoy en día nos llega y reproducimos del liberalismo y de su parentesco con la democracia son apenas ecos cada vez menos sonoros, síntesis demasiado generales que desdibujan vigorosamente muchos de los sentidos fundamentales del diseño institucional del vigente mundo moderno. Hasta el punto de suponer que la historia ha arribado a su estadio postrero y concluyente. Regresar al discurso de los autores liberales fundadores y rastrear el significado de su conexión histórica con la democracia nos permitiría hacer más sonoros los ecos de las síntesis insuficientes en voga. Además, reconocer algunas de las ineludibles bases de sustentación de la sociedad moderna y la tensión y los límites de la no siempre cómoda simbiosis entre liberalismo y democracia.

El ordenamiento liberal

El conjunto de las libertades modernas tienen su punto de partida en una idea de libertad como condición natural del hombre. Con John Locke (1973) y los liberales posteriores, el mínimo de la libertad consiste en no ser esclavo, es decir en ser el hombre naturalmente propietario privado de su cuerpo y estar exento de cualquier sujeción personal. Esta perspectiva aniquila la tradición aristotélica: mientras el autor de *La política* comenzaba justificando tanto la libertad como la esclavitud "por naturaleza", los principales pensadores de la modernidad comienzan sus obras polemizando con Aristóteles. Reprobarán la dependencia como un contrasentido y admitirán sólo la libertad como inmanencia de la condición humana, también "por naturaleza."

Para los antiguos el ocio (*otium*) concedía tiempo al hombre libre para la filosofía y la política, en tanto que las labores productivas (*negotium*) y la exclusión de los derechos cívicos eran asuntos de *idiotas*. Para Locke, en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* de 1690, el hombre, a partir de la propiedad privada de su cuerpo y del trabajo que despliegue sobre la naturaleza,

puede luego forjarse una propiedad sobre las cosas.¹ El trabajo (negocio) adquirirá una valoración positiva en la modernidad y el propietario es el sujeto que más acabadamente define su personalidad de individuo soberano. La propiedad quedaría asimilada al esfuerzo y las capacidades del individuo, lo que además le acreditaría sus atributos ciudadanos. Sin propiedad privada no existiría la libertad y el gobierno civil en Locke es una delegación de los propietarios.

Cuando Locke fundamentaba el carácter del individuo soberano en la libertad, es decir en la propiedad privada de sí mismo, y la propiedad privada sobre las cosas en el trabajo, a la vez advertía que él era propietario del trabajo de su criado, a quien asemejó a su caballo. Con esto inauguró la ambigüedad que recorrerá la tradición liberal, en el sentido de diferenciar el valor social de los cuerpos, esto es a los que se les imputa y a los que no, el derecho a la apropiación directa de la naturaleza. Dicha ambigüedad traza un primer compromiso del liberalismo con la sujeción, la del capital, consagrándole legitimidad a la relación salarial, que más tarde la disciplina económica se encargaría de demostrar con rigor científico. El segundo es el compromiso con el Estado, al tratar de reducirlo a su reducto funcional como estricto protector de la propiedad privada, limitándole su poder y restringiéndole el ámbito de su actuación. El Estado como gran antagonista del individuo no sería disuelto del todo, por cuanto es requerido para atemperar las pasiones humanas que enturbian las operaciones de la razón. El Estado sería entonces el "mal necesario", como lo calificara Paine.

El liberalismo se esforzará en colocar al individuo moderno como un sujeto aislado, anterior a la sociedad y su constructor racional: "sin individualismo no hay liberalismo" (Bobbio, 1993b: 16). Inadmisible para el clásico hubiera sido sustraerse de una totalidad orgánica en la que veía realizada su condición civil para concentrarse, como en la modernidad, en sus negocios particulares. Para el aristotelismo el todo es anterior a las partes y la sociedad civil es el resultado de un proceso evolutivo natural que se inicia en la familia, como la menor

¹ El criterio de Locke para calificar como propiedad legítima la basada en el trabajo, es seguido por Rousseau (1978: 46-47) cuando enumera las condiciones necesarias "para autorizar el derecho de primer ocupante sobre un terreno cualquiera": "que se tome posesión de él, no en función de una vana ceremonia, sino por el trabajo y el cultivo". A fines del siglo XVIII Humboldt (1983: 102) titubea: "el hombre nunca considera tan suyo propio lo que posee como aquello que el mismo hace, y el obrero que cultiva el jardín es tal vez más propietario de él, en el verdadero sentido de la palabra, que el señor ocioso que lo disfruta. Tal vez se piense que este razonamiento demasiado vago no es susceptible de aplicarse a la realidad". Kant (1962), con su metafísica, se desembaraza de esta fundamentación, quizás por ser demasiado empírica y por no desviarse del tratamiento que merece su sujeto trascendental, prefiriendo quedarse con el concepto circular de que la propiedad es la propiedad. De los liberales, median-do el siglo XIX, no será sino John Stuart Mill (1951: 198-199) quien haga críticas reveladoras a la moderna propiedad privada.

de las organizaciones y en la que empieza a manifestarse el "animal político". Para el pensamiento moderno el individuo preexiste a la sociedad y, guiado por su razón, se da un gobierno común basado en el *consenso*.

Macpherson (1979) ve en el contractualismo el discurso político de la economía mercantil moderna. Lo privado sustentará el diseño de lo público y el individuo estará volcado a sus intereses personales. Rousseau (1978: 143-148) se atrevió a motear de "esclavo" y "cobarde" al hombre moderno por eludir los asuntos públicos que tanto entusiasmaron al antiguo. Pero con mejor suerte correrá la apreciación de Benjamin Constant, quien a comienzos del siglo XIX presentó la más resonante apología de la escisión entre lo público y lo privado y de una "libertad de los modernos" que, perdiendo, le gana a la de los antiguos: "... en la libertad que a nosotros nos interesa, mientras más tiempo libre nos deje el ejercicio de los derechos políticos para dedicarlo a nuestros intereses privados, más preciosa nos será la libertad..." (Constant, 1963: 20).²

La libertad liberal es libertad *negativa*, defensiva frente a la arbitrariedad y los abusos del poder. No es un fin en sí mismo, sino que en primera instancia es estar *libre de* impedimentos para luego poder estar *libre para* actuar y para ejercer las libertades individuales consolidadas en el mundo moderno.³ El Estado liberal no crea ni estipula derechos, pues los mismos ya existen y son el *leit motiv* de la sociedad civil, esta última en la acepción que empieza a tener con Ferguson y Smith, es decir como la moderna sociedad mercantil.⁴ Con el liberalismo el Estado lo que hace es *garantizar* los derechos individuales, dirección que sería expuesta más elaborada y definitivamente por los teóricos del Estado de derecho (*Rechtsstaat*), principalmente por Kant, Humboldt y Constant.

² La visión de Constant se encuentra en su obra *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, un famoso discurso que pronunciara en el Ateneo Real de París en 1818.

³ El concepto de que sólo puede haber libertad en la ley y que la libertad es ante todo libertad *negativa*, fue sostenido por Hobbes y Locke. Para Montesquieu (1987: 336): "La libertad consiste principalmente en la imposibilidad de verse forzado a hacer una cosa que la ley no ordena; sólo se alcanza este estado cuando se está gobernado por las leyes civiles: así, pues, somos libres porque vivimos sujetos a leyes civiles". Con Rousseau (1978: 45), "la obediencia a la ley es la libertad". Contemporáneamente, las libertades *positiva* y *negativa* fueron estudiadas por Isaiah Berlin en *Two concepts of liberty*, publicada originalmente en 1958.

⁴ El actual sentido de la *sociedad civil* como la sociedad cohesionada por el mercado, como sinónimo de civilización (*civilitas*), y no ya el clásico de condición política (*civitas*) (Bobbio, 1994: 60-61), es iniciado por Adam Ferguson en *An essay on the history of civil society* de 1767 y secundado por Adam Smith (1990).

El Estado liberal es un Estado que se resiste a sucumbir a un despotismo del tipo absolutista. Por eso postula la sumisión a la ley, "honroso yugo", "yugo benéfico y suave" como dijera Rousseau (1974: 4). Una ley general y homogénea para todos los individuos y para que así sea realmente una ley protectora. Y una ley que no es producto de la voluntad de un Príncipe que está *ab legibus solutus*, sino de la voluntad general, y que limita el poder y las funciones del Estado. Por eso establece la división de los poderes, de tal forma que los mismos se controlen y frenen recíprocamente. Por eso la ideología liberal adversa el paternalismo, que siempre considera al individuo como un hijo menor de edad, fomenta privilegios y hace menguar la libertad. En cambio, la dimensión personal, apreciando la diferencia y la variedad, cada individuo habrá de adquirirla por su esfuerzo y rivalidad con los otros, estableciendo la ley las fronteras del mutuo respeto de los derechos de cada quien.⁵ Y por tanto, el Estado liberal en su más clásica versión, es un Estado abstencionista. Esto es, un Estado radicalmente distinto a aquellos preocupados del bienestar de los ciudadanos que, con Humboldt (1983: 105) "en el mejor de los casos, ... se asemejan con harta frecuencia a esos médicos que alimentan la enfermedad y alejan la muerte". En contrapartida, para el pensador de Tegel, en una sociedad auténticamente libre cabrían apenas dos situaciones posibles: "Antes de que existiesen médicos sólo se conocían la muerte y la salud."⁶

Liberalismo clásico versus democracia

Todo lo anterior, que se resume en el Estado liberal como el Estado que asegura los goces privados (Constant), muy poco tiene que ver originariamente con la democracia. El principio de la igualdad de oportunidades es factible entre los efectivamente iguales, entre los individuos soberanos en tanto que propietarios privados, que deben sostener relaciones de equivalencia de acuerdo con la axiomática mercantil. La tradición jurídica lo denomina "justicia conmutativa" para diferenciarla de la no muy feliz para el liberalismo, "justicia distributiva."

Con Locke (1973) el gobierno civil es una delegación de los propietarios y se sobreentiende que los no propietarios no cuentan para su configuración. No

⁵ La idea liberal de la diversidad individual que se logra mediante la actividad y la pugna y que incrementa la fuerza de conjunto de la sociedad, es sobre todo presentada por Wilhelm von Humboldt, "a lo que el hombre aspira y tiene necesariamente que aspirar" (Humboldt, 1983: 102). Simultáneamente también la está sosteniendo Kant y años antes la había señalado Adam Smith. En su *Cours de Politique constitutionnelle* de 1836, Benjamin Constant afirmará: "La diversidad es la vida; la uniformidad es la muerte". En *Sobre la libertad* de 1859, Mill (1994) desarrollará expresamente el planteamiento humboldtiano.

⁶ En opinión de Bobbio (1993b: 25), *Los límites de la acción del Estado* de Humboldt, publicada en 1791 y a la que pertenecen las palabras citadas, es "la síntesis más perfecta del ideal liberal del Estado".

discrimina mayormente los beneficios que la ley reportará a los distintos sectores sociales más allá del general de la preservación de la propiedad, como si lo harán quienes desarrollen el liberalismo por él iniciado. Para Locke las leyes "tendrán que ser idénticas para el rico y para el pobre, para el favorito que está en la Corte y para el labrador que empuña el arado". Este es el primer límite "que la misión que le ha sido encomendada por la sociedad y por la ley de Dios y la ley natural impone al poder legislativo de toda comunidad política, cualquiera que sea su forma de gobierno" (157-158). Fundamentalmente se ocupa de teorizar lo que había ocurrido en Inglaterra hacía dos años con la Revolución Gloriosa de 1688 y ordenar los primeros principios constitutivos del Estado liberal frente al Estado absolutista. En su momento la democracia no es un problema planteado y nunca refuta la democracia censataria existente. El principal blanco de sus ataques fue la aristocracia, que mantendrá su preponderancia política hasta 1832, y por eso aboga por una mayor representación de los emergentes distritos industriales frente a los tradicionales "distritos podridos". Cuando argumentaba que la propiedad legítima tenía su base en el trabajo, en realidad estaba señalando una inmoralidad de origen en la propiedad de la aristocracia, lograda por abusos y privilegios.

La libertad económica, la más cara de las libertades del sujeto mercantil moderno, ha podido convivir a la perfección con regímenes autoritarios. En el siglo XVIII los fisiócratas (*fisis*=naturaleza), precursores del *laissez-faire*, fueron defensores del despotismo ilustrado y llegaron a connotar positivamente la palabra Déspota, limpiándola del significado peyorativo que le correspondía en los tiempos de control e intervención mercantilista. El Déspota ilustrado tendría ahora que ser mirado con anuencia y simpatía, pues es el Príncipe que ha logrado comprender que a la sociedad mercantil moderna debe dejársela operar como lo que es: un orden natural (*ordre nature*). El problema político del Estado quedaba por lo tanto resuelto. Mercier de la Rivière se muestra incluso contrario a la separación del Estado en tres poderes ideada por Montesquieu. Adam Smith (1990: 612-613) precisaría la doctrina del *laissez-faire* acotando los deberes en que el Estado está involucrado: defender a los ciudadanos frente a enemigos exteriores, proteger los derechos del individuo de las ofensas de sus semejantes y acometer obras públicas que no son de interés inmediato para la ganancia privada. El mentor de la economía política clásica no dudaba que "el gobierno civil, en cuanto instituido para asegurar la propiedad, se estableció realmente para defender al rico del pobre, o a quienes tienen alguna propiedad contra los que no tienen ninguna" (633). Posteriormente, desde las últimas décadas del siglo XIX la escuela neoclásica de la economía sustentaría teóricamente el mercado como principio cohesionador de la sociedad.

Enciclopedista como los fisiócratas, Holbach derivaba la desigualdad política de la desigualdad económica. Por lo que "la voz del ciudadano debe pesar en las asambleas nacionales en proporción a sus propiedades" o, más clara y lacónicamente: "es la propiedad la que hace al ciudadano". La representación

en los órganos del Estado resultaría muy conveniente "para que los súbditos se expliquen sin tumulto", y sería encarnada por aquellos "ciudadanos más ilustrados que los demás, más interesados por las cosas, cuyas propiedades les hagan afectos a la patria y cuya posición les permita advertir las necesidades del Estado." (Soboul, 1988: 165-170)

En los inicios del proceso de estructuración de los Estados Unidos, Thomas Jefferson, redactor de la Declaración de la independencia americana en 1776, postuló como "verdad evidente" que todos los hombres nacen iguales y están dotados por el Creador del derecho inalienable de la libertad, siendo quien eso escribe un esclavista del sur. Jefferson, no obstante, es tenido como el primer americano partidario de la democracia. Sabe que ésta no se permite operar bajo relaciones de sujeción personal y por ello sienta su ideal democrático de gobierno en los propietarios-trabajadores. Confiaba el dinamismo de su sociedad a la labor de los productores independientes, lo que era posible en la emergente nación norteamericana que, desde el período colonial se había constituido como una *sociedad civil*, pues casi desconoció la aristocracia y tejió la capilaridad social con las prácticas mercantiles. Pero cree que lo dicho sólo es posible en un país centrado en la actividad agrícola, pareciendo advertir las relaciones de subordinación salarial con las que organiza el proceso de trabajo el capitalismo industrial, entonces haciendo eclosión en el mundo. Lo interesante de su postura no es la veracidad de si una determinada actividad económica propicia o no la sujeción, sino la incompatibilidad que reconoce entre democracia y dependencia. (Dewey, ed., 1950: 111-112)

Jefferson sostiene lo anotado cuatro años después de haberse reunido la Convención de Filadelfia en 1787, en la que se promulga la Constitución de los Estados Unidos, la primera de las constituciones liberales. Entonces, Hamilton, Jay y Madison (1982: 35-39), se habían dado a la tarea de defenderla, contraponiendo la república instaurada a la forma de gobierno democrática. Para los autores de *El federalista*, en el célebre número 10, la democracia es una funesta forma de gobierno que fomenta el "espíritu de partido", la destructiva confrontación de facciones y bandos de intereses que nacen de las diferencias en la distribución de la propiedad: "los propietarios y los que carecen de bienes han formado siempre distintos bandos sociales", comenta Madison. En consecuencia: "La ordenación de tan variados y opuestos intereses constituye la tarea primordial de la legislación moderna". La propiedad privada la atribuyen a la "diversidad de las facultades del hombre"; por lo tanto la tarea principal del gobierno "es la protección de esas facultades... diferentes y desiguales". Sostienen que "Las causas del espíritu de *facción* no pueden suprimirse y... el mal sólo puede evitarse teniendo a raya sus efectos."

Para "tener a raya" los efectos de la desigualdad los federalistas diseñan la "república", la que oponen rotundamente a la "democracia pura": "[Las] democracias han dado siempre el espectáculo de su turbulencia y sus pugnas; por eso han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y los derechos

de propiedad".⁷ Madison, Hamilton y Jay llaman "república" al sistema de representación, gobierno que "promete el remedio que buscamos". Los representantes son "un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país", y que expresan mejor la voluntad general que si la misma lo hiciera directamente. Antes Montesquieu (1987: 109) había afirmado que "La gran ventaja de los representantes es que tienen capacidad para discutir los asuntos. El pueblo en cambio no está preparado para esto, lo que constituye uno de los grandes inconvenientes de la democracia."

Para Edmund Burke, una de las más conservadoras figuras que ha dado el pensamiento liberal y famoso por su impenitente hostilidad hacia la Revolución francesa, eso de desobedecer gobiernos no es asunto que deba permitírsele agitar a las "mentes vulgares" y mucho menos constituirlos, pues para él los derechos políticos son los dividendos que les rinden a los ciudadanos según su participación en el "capital social" del Estado. Cuando define los "verdaderos" derechos del hombre sentencia: "todos los hombres tienen iguales derechos; pero no a cosas iguales". Asimilando el Estado a una gran sociedad anónima aclara que: "El que no tiene en el fondo común más que cinco chelines, tiene un derecho tan bueno a su porción como quien tiene quinientas libras a una porción proporcionalmente mayor. Pero no tiene derecho a una parte igual del dividendo que produce el capital social; y por lo que respecta a la participación en el poder, autoridad y dirección que debe tener cada individuo en los asuntos estatales, tengo que negar que sea uno de los derechos directos y originales del hombre en la sociedad civil, porque pienso en el hombre social civil y no en otro." (1942: 92-93)

Los constituyentes franceses de 1791 tuvieron claro que la "Nación" de la que proviene toda soberanía consistía exclusivamente en los ciudadanos "activos", que son aquéllos con facultades (*facultés*), es decir los propietarios con capacidad de "pagar en algún lugar cualquiera del Reino, una contribución directa de al menos igual al valor de tres días de trabajo y presentando el recibo o quitanza". No tiene cabida el asalariado: "Para ser ciudadano activo, hay que no estar en estado doméstico, es decir de servidor a sueldo (*serviteur à gages*)" (Duverger, 1987: 19-22). La reacción termidoriana de 1794 revirtió las extralimitaciones de Robespierre y fue el propio Sieyès, principal autor de la primera Constitución francesa el que después propondría el mandato fuerte de Napoleón, con el fin de hacer retornar el proceso a los cauces de los dos primeros años de la Revolución. A su vez Kant (1962: 163-164) fundamentaría la discriminación de los ciudadanos: "La sola facultad del sufragio constituye al ciudadano..., [que es aquél que toma] parte en la comunidad, no depen-

⁷ "Los políticos teóricos que han patrocinado estas formas de gobierno, han supuesto erróneamente que reduciendo los derechos políticos del género humano a una absoluta igualdad, podrían al mismo tiempo igualar e identificar por completo sus posesiones, pasiones y opiniones".

diendo más que de su propia voluntad. Esta última cualidad hace necesaria la distinción entre el ciudadano *activo* y el ciudadano *pasivo*." Tal diferencia distorsionaría el principio de la generalidad de la ley, en tanto que una ley que no es general no es una ley protectora.

Con el filósofo de Königsberg, *pasivos* son los trabajadores, las mujeres y los menores de edad; no cumplen en el Estado función alguna, por cuanto no responden al concepto de ser racional puro pues no tienen pleno dominio de su voluntad. Su existencia es apenas "un simple accesorio de la de otro". Un ciudadano *pasivo* es "en general cualquiera que se encuentra compelido a proveer a su existencia, no por medio de una dirección personal sino según las órdenes de otro (excepto del Estado), carece de personalidad civil y su existencia no es en manera alguna más que un accesorio de la de otro... son simples operarios de la cosa pública, porque deben ser mandados y protegidos por otros individuos, y por consiguiente, no gozan de ninguna independencia civil". Quienes forman esta categoría de ciudadanos son "simplemente asociados civiles" y, "como hombres", se suman al conjunto del pueblo. Para Kant, contradictoriamente, tal desigualdad no significa desmedro para la libertad e igualdad de aquéllos, y es muy beneficiosa para la constitución del Estado.⁸

De nuevo en Francia y esta vez en la del siglo XIX, nadie como Luis Felipe, el "rey burgués", fue más afecto a los ideales de los liberales de entonces, encabezando sin embargo un régimen autoritario que precisamente fue derrocado por las aspiraciones democráticas de 1848. Años más tarde, quien fuera primer ministro de la "monarquía burguesa" y junto a Constant ideólogo francés del "garantismo" liberal, el historiador François Guizot verá en la democracia una postura frívola, insolente y tiránica ante las desigualdades "que coexisten naturalmente" en la sociedad, y que abre las puertas a la anarquía o al despotismo: "Concluir... que la democracia es ahora el único elemento, el dueño único de la sociedad, que ningún poder es legítimo ni saludable si no emana de ella; y que siempre tiene el derecho de deshacer los gobiernos, pues es también la única que tiene el derecho de hacerlos, es desconocer con frivolidad la diversidad de situaciones y de derechos que coexisten naturalmente, aunque en grados desiguales, en toda la sociedad; es sustituir la insolencia y la tiranía del privilegio por la insolencia y la tiranía del número; es entronizar, so capa y en nombre de la democracia, ya la anarquía, ya el despotismo." (Bramsted y Melhuish, eds., 1982: v. III, 96)

⁸ "Esta dependencia respecto de la voluntad de otro; esta desigualdad no es, sin embargo, opuesta a la libertad y a la igualdad de aquéllos que, como *hombres*, forman juntos el mismo pueblo. Hay más: es muy favorable a la formación de la ciudad y a la constitución civil...". El "como hombres" está subrayado en el original.

La institucionalidad necesaria de la democracia liberal

La democracia liberal es la adecuación del sufragio universal y regular al régimen representativo. Su establecimiento además contó con otros requisitos institucionales para su desenvolvimiento, tales como el que la sociedad en que se verifica sea una sociedad disciplinaria, y que el Estado que le corresponde sea un Estado de derecho, en el que la legitimidad del poder es su legalidad y en donde queda proscrito todo derecho de resistencia, derecho que fuera imprescindible para los primeros liberales. La resistencia aceptada es la periodicidad y alternatividad de los funcionarios. No ha de ser resistencia al Estado liberal mismo, el "mal necesario", ni al salario, ni al régimen representativo, ni a las disciplinas modernas ni a lo que dictan las constituciones y las leyes. Los límites de la resistencia es la preservación del Estado liberal.

En primer lugar, el régimen representativo fue colocado por todo el pensamiento liberal clásico, con excepción de Rousseau y medianamente de Paine, como la alternativa a la gestión democrática de la sociedad. A mitad del siglo XVIII Montesquieu (1987: 110) sostenía que "El pueblo no debe entrar en el gobierno más que para elegir a sus representantes, que es lo que está a su alcance". Tal premisa resultará firme y transparente en los federalistas americanos. Cuando el liberalismo arguía la necesidad de tender límites al poder del Estado para permitir con seguridad los goces privados, también prevería que había que poner contenciones al poder de los "tumultos", a los que era propensa la única democracia que por entonces conocían, que era la clásica, la democracia directa. El objetivo imperioso era por lo tanto afianzar el régimen representativo.

La representación es el mecanismo que dispuso el Estado liberal para convertir la voluntad individual en voluntad general separándolas, en el que los derechos políticos individuales son ejercidos indirectamente y con el que la sociedad está mediada por un reducido grupo de ciudadanos que actúa en su nombre. El principio erector de la relación representativa deriva de las carencias del representado tanto como de los atributos que identifican al representante, estos últimos la lucidez y el correcto encauzamiento de su razón para traducir la voluntad del conjunto de los individuos abstraído de motivaciones parciales o inmediatistas.

El representante debe proceder de aquellos individuos privados más cabalmente asentados. Para Burke (1942): "No puede existir una representación conveniente y adecuada en un Estado si no incluye su capacidad a la vez que su propiedad". Pero: "La característica esencial de la propiedad consiste en ser *desigual*. Por consiguiente, las grandes masas que exitan la envidia y tientan la rapacidad, tienen que situarse fuera de peligro" (85). Además, para el parlamentario *whig*, el representante es popular no en su origen sino porque controla el poder en beneficio del pueblo: "lo que [lo] hace representante del pueblo no es el hecho de que [su] poder derive del pueblo. El origen popular

no puede pues, ser la distinción característica de un representante popular [es] la imagen expresa de los sentimientos de la nación... Fue imaginado como un control en beneficio del pueblo." (277 y 274)

Por otra parte, cuando el representante es investido como tal, se desliga de los ciudadanos que lo han elegido para convertirse en reflejo difuminado del "Pueblo" o la "Nación", no atendiendo a ningún mandato imperativo de parte de sus específicos electores. En Francia este principio es establecido en la Constitución monárquica de 1791 a proposición del abate Sieyès y en la tradición inglesa será Burke quien vuelva a marcar la pauta. En el siglo XIX Guizot enfoca mejor el carácter del régimen representativo. Con el historiador, la representación no es igual a la soberanía que integra a todos los individuos "sólo por existir, sin pedirles más". Tampoco es el gobierno de la mera mayoría aritmética del pueblo, sino el ejercido por la mayoría de los más aptos, "la única que tiene derecho a gobernar", la mayoría de los llamados a definir la verdad, la razón pública y la ley.⁹

Rousseau (1978) es el único liberal contrario a la representación: "La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general, y a la voluntad general no se la representa: es una o es otra". Más aún, "tan pronto como un pueblo se da representantes deja de ser libre y además de ser pueblo" (143-148). El contrato social que forja la voluntad general no admite desigualdad ni delegación algunas, pues todos los individuos asociados se constituyen en un "yo común" al que habrán de seguir para mantener la equivalencia de sus integrantes. El ginebrino, que de los liberales fundadores es puesto más próximo a la democracia, precisamente desdénaba a los ingleses porque: "El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña; lo es sólo mediante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son elegidos cae en su condición de esclavos, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos que la disfruta es tal, que bien merece perderla" (145).

⁹ "Se ha dicho a menudo que el gobierno representativo es el gobierno de la mayoría, y hay verdad en ello; pero no debe creerse que es el gobierno de la mayoría en el mismo sentido que la soberanía del pueblo. El principio de la soberanía del pueblo toma a todos los individuos sólo por existir, sin pedirles más. Toma después a la mayoría de estos individuos y dice: 'Esta es la razón, esta es la ley'. El gobierno representativo procede de otro modo: considera cuál es el acto en que se va a llamar a los individuos; examina cuál es la capacidad necesaria para ese acto; y llama entonces a los individuos que se supone poseedores de esa capacidad, a todos ellos, y sólo a ellos. Después busca la mayoría entre los capaces... La doctrina verdadera de la representación es más filosófica y más sincera. Parte del principio de que sólo tiene derecho al poder la verdad, la razón, la justicia, con una palabra, la ley divina. Lo que se llama la representación no es más que el medio de conseguir este resultado. No es una máquina aritmética destinada a recoger y a enumerar las voluntades individuales. Es un procedimiento natural para sacar del seno de la sociedad la razón pública, la única que tiene derecho a gobernar". (Bramsted y Melhuish, eds., 1982: v. 25-28)

Sin embargo, el autor de *El contrato social* no se muestra tan esperanzado como sí cuestionador al opinar que "Tomando la palabra en su rigurosa acepción, no existirá jamás verdadera democracia, ni ha existido nunca". Coincidiendo con todos los liberales, que anuncian incongruencias entre la democracia y el tamaño de los Estados modernos, e incluso con Montesquieu en cuanto a que hay ciertas condiciones climáticas que no la favorecen, termina sosteniendo la inconveniencia de dicha forma de gobierno identificándola con una organización que sobrepasa la humanidad misma: "Si hubiera un pueblo de dioses estaría gobernado democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres" (108-109).¹⁰

Hombre estrechamente vinculado con los primeros años de las revoluciones americana y francesa y el más airado oponente de Burke, Thomas Paine no teme partir de los principios democráticos para ajustarlos a la representación, a diferencia de los federalistas americanos que todavía contrastaban tajantemente su "república" a la "democracia pura". Aunque también se inscribe en la tradición liberal que remite el régimen representativo a un problema de dimensión del Estado moderno rechaza, no obstante, las formas de gobierno monárquica y aristocrática y, rescatando los principios de la "democracia simple original", señala sus defectos "no por su principio, sino por el inconveniente de su forma" y preludia la democracia representativa. (Paine, 1944: 163 y 167)

En segundo lugar, la democracia liberal es acogida por una sociedad disciplinaria. Michel Foucault (1978a, 1978b, 1984), con una seductora explicación, llama así a la sociedad moderna para diferenciarla de las sociedades estrictamente penales anteriores. En ella opera el *panoptismo* —el término se basa en la forma arquitectónica ideada por Jeremy Bentham— como una *ortopedia social*. Funciona ya no tanto por la indagación y el castigo inmediatos, sino por el control social, la vigilancia, el examen. Consiste en vigilar y establecer saberes sobre los que se vigila para encauzarles su conducta y hacerles una conducta *normal*. Los siglos de la modernidad son los tiempos de las *disciplinas* que "fabrican" individuos modernos y modelan su soberanía. La soberanía individual es enseñada, vigilada y examinada y se conduce en entornos cada vez más microscópicos del poder. El poder se vuelve más anónimo y funcional y se instaura en todo intersticio del quehacer del individuo: la fábrica, la familia, la escuela, el hospital, el ejército, la cárcel. Con el Estado liberal el Déspota ha descendido y se ha alojado en toda la capilaridad de la sociedad civil, haciendo menos necesaria, desagradable y onerosa la fuerza coercitiva que otrora desplegaba.

¹⁰ Preferimos concordar con Sartori (1994: 162-163) en que la democracia "no tiene, en Rousseau, ninguna preeminencia y ni siquiera eminencia", y en que su tema "no era, de ningún modo, la democracia: era *El contrato social*".

En tercer lugar, una palabra sobre el Estado de derecho, que es el Estado avenido a la democracia liberal. Todo ordenamiento jurídico implica la estabilización institucional del Estado. La Constitución y sus normas fijan el poder constituido y la invocación a la historia transcurrida sirve de su legitimación. Tal es el caso del conservadurismo, de la negativa a la innovación y de la postura paralizante de la potencia social en Burke. Esto lo veremos consolidarse en la formulación del Estado de derecho, principalmente en el planteamiento de Kant, quien no apelará a la historia sino a los imperativos categóricos de la razón para prohibir y penalizar toda resistencia al poder constituido, derecho que tan caro fuera para el primer liberalismo. En contrapartida, el constitucionalismo de Paine es más cercano a la democracia como poder constituyente, a un ordenamiento móvil, abierto y renovable, susceptible de ser librado por la potencia social, y a una historia que no es concluyente sino siempre por anticipar.¹¹

Locke (1973) había justificado el derecho de resistencia o desobediencia ante los gobiernos que traspasaban los límites señalados por el supremo poder legislativo y lo propio sostuvieron afanosamente los revolucionarios franceses. Finalizando el siglo XVIII Kant (1962) presenta la fundamentación metafísica del derecho, según la cual desde la libertad moral o interior, de la libertad como autonomía, los hombres mismos prescriben sus leyes. Derecho es coerción y una vez erigida la voluntad jurídica "No hay... ninguna resistencia legítima de parte del pueblo; porque un estado jurídico no es posible más que por la sumisión a la voluntad universal legislativa... La razón del deber, en que está el pueblo de soportar hasta el abuso del poder declarado insostenible, consiste en que la sublevación contra el poder legislativo soberano debe siempre ser considerada como contraria a la ley, y aún como subversiva de toda constitución legal" (171-172). Para Kant, el poder superior al que el pueblo está sometido es, en sus propios términos, "inescrutable", y "El pueblo... no puede ni debe juzgar de otra manera, más que como agrade al poder soberano existente" (170). El liberalismo que comenzó con Locke considerando *lícita* la resistencia en ciertos casos, ahora desde Kant la *ilegaliza* en todos los casos.

Esto llegará a su culmen con el positivismo jurídico, cuyos máximos exponentes son Hans Kelsen y la escuela vienesa del derecho. El Estado quedó resuelto como mero ordenamiento jurídico, su legitimidad reducida a la legalidad y el derecho a pura formalidad. Así las cosas, los mismos fines del Estado liberal quedarían desdibujados. Con Bobbio (1994: 128-129), tales definiciones "prescinden completamente del fin o de los fines del Estado". Toda vez que "Con la terminología de Kelsen, el Estado en cuanto ordenamiento coactivo es

¹¹ Sobre el constitucionalismo moderno como fijación del poder constituido versus la democracia como poder constituyente, cfr. Negri (1994). La democracia es analizada por el autor como absoluto (ilimitado), a partir de un concepto radical y como un proceso siempre en crisis.

una técnica de organización social... puede ser empleado para los objetivos más diversos". Sartori (1994: 170-173) por su parte aduce que siendo la Constitución la *forma* que un Estado asume, esta noción igual se ajusta a las constituciones fascistas o estalinista que a la norteamericana y a que cualquier tirano ejerza su poder (¿ilegítimo?) invocando las leyes escritas que hace redactar. Por consiguiente "tanto menos nos tutela el derecho de la opresión" y "El nexo entre libertad y ley pierde así la certeza que lo ha cimentado durante milenios". Sartori detecta otros "desarrollos degenerativos" que ha facilitado el formalismo jurídico. Uno es el refluir de la *rule of Law* en la *rule of legislator* ("del mando del derecho en el mando de los legisladores"): el principio liberal de *gobernar en la ley* cedió terreno a *gobernar legislando*, "que es, después, un modo de sustraerse a su control."

Los liberales y el sufragio universal

Aunque con declaraciones zigzagueantes, no serán sino los utilitaristas ingleses del siglo XIX quienes se presenten más tolerantes ante la extensión del voto. No obstante Jeremy Bentham, inspirador del moderno control social, reconoce las diferencias de sensibilidad entre los individuos y privilegia el objetivo de la seguridad sobre el del mantenimiento de la igualdad. Bentham y su discípulo James Mill se permitieron proponer exclusiones en el derecho al sufragio, con el argumento de que hay hombres cuyos intereses están incluidos en los de otros hombres o que las clases bajas siempre tenderían a seguir los pareceres de la clase media. Escriben en años en que "los comunes" pugnan por una reforma electoral que disolviera el predominio de la aristocracia, lo cual no se logrará sino hasta la promulgación de la Ley de 1832. Dos años antes, James Mill advertía: "creemos que el gobierno es, y debe ser, el negocio de los ricos, los cuales siempre lo obtendrán, por las buenas o por las malas. Todo depende de esto. Si lo obtienen por las malas, el gobierno será malo. Si lo obtienen por las buenas, no cabe duda de que el gobierno será bueno. El único medio bueno de obtenerlo es por sufragio libre del pueblo." (Macpherson, 1991: 55)

Poco después Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill alertaban sobre los acechos de una "tiranía de la mayoría". Para Tocqueville, que "primero fue liberal que democrático" (Bobbio, 1993b: 62), la sociedad de la industrialización y de la revolución política se dirigía hacia una democratización inexorable, debido a la difusión acelerada de la idea de igualdad y a la aspiración masiva de homogeneizar los derechos y condiciones de vida. Asumiendo el significado clásico, la democracia (poder del pueblo) es la antítesis de la aristocracia (poder de pocos) y se abriría necesariamente paso al ir eliminando los privilegios del viejo orden.

Los conflictos le parecen plausibles a Tocqueville, en la medida en que expresan la diversidad de intereses económicos, políticos, religiosos y culturales. Los individuos se asocian para defender sus intereses plurales, dando vida a

la *democracia social*. Esta última es la que tanto admira de Norteamérica: su descentralización de origen y su individualismo materialista, tratándose de una sociedad más abrupta, más salvaje y menos regulada, pero muy distinta a las europeas de entonces, todavía con vestigios aristocráticos y gobiernos altamente centralizados y controladores. El problema radicaba en si la *democracia política* sería capaz de preservar las libertades personales y la protección de la ley contra el poder arbitrario. El afán por la igualdad podría realizarse a costa de la libertad, presumiendo que el acceso de las masas desembocaría en el trastocamiento de las instituciones liberales y en lo que llamó el "despotismo democrático." (Tocqueville, 1980: v. 2, 264-277)

A su vez, John Stuart Mill (1986) identifica dos peligros simultáneos que entraña la democracia representativa: 1) "el que haya un bajo nivel de inteligencia en el cuerpo representativo y en la opinión popular que lo controla", y 2) "una legislación de clase por parte de la mayoría numérica" (133). Por ello propuso el "voto plural", porque "sólo los mejores y los más sensatos tienen más derechos que otros" (173), quienes dispondrían de dos o más votos. Para tal fin planteó efectuar exámenes para medir el nivel intelectual de cada persona. El motivo no da lugar a dudas: "No es útil sino dañino, el que la constitución de un país declare que la ignorancia tiene derecho a poseer tanto poder político como el conocimiento" (177). El cultivo de las capacidades intelectuales es la más preciosa de las posibilidades de los gobiernos libres y de la "democracia verdadera": la educación universal debe preceder a la ciudadanía universal.

Pero la educación en Mill es básicamente una educación escolar o formal. Aún cuando juzga "odioso" el principio de la propiedad para calificar la condición del ciudadano, considera oportuno su mantenimiento entretanto no consiga instrumentarse la "democracia verdadera", ni las pruebas de capacidad intelectual, pues ya, en sí, "la propiedad constituye una especie de prueba" (172-173). Quiere esto decir que hay una educación mucho más fundamental que la escolar y es la forjada por las prácticas sociales mercantiles. En sus *Principios de economía política* de 1848, año en que casi toda Europa es sacudida por revoluciones, Mill (1951: 198-199) se retrotrae "a los principios en que descansa la justificación de la propiedad privada" para admitir que nunca se han practicado. Apunta el problema de la propiedad como fundamento del individuo y de su libertad, esto es la propiedad de su persona y del producto del trabajo de su cuerpo y del despliegue de sus habilidades y capacidades intelectuales, que le definen a tal individuo un ámbito de soberanía, como había sido expuesto por el liberalismo desde Locke. Esforzado en mantener la vigencia de la economía política clásica termina considerando el contrato salarial como un "convenio justo" (208). Pierde así su planteamiento gran parte de la fuerza que traía.

La amenaza que denuncia de una "tiranía de la mayoría" (Mill, 1994) es principalmente una amenaza al sofocamiento de la diferencia, pudiendo con-

siderársele precursor de la defensa de las minorías sojuzgadas por las opiniones imperantes, opiniones que destruyen la propia libertad de dichas minorías. Promueve con fervor la variedad y la libre actividad individuales, en lo que fue influido por los escritos de Humboldt. Aunque Mill es menos hostil que el pensador de Tegel frente a una acción benefactora del Estado, en cuanto esa acción no sea para opacar al individuo sino para acrecentar su dimensión moral. Pero la democracia de Mill que hace mejores a los individuos no parece, aún así, auspiciar el derecho fundamental de decidir para un número más allá de "uno" o de "pocos", por cuanto: "Nunca llegó el gobierno de una democracia, o el de una aristocracia numerosa, a elevarse por encima de la mediocridad, ni por sus actos políticos, ni por sus opiniones, cualidades o tono mental que fomentase, excepto allí donde el soberano 'Muchos' se dejó guiar (como siempre lo ha hecho en los tiempos mejores) por los consejos y la influencia de 'Pocos' o de 'Uno' mejor dotados y más instruidos." (1994: 99)

El impasse del Estado social y perspectivas

La obra de John Stuart Mill es el último esfuerzo de importancia del liberalismo clásico. A más de un siglo, muchas de sus agudas consideraciones como aquellas sobre la propiedad privada y de la democracia como desarrollo de las capacidades individuales, conservan entera actualidad. El siglo XX fue signado por grandes reestructuraciones en la relación entre el Estado y el capitalismo. El clásico Estado de derecho se transformó en Estado *social* de derecho y la economía de mercado fue asumida por algunos como economía *social* de mercado. El Estado tuvo un inusitado protagonismo a través del socialismo real, el fascismo y el keynesianismo. A un "nuevo liberalismo" le tocaría enfrentar al Estado social y al totalitarismo y hablaría en nombre del individuo y la economía de mercado. Añora el retorno de un Estado en el más prístino sentido que le concibieran Kant, Humboldt y Constant: un Estado circunscrito a garantizar la seguridad de los goces privados, limitado en su poder y restringido en sus funciones. O, con una denominación reciente, un Estado *mínimo* (*minimal state*).¹²

Queda en el horizonte la teorización de los autores liberales fundadores, en momentos en que se esgrime la urgencia de restablecer las bases de una sociedad auténticamente libre. Queda también la incertidumbre de si, tal ufana sociedad, reconocería tan sólo la moderna desigualdad de oportunidades por sobre la plausible diversidad individual como desarrollo moral. Y si contemplaría tan sólo, sin ninguna otra estrategia, las dos únicas opciones nombradas por el barón Wilhelm von Humboldt: la salud o la muerte. Ante la evidente crisis del Estado benefactor o asistencialista, el antipaternalismo liberal parece incólume. Más allá del pertinente concepto de desprendimiento de la

¹² Una de las más recientes e importantes posturas sobre el Estado *mínimo* es la de Robert Nozick (1990), quien rebate tanto la negación anarquista del Estado como el Estado de justicia y particularmente las muy discutidas tesis de John Rawls (1985).

dádiva protectora oficial, para que los individuos, por sus propios esmeros, provean a su propia autoestima y cultiven sus talentos físicos y mentales, está la indiferencia, o más exactamente, el resguardo de una institucionalidad que impide la asimilación de ciertos hombres a las prácticas sociales que los hagan genuinos individuos soberanos.

En años finiseculares, cuando se aluden problemas de *gobernabilidad* de las democracias occidentales, la reproducción de la pobreza parece hacer entrever que la historia no ha llegado a su fin y que muy probablemente se divisen nuevas asperezas en la conexión entre el liberalismo y la democracia. Las prácticas sociales siguen su curso y tensan los límites históricos del ordenamiento moderno, modelando nuevas subjetividades. La difusión de la equivalencia mercantil, de la igualdad de oportunidades, de la cooperación más que el individualismo posesivo y de una mayor libertad de elegir y decidir para el individuo, haría anacrónico el consagrado dilema entre Estado y mercado. El devenir tiene la alternativa de rescatar lo liberador de la ideología liberal, como su insurgencia contra la tradición y el privilegio. El individuo sería soberano y el mercado vería ensanchar su espacio en la cohesión social. Las tendencias, aún por identificarse y ponderarse sus posibilidades, siempre justifican sin embargo la sentencia de Thomas Paine (1944: 36): "Son los vivos, y no los muertos, los que tienen que ver resueltos sus problemas."

Bibliografía

- Bentham, Jeremy (1973), *Fragmento sobre el gobierno*, Madrid, Aguilar, original de 1776.
- Bobbio, Norberto (1992), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE.
- (1993a), *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós.
- (1993b), *Liberalismo y democracia*, México, FCE.
- (1994), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE.
- Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero (1994), *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, México, FCE.
- Bramsted, E. M. y K. J. Melhuish, eds. (1982), *El liberalismo en Occidente: historia en documentos*, Madrid, Unión, 6 vols.
- Burke, Edmund (1942), *Textos políticos*, México, FCE, originales de 1770-1790.
- Cappelletti, Angel J. (1994), *Estado y poder político en el pensamiento moderno*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- Cerroni, Umberto (1972), *La libertad de los modernos*, Barcelona, Martínez Roca.
- Constant, Benjamin (1963), *Liberalismo y democracia*, Caracas, U.C.V., Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, N° 5.
- Cumming, Robert Denoon (1971), *Human nature and history: a study of the development of liberal political thought*, Chicago University of Chicago Press.

- Dewey, John, ed. (1950), *El pensamiento vivo de Thomas Jefferson*, Buenos Aires, Lozada.
- Duverger, Maurice (1987), *Constitutions et documents politiques*, Paris, P.U.F.
- Foucault, Michel (1978a), *Vigilar y castigar*, México, Siglo XXI.
- (1978b), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de La Piqueta.
- (1984), *La verdad y las formas jurídicas*, Barcelona, Gedisa.
- García-Pelayo, Manuel (1994), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- Gellner, Ernest (1996), *Condiciones de la libertad: la sociedad civil y sus rivales*, Barcelona, Paidós.
- Gentile, Pánfilo (1965), *La idea liberal*, México, UTHEA.
- Gray, John (1994), *Liberalismo*, Madrid, Alianza.
- Hamilton, A., J. Jay y J. Madison (1982), *El federalista*, México, FCE, originales de 1787-88.
- Humboldt, Wilhelm von (1983), *Escritos políticos*, México, FCE, originales de 1791-1825.
- Jardín, André (1989), *Historia del liberalismo político*, México, FCE.
- Kant, Immanuel (1962), *Metafísica de las costumbres. Doctrina del derecho*, Puebla, Cajica, original de 1797.
- Laski, Harold J. (1984), *El liberalismo europeo*, México, FCE.
- Locke, John (1973), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar, original de 1690.
- (1963), *The works of John Locke*, London, 1823, Reprinted by SCIENTIA VERLAG AALEN, Germany, 10 vols.
- Macpherson, Charles B. (1979), *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, Fontanella.
- (1991), *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza.
- Mansfield Jr., Harvey (1981), *El espíritu del liberalismo*, México, NOEMA.
- Mill, John Stuart (1951), *Principios de economía política*, México, FCE, original de 1848.
- (1986), *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, San José (Costa Rica), Universidad Nacional Autónoma, original de 1861.
- (1994), *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza, original de 1859.
- Montesquieu, barón de (1987), *Del espíritu de las leyes*, Madrid, Tecnos, original de 1748.
- Negri, Antonio (1994), *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid, Libertarias/Prodhufi.
- Nozick, Robert (1990), *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE.
- Paine, Thomas (1944), *Los derechos del hombre*, México, FCE, original de 1791-92.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge (England), Cambridge University Press, en español.
- Rawls, John (1985), *Teoría de la justicia*, México, FCE.
- (1995), *Liberalismo político*, México, FCE.
- Rousseau, Jean-Jacques (1974), *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Aguilar, original de 1755.
- (1978), *El contrato social*, Madrid, EDAF, original de 1762.
- Sartori, Giovanni (1988), *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 2 vols.
- (1994), *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir.
- Schapiro, Jacob Salwyn (1965), *Liberalismo: su significado e historia*, Buenos Aires, Paidós.

- Smith, Adam (1990), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*, México, FCE, original de 1776.
- Soboul, Albert, ed. (1988), *La Enciclopedia: historia y textos*, Barcelona, Crítica/Grijalbo, originales de 1751-1772.
- Tocqueville, Alexis de (1980), *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 2 vols., original de 1835-1840.
- Touraine, Alain (1995), *¿Qué es la democracia?*, México, FCE.

CULTURA POLITICA Y DEMOCRACIA: EFECTOS SOCIOPOLITICOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA

Carlos Domínguez Guevara

1. Introducción

Es innegable que el hecho actual más relevante de América Latina es el establecimiento en todos los países, (con excepción de Cuba) de instituciones propias de la democracia liberal. El fin de la guerra fría, la desaparición de ciertas utopías como dinamizadoras de la acción política y la aceptación aparente del llamado modelo de economía de mercado, son los ejes ideológicos a través de los cuales se articula la recomposición de los actores sociales y el perfil de los sistemas políticos de la región.

Por otra parte, se constata que la forma en que se reorganiza la producción, la manera en que las instituciones del capitalismo nacional se adecuan a las nuevas exigencias de la economía global, acentúa el carácter excluyente de las sociedades del subcontinente. El modelo económico impuesto se legitima en el supuesto de un inevitable proceso de globalización de la economía mundial, que condiciona y restringe el margen de opciones en la elaboración de políticas públicas de esos países.

Sin embargo, desde un punto de vista crítico, se advierte que la globalización de la economía es más un instrumento ideológico que una herramienta teórica. En realidad lo que ha aumentado es la movilidad (y no necesariamente la movilización) del capital a través de las fronteras, (en especial financiero) y de la circulación de mercancías en notable menor grado, pero el factor trabajo ha quedado convenientemente desmovilizado¹ (Amin y González Casanova (Dirs), 1995, 369). Aun así, la noción de globalización económica es reiteradamente usada como la "realidad" que se impone y, por

¹ El proceso de globalización está estancado porque no ha podido superar una contradicción intrínseca al capitalismo, como es la polarización del mundo entre zonas integradas al desarrollo y zonas completamente fuera de esa posibilidad. "...el mercado mundial está truncado, ya que excluye el trabajo de la globalización" (Amin y González Casanova (Dirs), 1995, 369).

tanto, aquellos países cuyos gobiernos se resistan a un proceso de homogeneización de las reglas del juego capitalista actual, que se resistan a volcar sus economías hacia la apertura comercial indiscriminada, inevitablemente "perderán el tren", "quedarán fuera", de lo que dicta esa realidad, y por tanto, se insinúa que pagarán un precio aún mayor (recesión, huida de capitales) que el billete necesario para abordar ese tren (el ajuste).

Las nuevas democracias latinoamericanas se encuentran con que el nuevo modelo económico impuesto y sustentado en la globalización genera mayores índices de desigualdad y descomposición social. Paralelamente, se ha impulsado desde los centros de poder y de propagación ideológica internacional, una cultura política que se desprende de los valores que caracterizan a la democracia y que habían sido irradiados inconstante y desigualmente, según los casos, por los regímenes populistas (desde la década de los 40's hasta finales de los 60's). Los valores democráticos, específicamente los relacionados con la participación, la solidaridad y la igualdad, han sido reemplazados por la apatía, la competencia y el individualismo respectivamente. Pero la democracia está allí. Al menos como forma. En algunos países renació como reacción a las consecuencias de los ajustes emprendidos por gobiernos dictatoriales precedentes, criticándolos, y al final, asumiendo sus supuestos teóricos como guía de su esquema de decisiones públicas.

A pesar de los problemas de gobernabilidad, deslegitimación de actores políticos tradicionales democráticos, la vuelta a regímenes abiertamente antidemocráticos parece una opción poco viable en la mayoría de los países y, de constatarse que los esfuerzos y sacrificios para reconducir las economías locales hacia la exportación no han generado indicadores que permitan hablar con optimismo de expectativas desarrollistas en la región, se nos complica la comprensión de la estabilidad que disfrutaron las nacientes democracias.

Este trabajo trata de indagar en esta realidad. Su objetivo central es encontrar las fuentes de legitimidad de las nuevas democracias y las modalidades que adopta la gobernabilidad para soportar escenarios social y políticamente adversos. Para ello, por una parte, exploramos brevemente en las condiciones que explican los procesos de ajuste estructural en América Latina desde el punto de vista político y económico; nos aproximamos a las consecuencias que la aplicación de esos ajustes ha traído para la estructura social de los países de la región. Luego, en la parte central, intentamos caracterizar los cambios que se generan en la cultura política a partir de las mutaciones generadas en la configuración de los actores y, finalmente, analizamos algunas pistas sobre el perfil de las modalidades de gobernabilidad aplicadas, que explican la supervivencia de la democracia.

2. Ajuste estructural y neoliberalismo

Los ajustes estructurales de las economías latinoamericanas constituyen transformaciones en los aparatos productivos orientadas a desplazar las políticas substitutivas de importaciones aplicadas en la región desde la década de los 40's hasta mediados de los 70's, por una política exportadora orientada a corregir balanzas de pagos y equilibrios fiscales internos, identificados previamente como los aspectos claves que generan inflación y recesión de las economías.

El respaldo teórico de esta orientación neoliberal, se encuentra en la llamada escuela de economía neoclásica, cuyos representantes más importantes en Europa son los economistas Ludwig von Mises a principios del siglo XX, y Friederich Hayek y Milton Friedman, en América, a partir de los años 40's y 50's. La influencia de estos autores ha sido tan determinante en la elaboración de los marcos teóricos que no en pocas ocasiones el neoliberalismo, por sí mismo, es entendido como su reacción intelectual al papel creciente del Estado en la gestión económica que se impuso a principios de la década de los 40's, bajo la visión keynesiana de la economía, y que se generalizó tanto en Estados Unidos de América como en las economías de Europa Occidental², (Anderson, 1996, 107)

El aporte fundamental que incluyen los economistas neoclásicos a la teoría económica clásica, a partir de las últimas décadas del siglo XIX, está en los supuestos de la teoría del valor. La teoría económica clásica entiende que el valor de un producto en el mercado depende de los costes implicados en producir ese producto, mientras los neoclásicos argumentan que esa correspondencia no es siempre cierta pues los agentes que acuden a la compra pueden estar dispuestos a pagar más o menos del valor así definido para obtener ese producto. Por lo tanto, la visión clásica de que el valor es inherente al objeto se vio reemplazada por una visión según la cual el valor aparece asociado a la relación entre ese objeto y la persona que pretendía obtenerlo.³ (Roy Weintraub, 1996, 138)

² "El neoliberalismo nació después de la Segunda Guerra Mundial, en una región de Europa y de América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de bienestar [...] Se trata de un ataque apasionado contra cualquier imitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, denunciada como una amenaza letal contra la libertad, no solamente económica sino también política".(Anderson, 1996, 107).

³ "Varios economistas en distintos lugares, casi al mismo tiempo, (los años 1870 y 1880), empezaron a basar el valor en la relación entre costes de producción y elementos subjetivos, más tarde llamados 'oferta y demanda'. Esto llegó a ser conocido como la Revolución Marginal en Economía, y la teoría de primer orden que se desarrolló a partir de esas ideas recibió el nombre de economía neoclásica" (Roy Weintraub, 1996, 138).

En este sentido, las premisas que convierten a la teoría neoclásica en una "meta teoría, de la cual se desprende todo un programa de investigación basado en reglas o comprensiones implícitas para construir teorías económicas satisfactorias", son las siguientes: La gente tiene preferencias racionales entre los resultados; Los individuos maximizan su utilidad y las firmas maximizan sus beneficios; y la gente actúa independientemente sobre la base de una información completa y relevante. (Roy Weintraub, 1996, 139).

Para América Latina, la reelaboración teórica para formulación de políticas públicas a finales de los años 70's y principio de los 80's estuvo a cargo de economistas provenientes en su mayoría de la conocida escuela de Chicago y funcionarios de agencias financieras internacionales. Sin embargo, ya en los años 60, los discípulos chilenos de Milton Friedman en Chicago, habían elaborado un plan de reforma económica que sería presentado al candidato de los demócratacristianos en Chile, Alessandri, para las elecciones de 1973. Esta propuesta contenía elementos de reforma orientados a la disminución del papel del Estado y a la remoción de las barreras comerciales. Más tarde, este plan reelaborado con nuevos aportes, conocido como "El Ladrillo", guió la primera ejecución de reformas neoliberales a nivel mundial, a partir de 1975, bajo el régimen militar de Augusto Pinochet. Otros países latinoamericanos, durante las década de los 80's y principio de los 90's, pondrían en marcha este tipo de políticas, orientadas por las directrices de organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, principalmente) tomando en cuenta el proceso de reforma económica chileno, y los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington.

Medidas del Consenso de Washington

- Recorte del gasto público.
- Liberalizar mercados financieros.
- Unificar las tasas de cambio a niveles competitivos.
- Reducir los aranceles.
- Privatizar las empresas del Estado.
- Abrir las Economías al la inversión extranjera en términos competitivos.
- Racionalizar y reducir la regulación gubernamental.
- Garantizar lo derechos de propiedad.

Fuente: Williamson, 1992

El contenido de estos planes estaba sustentado en la concepción de un agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro que, bajo los lineamientos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se había generalizado en la región desde finales de

la década de los 40's, y cuyos contenidos fueron compatibles con los planes de desarrollo inspirados por el New Deal norteamericano y con la aparición y/o fortalecimiento de los Estados de Bienestar en Europa Occidental.

Los nuevos planes promueven, en contra del modelo sustitutivo, una disminución del papel del Estado en la economía, tanto en sus roles reguladores como de gestión. La inflación es problema estrictamente monetario y su solución pasa por disminuir la oferta monetaria y por no hacer crecer al circulante más que el crecimiento de la producción. El centro del crecimiento económico se ubica en un aumento de la oferta productiva, y no de la demanda, como lo intuía el keynesianismo. La clave para reactivar las economías está en liberar las exportaciones y las importaciones, sometiendo al aparato productivo a la competencia internacional.

El control del sector financiero debe ser eliminado, permitiendo que la moneda en circulación adquiera el valor que le asigne el mercado, para lo cual se necesita una mayor independencia de los bancos centrales y una menor discrecionalidad del gobierno en la política monetaria. Estas desregulaciones permitirán el acceso de capitales financieros transnacionales que encuentran espacios de inversión y ganancia en escenarios de relativas altas tasas de interés con monedas estables.

Desde el punto de vista político, la viabilidad de estas propuestas se hace efectiva cuando los organismos internacionales modifican su rol de subsidiarios económicos de los países subdesarrollados para monopolizar la intermediación entre países deudores y bancos internacionales, una vez que estalla la crisis de la deuda externa en México a principios de los 80's. Durante un primer periodo, la aplicación de medidas de ajuste promovidas tuvieron la resistencia política y social que en algunos casos terminó en inestabilidad para los gobiernos ejecutores, pero el regreso a patrones de política sustitutiva estaba negado de antemano por la presión y el condicionamiento al poder económico que sobre estos países ejerce el capital internacional, sobre todo a partir de la posibilidad de moverse en un mundo cada vez más desregulado, en modalidades que ofrecen cada vez menos riesgo.

2.1 Resultados económicos del ajuste

Existen dentro de los resultados económicos de los ajustes tales inconsistencias que ha llevado a diversos analistas críticos a concluir que el neoliberalismo ha fracasado en América Latina. La revitalización de las economías no ha sido la suficiente para generar crecimiento autosostenido. Por el contrario, hoy las economías de América Latina son más dependientes y tienen que soportar las cargas de sociedades mucho más desestructuradas y poco proclives a una integración a la economía mundial. Dentro de estos resultados inconsistentes se encuentran:

Control efectivo de la inflación. Con las excepciones de Venezuela y Brasil, donde las primeras tandas de ajustes estructurales tuvieron una amplia resistencia política y social, todos los países de la región redujeron sus tasas de inflación, en algunos casos suprimiendo procesos hiperinflacionarios (Argentina y Perú). Entre 1991 y 1995, América Latina y el Caribe presentó tasas medias de inflación que representaron 55,13% de las presentadas entre 1986 y 1990. (Vilas, 1996, 8)

Crecimiento económico. En América Latina y el Caribe, la tasa media de crecimiento entre 1991 y 1995 cuadruplica la tasa media de crecimiento del quinquenio 1981-1985, y es substancialmente mayor que las del quinquenio 1986-1990. Sin embargo, se argumenta que el aumento relevante en las tasas de crecimiento económico se debe a que esa recuperación es pos recesiva, y por lo tanto, podría estar un tanto inflada (Vilas, 1996, 9 -10).

Corrección pírrica de la balanza de pagos. En los países de mayor producción, (Brasil, Chile, México, Argentina y Venezuela), la corrección de las balanzas comerciales durante la década de los 80's se debe más a una desaceleración en el ritmo de crecimiento de las importaciones que al aumento de las exportaciones⁴.

Poco desarrollo industrial. La recuperación anunciada como consecuencia del flujo de capitales que arriban a la región es insostenible porque esos capitales son mayoritariamente especulativos -no productivos-, lo cual ha generado una desaceleración del crecimiento en los sectores productivos. (Vilas, 1996, 10)

Exportación de capitales. La salida de capitales, por pago de intereses de la deuda externa, sobrepasa claramente los capitales llegados a la región en toda la década de los 80's y principios de los noventa. (Petras y Veltmeyer, 1995, 172)

Aumento de la deuda externa. Después de un descenso de US\$ 3.000 millones entre 1987 y 1988, la deuda externa se incrementó desde 420.000 millones de dólares en este año a 465.000 millones en 1992, contrastando esto con los 228.000 millones de deuda externa para 1981⁵; y

Escasa participación de América Latina en el Comercio Internacional, la cual se agudizó durante la década de los ajustes al caer en cerca de un 50 % entre 1980 y 1990. (Vilas, 1994, 10)

⁴ "Los ingresos como del valor agregado en la industria manufacturera no habían alcanzado en 1989 los niveles de 1967" (Petras y Veltmeyer, 1995).

⁵ Esta última cifra excluye a Venezuela por ser considerada país exportador de petróleo según la clasificación del FMI (Meller, 1989, 94).

2.2. Consecuencias sociales del ajuste

Las políticas de orientación al libre mercado han causado un profundo impacto desfavorable en la estructura social de los países latinoamericanos. Estos efectos se articulan, primordialmente, a través de las modificaciones sufridas en el mercado de trabajo, que condujeron a un proceso de precarización de las condiciones laborales, y que han intensificado el carácter dual de las sociedades de la región. Podemos resumir ese impacto en los siguientes aspectos:

Se agudiza la polarización de las sociedades latinoamericanas, tanto por un aumento considerable del número de pobres como por un aumento substancial del índice de Gini, que intenta medir el grado de concentración de la riqueza. Países como Argentina y Venezuela triplicaron y duplicaron, respectivamente, sus porcentajes de hogares en pobreza e indigencia durante la década de los 80's y primera mitad de los 90's. En Chile, país que implantó estas políticas desde 1975, no ha reducido significativamente estos indicadores hasta 1994, cuando el presidente Aylwin ataca el problema desde una reestructuración del sistema tributario y un reajuste de los salarios mínimos en un escenario de crecimiento económico.⁶

La desigualdad social se incrementó al aparecer un aumento en la brecha que separa a pobres y ricos, notándose no sólo disminución en el ingreso de sectores más pobres, sino un incremento importante del ingreso que reciben las minorías más ricas de las sociedades latinoamericanas. Esto no apunta más que a la disminución de la clase media que había surgido y se había fortalecido durante la época de sustitución de importaciones.

Mayor subutilización de la mano de obra y creciente precarización del empleo, haciendo recaer en los sectores menos remunerados el coste de los ajustes. Esto se explica porque la apertura comercial incontrolada coloca en competencia a países con niveles de desarrollo cualitativamente distintos, favoreciendo deslocalizaciones demagógicas del capital. Se afianza así una relación asimétrica en la que, debido a lo volátil del capital, se presiona hacia la baja en los salarios, a la vez que se estimula la desposesión de actividades productivas y el desplazamiento de anteriores productores nacionales a ocupaciones de menos productividad, relacionadas con el sector informal urbano, cuando no al paro directamente.⁷

⁶ Los datos de pobreza por países seleccionados (Filgueira, 1995). Para ver el tratamiento de la pobreza durante los primeros años de la democracia chilena (Fazio, 1996, 65 y ss.).

⁷ "Esto se opone al crecimiento del mercado interno y configura un escenario en el que las relaciones de dominación se refuerzan por el monopolio tecnológico de los grandes grupos multinacionales" (Husson, 1996, 65).

Contención del desempleo por el sector informal. Los parados en América Latina pasaron de 7,6 % en 1981 a 11% en 1984. Esta tasa comenzó a caer en 1985 como resultado de la recuperación de las economías de los países más industrializados (Brasil, México y Chile) y del crecimiento del sector informal, manteniéndose el paro entre 7,8 y 8,5% entre 1987 y 1989 para toda la región. Sin embargo, estos indicadores de caída del paro durante la segunda mitad de la década de los ochenta, en México y Brasil, han sido cuestionados por académicos y observadores internacionales basados razones económicas y de técnica estadística.⁸

El recorte del gasto social en términos reales en la mayoría de los países ha sido la respuesta del Estado ante este escenario de deterioro generalizado de las condiciones de vida de la población, y de acentuación del carácter dual de las sociedades latinoamericanas. De acuerdo con los datos de Cepal, los países de gasto social bajo según su propia clasificación, son los que más han bajado este tipo de gasto, medido como porcentaje del PIB, como monto total per cápita en dólares de 1985, o como porcentaje del gasto público total. (Cepal, 1995)

2.3. En resumen

La aplicación de políticas de ajuste en América Latina ha respondido a la estrategia del capital internacional de buscar mayores espacios de inversión y ganancia rápida, utilizando el poder y la capacidad técnica de organismos multilaterales, como respuesta a la contracción económica que se extendió desde la década de los setenta y los ochenta. Esta estrategia se basa en el condicionamiento a los países de la región para que ajusten sus economías a los requerimientos que hagan posible esa movilidad del capital, y en el suministro de patrones ideológicos que ponen al libre comercio como condición necesaria para alcanzar el desarrollo.

Conviene aclarar que el cambio de rol en los organismos internacionales que imponen este condicionamiento se debe, en parte, a una penetración en esos organismos de una nueva generación de funcionarios comprometidos con la economía de mercado (vinculados a los gobiernos republicanos de Estados Unidos)⁹, y a una coyuntura en la que la condición de deudores se

⁸ Se considera cuestionable que la tasa abierta de desempleo haya decrecido en México desde el 6,6 % en 1983 al 4,4 % en 1985 y a 3,9 % en 1987, en tiempos de contracción económica severa por la drástica caída en los precios del petróleo en 1987. Expertos han calculado el desempleo del sector formal de la economía entre 14% y 16% para ese año. Se cuestiona también las estimaciones oficiales por considerar que sesgan los resultados hacia al empleo en las encuestas laborales (Ramírez, 1993, 104-113).

⁹ Ben Fine y Laurence Harris explican la influencia de economistas vinculados al poder de conservadores en Estados Unidos y estiman que Anne Krueger y Ronald

agrava por la dependencia de los países de la región a las políticas económicas tomadas en el centro.

Con respecto a sus objetivos explícitos, las políticas de ajuste han sido ineficaces. El énfasis recesivo se ha traducido en reducción de la demanda interna, y el vuelco hacia la exportación, sin un programa establecido, no ha conducido a una reactivación del sector industrial. Asimismo, estos ajustes se han caracterizado por un adverso impacto distributivo, debido a que adolecen de un sesgo recesivo y de una falta de simetría en la asignación de sus costos de ejecución entre distintos estratos sociales.

Aun en aquellos países en los que se ha propiciado un crecimiento considerable y relativamente perdurable (Chile), no hay elementos que permitan asegurar la consistencia de ese crecimiento sobre la base de un desarrollo capitalista industrial. "El crecimiento del Producto estimulado por la reestructuración se experimenta mucho más en actividades no productivas como finanzas, bancos y especulación inmobiliaria; sector comercial y servicios que en sectores productivos" (Vilas, 1996, 11). En este contexto la región se ha convertido más en la captadora de capitales financieros-especulativos, que aprovechan las condiciones generadas por una apertura económica condicionada, y encuentran en la región oportunidad para su reproducción a corto plazo.

Por el contrario, si acaso el objetivo implícito era el de aumentar la tasa de excedentes extraídos de la región, los ajustes económicos han tenido un éxito rotundo al convertir a América Latina en una región "exportadora de capitales, lo cual ha contribuido a financiar los desequilibrios externos de los países acreedores, sobre todo Estados Unidos."¹⁰

Si otro objetivo implícito ha sido el de generar mayores grados de desigualdad social y económica, bajo el supuesto de que desigualdad y pobreza son necesarias para el desarrollo, tal como lo plantean los

Mckinnon son los teóricos más importantes; la simplicidad de sus teorías, "que incorporan ideas neoclásicas tradicionales con algunos nuevos giros [y tienen un carácter populista...] al aparecer como conectados con problemas tales como la corrupción y la ineficacia burocrática", le han otorgado un peso específico dentro de los cuadros de gobierno Estadounidense para cambiar la pauta de acción de organismos multilaterales en la década de los ochenta, ocupando puestos claves en los mismos (Fine y Laurence, 1992, 361 y ss).

¹⁰ "En el período 1982 - 1986, la transferencia de recursos como pago neto de beneficios e intereses fue de 131.900 millones de dólares, lo que supone aproximadamente el 25% del valor total de las exportaciones de la región en ese período" (Gil Barrios, 1990, 32).

economistas neoclásicos¹¹, podemos concluir con Anderson, que los ajustes estructurales han sido socialmente exitosos, al agudizar el carácter dual de las sociedades, aunque no hayan logrado un grado mayor de desestatización de la misma. (Anderson, 1996, 116)

3. Cambio político

En lo *político*, la implantación de medidas de ajuste ha tenido un impacto importante en las bases sobre las que se asienta la cultura política y sobre los elementos que permiten la legitimidad de los nuevos regímenes democráticos y de los que, no siendo nuevos (Venezuela y México), afrontan transformaciones sociales derivadas del ajuste. En lo siguiente nos aproximamos a un análisis sobre los cambios a los que se someten los actores políticos, la consecuente mutación en la cultura política y a las modalidades de gobernabilidad que adquieren las democracias realmente existentes para garantizar su permanencia.

3.1. Cambio de los actores políticos

En los tres escenarios de aplicación del ajuste, los actores sociopolíticos se han visto forzados a redefinir su rol en los sistemas políticos:

El Estado se ve forzado a una redefinición importante de su papel. Históricamente, el Estado en América Latina ha cumplido un papel central en la conformación de las sociedades. Desde el mismo momento posterior a la independencia en el siglo XIX, su papel se ha caracterizado por liderizar los procesos de integración territorial, y de definición de los patrones de acumulación a seguir, a partir de los cuales se organizaría el aparato productivo y se insertaría a esos países en la economía internacional.¹²

¹¹ Para explicar las claves de la riqueza y supuesta prosperidad de las sociedades occidentales después de dos siglos de capitalismo, Mises explicaba que: "... tales logros son precisamente consecuencia de la desigualdad de las rentas y patrimonios, pues esa disimilitud es el motor que a todos, ricos y pobres, induce producir lo máximo que en su mano esté y al costo más bajo posible, lo cual permite a su vez atender, cada vez mejor, las necesidades de las masas consumidoras. Suprimidos tales estímulos, se reduciría inevitablemente la riqueza total, de modo que, serían aún más miserables esas personas a las que en la actualidad llamamos pobres" (Mises, 1996, 46).

¹² "El primer y principal punto a destacar es que en América Latina - a diferencia de Europa - no se ha conformado una sociedad capitalista con anterioridad al desarrollo del Estado durante el siglo XIX. El capitalismo no es un dato «Histórico» dado que preceda la regulación especial a la regulación estatal. Ello tiene una consecuencia decisiva para la configuración del orden social: es el Estado quien asume la tarea de «instaurar» una sociedad moderna" (Lechner, 1992, 81).

Durante el ejercicio del modelo agroexportador (segunda mitad del siglo XIX) y hasta la vigencia del modelo de sustitución de importaciones o de crecimiento hacia dentro (después del primer tercio del siglo XX), el Estado sigue manteniendo un rol central en el desenvolvimiento económico y social, pues no sólo aumenta su participación estrictamente técnica-legal de crear incentivos para la industria nacional, (ante la pérdida de valor de las mercancías exportables y la protección de los mercados extranjeros en la crisis de los 30's y de la II Guerra Mundial), sino que se encarga de satisfacer las demandas de las clases medias emergentes en un proceso de modernización social, y atiende selectivamente a grupos de marginados, a través de políticas sociales de pretensión universalista.

A mediados del siglo XX, las conformaciones sociopolíticas populistas liderizadas por organizaciones políticas policlasistas (Acción Democrática en Venezuela, Peronismo en Argentina, sectores preminentes del PRI en México, APRA en Perú, Getulio Vargas en Brasil, Siles Suazo y Paz Entenssoro en Bolivia) establecieron modelos de gestión económica y social distintos del modelo neoclásico de economía vigente hasta la II Guerra Mundial. Con el punto de inflexión histórica de las políticas del *New Deal* norteamericano en 1933, comienza una etapa de transformaciones en la economía mundial que se expresa a través de los postulados teóricos del keynesianismo, (y de la de la sustitución de importaciones en el subcontinente), basados en el estímulo a la demanda como clave para salir de la crisis de recesión. Estas políticas implicaban un papel central al Estado en la gestión económica, otorgándole un mayor margen de influencia en la planificación, diseño de políticas públicas y gestión económica en el subcontinente.

Los ajustes estructurales plantean un giro de 180 grados en el papel estatal. El mercado debe sustituir al Estado en la asignación de recursos productivos, y el Estado pierde entonces su rol central en lo económico y en lo social al desmantelarse los mecanismos de inclusión social, gracias a los cuales defendía en parte su denominación de democrático. Las críticas al mecanismo de integración social populista se basan en la consideración de que la inclusión que se gestó tenía carácter vertical, en la que los restantes actores sociales se vinculan por mecanismos corporativos similares a los utilizados por regímenes fascistas y que, en contraste con las democracias sociales surgidas en Europa después de la II Guerra Mundial, fueron los patrones de adscripción y no los de realización los que fomentaron la estabilidad política.

Esta crítica formulada desde organismos financieros internacionales caracteriza a los Estados populistas por su excesiva relación clientelar con sectores económicos articulados en la elaboración de políticas públicas,

desestimulando la producción y generando a su vez "actividades buscadoras de renta."¹³

Las políticas de retraimiento del sector estatal implicaban otro tipo de ciudadanía. Los derechos sociales se condicionan según nuevos lineamientos de política social (focalización), acabando con la universalidad que proclamó el populismo, y que estuvo muy lejos de cumplir. El Estado neoliberal debe redefinir sus tareas, procurando las condiciones para que los mercados funcionen adecuadamente. Sus funciones están ahora regidas por la eficiencia y no por la solidaridad. El desmantelamiento de todas las interferencias estatales exige un aumento del poder ejecutivo sobre las otras ramas del poder público, pero la intensión de la concentración del poder es precisamente para coadyuvar, con ayudas de asesores técnicos especializados, al retiro estatal de las actividades productivas y a la creación de condiciones de certidumbre que atraigan al capital internacional, a la inversión y generen crecimiento económico.

Los *partidos políticos* atraviesan una crisis importante de representatividad, explicada en parte por la transformación del rol estatal en la gestión económica y social, y en parte por la aparición de nuevas organizaciones que disputan su tradicional espacio social y político en la conformación de los regímenes democráticos que acompañan al nuevo modelo económico.

Los partidos políticos contemporáneos en América Latina, tienen una base policlasista. En términos generales, y con variaciones según los países, los partidos son la expresión política de alianzas entre distintos sectores y clases sociales emergentes que se enfrentaron a los sectores sociales sustentadores del modelo agroexportador tradicional de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Las reivindicaciones de apertura política e igualdad social y económica fueron el combustible que impulsaba movilizaciones masivas en contra de los intereses oligárquicos establecidos. Esta fue la razón de ser de las primeras organizaciones partidistas de masa, con influencia más o menos importante de las corrientes ideológicas que dominaban en los países de desarrollo capitalista previo, pero diferenciándose abiertamente de ellos en cuanto a su composición social.

Los partidos fueron los portavoces de la igualdad. Antes de entrar en el gobierno, y durante el tiempo en que se desempeñaron como gobernantes, los dirigentes de movimientos populistas y sus partidos políticos se articularon en

¹³ Según esta crítica, la intervención estatal en los países del tercer mundo causa más pérdidas que en el mundo desarrollado, ya que estimula una cantidad creciente de actividades no productivas por parte del sector privado, específicamente con el objetivo de obtener favores del sector público. Estas actividades son llamadas "búsqueda competitiva de rentas" (Kruegger, 1984).

torno al discurso de la inclusión social y política. Esto fue fundamental para vender y practicar democracia. Los programas políticos del peronismo en Argentina, del aprismo en Perú, de Acción Democrática y Copei en Venezuela, de los partidos socialistas y demócratacristianos en Chile, tenían en común las propuestas programáticas de construir sociedades solidarias, en un marco de funcionamiento de un estado social y democrático de derecho y con ciertas dosis de nacionalismo, en contrasentido con el carácter oligárquico, autoritario, internacionalizado y dependiente del modelo primario agroexportador que deseaba superarse. Muchas de esas propuestas fueron absorbidas por las diferentes constituciones cuando los partidos políticos y/o movimientos populistas asumen el poder del Estado.

La implantación de políticas de ajuste ha significado un desafío importante para los partidos. Los requerimientos de la reestructuración económica que se impone son los de la competitividad y los de la eficiencia. La solidaridad es apartada del discurso partidista y es sustituida por la libertad (entendida en términos negativos). La influencia ideológica que irradian corporaciones transnacionales en conjunto con sectores empresariales locales hablan del final de la igualdad como valor y su reemplazo por la competencia como imperativo.

Este cambio discursivo se ve además reforzado por los hechos. Independientemente de las promesas electorales, los gobiernos partidistas de finales de los 80's y comienzos de los 90's, se han visto condicionados a ejecutar medidas tendientes a la liberación de los mercados, a la reducción del Estado y a estimular las exportaciones a través de la política monetaria y cambiaria. El cambio se hace primero en los hechos que en las ideas propias de los partidos, y de allí que un buen grupo de electores, simpatizantes y hasta militantes queda fuera de entendimiento, al cambiar drásticamente la modalidad de acción política.

Hay que recordar que el desencanto con los partidos, y su consiguiente pérdida de representatividad, tiene su origen en su misma gestión deficiente pre-ajustes. Estos actores políticos reelaboraron patrones de gestión pública propios de sociedades premodernas. Clientelismo; compadrazgo, caciquismo, abuso de poder y, en definitiva, relaciones de adscripción y familismo amoral, fueron prácticas comunes en los partidos que se suponían abanderaban la modernización política y social en América Latina. Estas prácticas fueron siempre respaldadas con recursos públicos que a su vez estaban compuestos de la renta que otorgó la explotación de algún recurso natural y/o de créditos internacionales. El agotamiento definitivo del modelo sobrevino en los primeros años de la década de los 80's, período en que el financiamiento del déficit a través del los préstamos de bancos y organismos internacionales se agota, y los términos de intercambio de las materias primas producidas se deterioran abruptamente. Surgen entonces procesos de inflación e

hiperinflación y los gobiernos partidistas pierden capacidad de respuesta, al verse agotado el modelo sustitutivo en lo económico y populista en lo político.

Otro rasgo relevante que ha precipitado la crisis de los partidos, estrechamente relacionado con los cambios del Estado, se refiere con el descenso de la importancia del Parlamento. Si bien los partidos políticos en la región habían constitucionalizado modalidades de gobierno presidencialistas, la aplicación de medidas de ajuste requerían una centralización aún mayor del gobierno, en manos del presidente y sus asesores técnicos. Esto ha terminado por desplazar el lugar por excelencia del desenvolvimiento político de los partidos. Si los ajustes se deciden por decreto y la nueva manera en que se va a organizar la producción y la distribución está lejos del parlamento, los partidos quedan prácticamente fuera de la agenda política nacional.

Los procesos de reforma del Estado, financiados por agencias internacionales, e inclinados a la descentralización política y administrativa, también ha afectado a los partidos políticos en sus roles de articuladores y canalizadores de demandas sociales. En efecto, los nuevos movimientos sociales han comenzado una interacción directa con entidades locales de gobierno sin necesidad de intervención partidista. Esta última es más bien rechazada explícitamente por estos nuevos movimientos que, independientemente de su caracterización en términos de origen, temporalidad y representatividad, buscan una identidad propia, que los distinga de los partidos políticos existentes y sus prácticas clientelares.

También las Organizaciones No Gubernamentales se han constituido en actores que compiten por el espacio ocupado por los partidos en ciertos ámbitos. Con diferencias entre los países, las ONG's, generalmente de carácter nacional e internacional, han venido ampliando y reforzando sus relaciones con organizaciones de base. Resalta su papel en la administración de programas sociales propios y/o con financiamiento gubernamental y, generalmente, bajo los lineamientos que se imponen en los modelos de política social que acompaña a los procesos de ajuste: focalización, reducción de costos, transparencia administrativa, etc.

Los *sindicatos* también han sufrido cambios importantes debido a sus crisis de legitimidad. En este caso, ha sido el quiebre del modelo neocorporativo, que caracterizaba al modelo populista, el que ha impuesto la ruptura del papel políticamente preponderante de los sindicatos en el diseño y aplicación de políticas públicas.

Los regímenes populistas se caracterizaron por sustentarse políticamente en el movimiento obrero que a su vez cobraba mayor importancia en la medida en que avanzaba la política de industrialización por sustitución de importaciones. Con el advenimiento de los ajustes, el papel de los sindicatos se va a modificar drásticamente. Los cambios más importantes se refieren a

la merma en la representatividad de estas organizaciones, causada principalmente por la disminución de su efectividad como reivindicadoras de mejoras en las relaciones laborales, lo que, con diferencia entre países y periodos, representaba el principal elemento generador de legitimidad en el orden populista.

El papel reivindicador de los sindicatos en América Latina entra en crisis cuando las políticas de ajuste que se aplican en los 80's imponen la búsqueda de competitividad y ahorro fiscal, mediante la reducción del costo laboral de la producción y del empleo público. Además, la esencia misma de estas políticas requiere que su elaboración y aplicación sea llevada a cabo a partir de determinaciones técnicas y no del debate político.

De nada sirve en este escenario un sector sindical políticamente incluido. Las decisiones no pueden ser consensuales, pues implican pérdidas de beneficios de sectores sociales en favor de otros.¹⁴ El sindicalismo oficial, el que se expresa a través de las centrales y federaciones que históricamente habían respaldado al populismo, ahora refrenda las decisiones gubernamentales mediante pactos en los que se aprueba la flexibilización del mercado laboral a cambio de promesas de creación de empleo hechas por las organizaciones empresariales. En esta dinámica las organizaciones sindicales aceptan el supuesto de la economía neoclásica, según el cual, el desempleo tiene su explicación en las rigideces del mercado laboral.

A partir del debilitamiento del sindicalismo oficial en regiones industriales específicas ha aparecido en algunos países (México, Brasil y Venezuela), el denominado Nuevo Sindicalismo. Generalmente fundado por dirigentes de organizaciones obreras de izquierda, desplazadas y/o reprimidas durante el populismo, se configuran como factores de poder, en partidos políticos con pretensión nacional, incrementando su peso político a través del control de gobiernos locales, y aumentando su cuota de representación en los parlamentos nacionales. Esto profundiza la crisis de representatividad del sindicalismo oficial al dividir las acciones políticas del sector y cuestionar la legitimidad de las instituciones laborales existentes.

El *gremialismo empresarial*¹⁵ también ha sufrido cambios importantes a partir de las tensiones generadas por la reestructuración económica. Las organizaciones empresariales se habían articulado al proyecto populista de una manera más o menos corporativa. En este sentido, nunca dejaron de

¹⁴ Para ver en detalle los cambios en el sector sindical latinoamericano, a partir de las políticas de ajuste, recomendamos: Catalano, 1993. 123 - 133; Zapata, 1996, 1-19.

¹⁵ Las anotaciones sobre el cambio de los gremios empresariales en América Latina, como consecuencia de la aplicación de ajustes estructurales, las realizamos basándonos en los aportes de Viguera (1996, 174 - 189).

tener competencia de grupos monopólicos en sectores económicos específicos que actuaban por su cuenta y tenían mayor influencia a partir de su capacidad de acumulación. Sin embargo, el gremialismo empresarial fue siempre homogéneo y tuvo relativo control de sus diferencias internas, lo que hizo menos necesaria la intervención del Estado y/o de los partidos políticos para su control corporativo.

La ejecución de medidas de ajuste estructural dividió en un principio a un empresariado acostumbrado al subsidio, a la protección y al estímulo estatal. Inicialmente, sectores de pequeños y medianos empresarios se opusieron a la implantación de políticas de libre mercado, pues los costos de adaptación a un modelo competitivo internacional llevaría a una porción importante de estas empresas a la quiebra. Efectivamente, los primeros años de este proceso puso en competencia a países con parque industrial heterogéneo, y provocó un impacto importante en los aparatos económicos que llevó a la desindustrialización masiva en algunos países y a la reconversión de las economías locales en otros. Como consecuencia se incrementaron las actividades de servicio en detrimento de la expansión industria secundaria, en abierta contrariedad a lo que había sido el objetivo central de las políticas de sustitución.

En cambio, la porción de empresariado con control monopólico, con mayor énfasis en el sector financiero, y en alianza con los organismos financieros internacionales, apoyaron las medidas de ajuste. Esas políticas le permitían una mayor movilidad del capital a través de los países latinoamericanos y asociaciones con grupos empresariales de la región, para a su vez buscar otras asociaciones con grupos transnacionalizados.

Esto mermó la importancia y representatividad de las organizaciones empresariales, especialmente de las federaciones nacionales. Posteriormente, al no haber vuelta atrás, una vez que unos y otros gobiernos insisten con ajustes más o menos ortodoxos, la recomposición del empresariado nacional ha optado por aceptar el modelo, acoplándose a las nuevas exigencias, y recargando los costos en una clase obrera desmovilizada y pasiva.

Con respecto a las *Fuerzas Armadas*, a finales de la II Guerra Mundial, con el advenimiento del modelo populista en lo político, y bajo los primeros impulsos de la política de sustitución de importaciones en lo económico, las fuerzas armadas de América Latina se inscriben en los lineamientos de la "Doctrina de la Seguridad Nacional", que bajo la influencia de Estados Unidos y sus intereses estratégicos en la región, sustituye a la panamericanismo de la Doctrina Monroe.¹⁶

¹⁶ Estados Unidos ha tenido siempre una influencia determinante en la configuración de las políticas de seguridad de América Latina. En el siglo XIX, el panamericanismo se

Los regímenes populistas, que coexistieron con modelos económicos sustitutivos de importaciones, otorgaron a las Fuerzas Armadas el papel de protección del orden, básicamente a través de la defensa de los intereses nacionales en contra del "enemigo interno" (partidos y movimientos políticos de izquierda radical y grupos guerrilleros), y de la influencia de sus aliados externos (La URSS y su satélite: Cuba). En el momento agónico del modelo de sustitución de importaciones, la doctrina de seguridad nacional sirvió para justificar golpes de Estado y el establecimiento de regímenes abiertamente autoritarios, especialmente en los países del Cono Sur, entre las décadas de los sesenta y los setenta.

En los últimos años, las Fuerzas Armadas han cambiado su papel político. El nuevo orden internacional impone una realidad en la que el "enemigo interno" ha sido debilitado, y la base de sustentación política e ideológica del comunismo internacional ha colapsado con el fin de la URSS¹⁷. Los gobiernos de la década de los 80's y 90's han entendido que sus prioridades en este escenario son las de integrarse a una de las grandes áreas comerciales que se forman en el mundo, para no quedar al margen de los flujos internacionales del capital y de los intercambios tecnológicos. La importancia estratégica de estos países ha disminuido drásticamente y, aparte del condicionamiento en política económica, la política militar es condicionada por las potencias centrales, que asignan a las Fuerzas Armadas un nuevo rol policial.

En efecto, las nuevas directrices que guían la acción de las Fuerzas Armadas en la región apuntan a la concentración de los esfuerzos para erradicar los grupos económicos y paramilitares que se han formado alrededor de la producción y distribución de drogas ilegales. En este sentido, el apoyo de Estados Unidos, como principal consumidor de la droga producida en América Latina, ha sido fundamental a la hora imponer los temas de la agenda de seguridad y defensa en la región, tal como siempre lo ha hecho a través de distintas doctrinas en la historia contemporánea del subcontinente.

impuso y se materializó políticamente a través de la "Doctrina Moroe". En el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, la "Doctrina de la Seguridad Nacional" se convirtió en la guía de acción antisubversiva de las fuerzas armadas, y a partir de la caída del comunismo internacional, la influencia norteamericana se hace notar a través del papel policial que se le asigna a las fuerzas armadas de la región en lucha contra el narcotráfico (Skidmore y Smith, 1996, 53 y ss).

¹⁷ "Son tres los factores que básicamente inciden en la redefinición de la función militar en el área latinoamericana. Los cambios en el escenario estratégico global; los procesos de consolidación democrática y la nueva relación entre civiles y militares; y los cambios en la política de EE.UU. hacia la región" (Hens y Sanahuja, 1995, 48).

3.2 Cambios en la cultura política

Los cambios en el aparato político-cultural que aparecen con el ocaso del modelo de sustitución de importaciones, (acompañado de modelos populistas en lo político), y el resurgimiento de los valores propios de una sociedad cuya producción se orienta a las exportaciones, en una época de aparente consolidación democrática, no se hacen esperar. La cultura política¹⁸ va a observar importantes mutaciones, la mayoría en estado inconcluso, según los procesos políticos de cada país, que podemos identificar en los siguientes aspectos:

Cambios en la cultura política de América Latina

Aspecto	Populismo	Democracia emergente
Sujeto de la política	Actores colectivos	El individuo
Objetivo de la política	La integración social y nacional. La liberación de los oprimidos	Eficacia y eficiencia
Forma de hacer política	Militante, Compromiso	Profesionalidad, Administración

El sujeto de la política, de lo general a lo particular. El quehacer político subyacente en los populismos latinoamericanos se basaba en la concepción general de que quienes actuaban eran, o lo hacían en nombre de, colectivos movilizados desde posiciones excluidas a unas posiciones incluidas e incluyentes del debate público. Los sectores sociales se articulaban en torno a una identificación de grupos y negociaban su apoyo al régimen de acuerdo a los logros, reivindicaciones y promesas que se pensaban era capaz de generar el sistema político. Este utilizaba ese apoyo para legitimar sus acciones represivas y enfrentar a los enemigos del orden impuesto (comunistas, movimientos guerrilleros y sectores conservadores en alianza con porciones de la oficialidad de las fuerzas armadas).

¹⁸ Entendemos por cultura política a una especie de la cultura general, que comprende un conjunto de creencias, comportamientos y actitudes de carácter público, que se constituyen en un apoyo difuso al sistema político, y se caracteriza por ser consensual, libremente aceptada, una vez recibida mediante mensajes diversos que capta el ciudadano a través de su socialización. En este sentido, la cultura política se hace efectiva en pautas de comportamiento aprendidas y no instintivas, lo que la diferencia de las razones que explican el comportamiento social de los animales (Geertz, 1990). De las corrientes funcionalistas recomendamos Almond y Powell, 1978; Easton, 1992.

Refiriéndose al populismo latinoamericano, Daniel García nos apunta:

La socialización anterior generó identidades de clase y nacional populares fuertes. Sin confundir lo popular con la sociedad global, era una cultura basada en las decisiones de grupo, con alta valorización de la solidaridad y de lo colectivo (de lo utópico, "la construcción del hombre nuevo"). Los obstáculos principales para la realización del conjunto eran comprendidos en términos estructurales y, en gran medida, externos (la dependencia, las injusticias del comercio internacional, el capital, etc.). (García Delgado, 1994, 250)

En contraste con ello, las nuevas pautas de acumulación en el subcontinente y su democracia política emergente imponen una individualización del sujeto político. De gran ayuda en este proceso ha sido el desgaste y la crisis de representatividad sufrida por los actores políticos tradicionales, especialmente partidos políticos, sindicatos y gremios. Lo que caracteriza entonces a las relaciones sociales del capitalismo desregulado, es la atomización de la sociedad en intereses individuales, que se opone a la forma colectiva y organizada de lucha social, propia del neocapitalismo vigente desde las postrimerías de la II Guerra Mundial hasta principios de la década de los setenta.

Lo que interfiere en la consecución de mayor bienestar, según esta nueva pauta cultural individualizada, son aspectos centrados más en la psicología que en lo ideológico, más en lo económico que en lo político. Las barreras que impiden el *bien común* son la ausencia de productividad y el rezago competitivo que caracteriza a las sociedades populistas, y la posibilidad de lograrlo está siempre en la decisión individual de superar esos obstáculos. Por otra parte, la solidaridad adquiere un carácter subsidiario. Responde a la bondad implícita de la condición humana que se conmueve ante los pobres, los excluidos y los desgraciados, pero que en modo alguno cuestiona el modo en que se produce y distribuye la riqueza.

Lo que explica el resurgir de lo individual está íntimamente relacionado con la estrategia de los factores de poder, que se articulan en una sociedad en la que la desregulación y el énfasis sobre el mercado han sido impuestas. Los capitales diversifican su inversión en nichos que debilitan las redes solidarias, y el estado pospopulista se concentra en esfuerzos dirigidos a legitimar al capital y a reprimir selectivamente las resistencias sociales. Se trata de un acondicionamiento del sistema social para que permita la legitimación y los mayores márgenes de ganancia del capital, aun cuando las diferencias económicas y la depauperación de las mayorías sea evidente.

Pablo González Casanova nos lo explica de la siguiente manera:

El hecho concreto inmediato corresponde a una desmovilización de los intereses generales universales. La base de la desmovilización - pospopulista, poscomunista y neoliberal - se da a nivel de las políticas de inversión localizadas para la acumulación y la legitimación del capital. [Estas políticas] le quitan significación a las generalizaciones tradicionales y al pensar-hacer alternativo. Los pobres y los extremadamente pobres pueden aumentar, también puede aumentar la proporción de marginados y excluidos, y hasta la depauperación de los sectores medios, o el empobrecimiento de los servicios públicos, o el desempleo y el subempleo. Esos aumentos no tienen efectos "esperados." La nueva dominación del capital[...] permite- en el corto plazo y por un tiempo impreciso- una gobernabilidad aceptable de sus negocios. (González Casanova, 1994, 45)

De esta manera, la individualización del quehacer político se nos presenta como una precondition exigida y estimulada por los sectores del capital nacional y transnacional para circular por los países de la región, con márgenes garantizados de seguridad y amplias cuotas de ganancia.

El objetivo de la política ha dejado de ser el de la integración social, económica y política, para pasar a ser el de la búsqueda eficiente de las condiciones que faciliten la atracción y reproducción del capital nacional y/o transnacional. En el populismo, la actividad política tuvo una finalidad transformadora, liberadora. La movilización de los actores colectivos estaba orientada a modificar situaciones injustas, desproporciones y exclusiones, consideradas anticuadas de antemano, a la luz de interpretaciones ideológicas sustentadoras de un orden social emergente. En contraste, los requerimientos para el crecimiento económico, en la era neoliberal y en las nuevas democracias, pasan por encima de estas finalidades e impone la búsqueda de fines abstractos: la eficiencia y la eficacia. Los patrones del comportamiento gerencial de la industria privada eficiente son absorbidos por la administración pública, y hasta las políticas específicamente orientadas a la integración, como las políticas de seguridad social, pasan a ser evaluadas en términos de rentabilidad y rendimientos monetarios.¹⁹

¹⁹ Los informes que recomiendan al nuevo sistema de seguridad social chileno, como modelo para la reforma en otros países de la región, con elementos importantes de participación privada en la administración de fondos de pensiones y en la prestación de servicios de salud, resaltan las ventajas partiendo de los rendimientos y las ganancias de las agencias prestadoras de servicios, en clara similitud con la publicidad de organismos del sector financiero. Los principios básicos de la seguridad social (Solidaridad, Universalidad, Eficacia) son desplazados por rentabilidad y solidez de las administraciones correspondientes (López Castaño, 1992, 79-94; Cartaya y Domínguez, 1994).

Este rasgo eficientista en la nueva cultura política se recrea en una alta valoración del político gerente-profesional que desplaza al político militante, ideologizado. Aquellos capaces de "hacer algo" son los que se anexan popularidad y legitimidad, sobre todo en momentos en que se percibe que los actores tradicionales son incapaces de resolver problemas tan graves como el estancamiento y la hiperinflación, que caracterizaron al ocaso del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. La política, en la era neoliberal, deja de estar enmarcada en el debate y la dialéctica para transformarse en escenario de decisiones técnicas y administrativas.

Debe aclararse que esta tendencia hacia la eficiencia y la eficacia como valores fundamentales del nuevo quehacer político convive con procesos de transición y/o consolidación democrática en buena parte de los países de América Latina. Por lo tanto, se presenta para los líderes de esos países el dilema de protagonizar procesos de apertura e inclusión política a la vez que organizar procesos de toma de decisiones técnicas, donde el debate y la confrontación político ideológica debe ser suplantada por el atino y la conformidad con *verdades técnicas* previamente establecidas. Este dilema queda al descubierto, cuando los gobiernos de la región, en búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, deben recibir "misiones técnicas" de los organismos y bancos internacionales, encargados de elaborar informes sobre la más eficiente manera de superar problemas económicos, sociales y políticos, obviando los intereses internos representados en parlamentos, asambleas legislativas, consejos municipales y otras organizaciones informales de representación popular.

Las tensiones entre criterios técnicos y políticos pueden resolverse en una amplia gama de opciones, que van desde la politización de las decisiones y su sometimiento a mecanismos democráticos (en Uruguay, se sometió a referéndum un proyecto de políticas de privatizaciones), o superando de una vez las instancias políticas (en Perú, Fujimori disuelve el parlamento de manera inconstitucional e impulsa un programa de reforma económica). Sin embargo, la modalidad que más se repite es la de legislar por decreto importantes reformas en política económica, y después reprimir selectiva o ampliamente las respuestas políticas de los afectados por las reformas decretadas.

El *cómo hacer política* es una cuestión que viene a explicarse en parte por el *quién* y el *para qué* de la política. Daniel García Delgado sintetiza esta relación de la siguiente manera:

De la política concebida como acción transformadora, liberadora y sintetizada en el modelo "militante" se pasa al modelo "profesional", que lleva a la desaparición de la amplia capa de activistas vinculados a sindicatos, partidos, universidad y organizaciones de base. Esta mediación entre la sociedad y el Estado es reemplazada por los

medios de comunicación y por el pasaje del militante al "elector."
(García Delgado, 1994, 103)

En efecto, en la medida en que el reclutamiento de las clases dirigentes ya no pertenece exclusivamente al liderazgo de organizaciones colectivas ideologizadas, y se impone el criterio de la eficiencia como finalidad de la política, el comportamiento de los aspirantes se orienta a suprimir la militancia, salvo para la organización de actividades políticas muy específicas y resolución de problemas locales concretos. El compromiso con una clase o con una nación, clave en la organización de la actividad política durante la década de los cincuenta, sesenta y setenta se ve superado, una vez que la nueva cultura política nos hace entender que los costos de la participación en entidades colectivas son más altos que los beneficios que de ella se puede esperar.

El cambio en la finalidad de hacer política también genera modificaciones en el cómo. Si la finalidad es la eficiencia, hacer más con menos recursos, la formación de los nuevos dirigentes exige nuevos derroteros. Hacer política pasa ahora por la necesidad de administrar, de gerenciar eficientemente. La formación ideológica y principista de los partidos políticos y de organizaciones laborales, es desplazada por formación técnica, ya que los méritos necesarios para ascender en la carrera política son los de la capacidad de resolver problemas administrativos y de gestión pública, independientemente de la historia militante y política del aspirante.

Mientras el activista político persistente tiene que cambiar notablemente su acción e instrucción, es deseable que el nuevo ciudadano se convierta en un observador pasivo de la política, pues esta actividad está ahora encargada a técnicos con la formación necesaria para resolver sus problemas. La noción de ciudadano "militante", que potencialmente es movilizado y organizado colectivamente para articular demandas y abrir espacios al debate político, se ve reemplazada por la noción de ciudadano "elector", de cuya pasividad y docilidad se desprende y entiende su carácter democrático y cívico. En este escenario los medios de comunicación cobran relevancia como únicos vínculos existentes entre la política y el ciudadano cada vez más indiferente, que generalmente, recibe la información procesada como una parte más de su agenda de entretenimientos.

Con la imposición de estos nuevos valores y patrones del que hacer político, se adelanta parcialmente la respuesta a los problemas de gobernabilidad que se generan por los procesos de ajuste estructural.

3.3. Democracia y gobernabilidad posajuste en América Latina

Resumiendo lo hasta aquí discutido, podemos afirmar que las consecuencias sociales de la aplicación de medidas neoliberales desarticulan

las estructuras, aumentan substancialmente las desigualdades económicas y favorecen un reparto de poder inequitativo entre los distintos grupos sociales. En lo político, los procesos de ajuste han facilitado la mutación de valores que orientan a la cultura política hacia rumbos distintos a los que propagó la idea de democracia durante el populismo, haciendo énfasis en la eficiencia, lo individual y lo administrativo, y desplazando el consenso de valores que giraron en torno al compromiso y a la construcción de entidades colectivas.

En principio, estas consecuencias sociales y políticas se presentan como contrarias a la supervivencia de regímenes políticos democráticos. Parte importante de la literatura política sobre la democracia argumenta que los mayores niveles de bienestar generalizado son los que hacen posible mayores niveles de alfabetismo, educación, urbanización y expansión de los medios masivos de comunicación. Esto a su vez hace posible mitigar las tensiones del conflicto político y generar la predictibilidad imprescindible para el funcionamiento de las instituciones en democracia²⁰. Por su parte, la cultura política propicia para la democracia, según investigaciones empíricas publicadas, requiere de un alto grado de mutua confianza entre los miembros y grupos de la sociedad, la capacidad colectiva de tolerar la diversidad y una tradición de compromiso entre los distintos grupos a fin de configurar las instituciones políticas canalizadoras de conflictos. (Almond y Sidney, 1963, 68 y ss)

Mientras las reformas económicas implantadas por gobiernos democráticos, en algunos casos en continuidad con las reformas desplegadas durante los últimos lustros de gobiernos dictatoriales precedentes, siguen provocando desintegración social y pragmatismo en la cultura política, en todos los países de la región existe un Estado de Derecho en lo formal: se garantiza el derecho al voto, se reconocen derechos políticos y existen partidos en competencia, con mayor o menor igualdad en sus oportunidades de acceso al poder, según los casos.

Ante esta contradicción, la pregunta que subyace es: ¿qué tipo de gobernabilidad es la que permite que las democracias formales se mantengan con relativo éxito, mientras las democracias materiales se desintegran? ¿Cuál es el mecanismo que permite la elección periódica de presidentes, gobernadores de provincia, alcaldes y legisladores a distintos niveles, sin que las tensiones sociales producidas por la reestructuración productiva generen niveles de ingobernabilidad inmanejables, y/o acaben por imponer un orden abiertamente antidemocrático?

²⁰ Para ver en detalle sobre la incumbencia de las variables de integración social sobre el tipo de régimen político ver Malloy y Seligson, 1987.

Una respuesta parcial a estas preguntas la ha dado Guillermo O'Donnell, en un estudio de los procesos de ajuste en Perú, Argentina y Brasil, refiriéndose a las por él denominadas democracias delegativas (O'Donnell, 1992). Se trata, según este autor, de una especie de democracia en la que el poder es cedido desde los electores a una figura personal que gobierna al país "como le parezca conveniente". Su figura es paternal. Se trata del presidente de la nación, cuyos orígenes extrapartidistas y su legitimidad obtenida en campos diferentes al de la política (generalmente dotados de cierta historia de eficiencia, honestidad y, en ciertos casos, conducta imprevisible), facilitan por contraste la propagación y afianzamiento de una imagen de ineficiencia, deshonestidad y previsibilidad fatal de los adversarios naturales del presidente: políticos tradicionales e instituciones que dirigen.

En este escenario, la lucha política se individualiza. El presidente hace las veces de un Leviatán contemporáneo, en el que se combina una mezcla de individualismo y organicismo que facilitan un enfrentamiento legítimo con la fragmentación, el sectarismo y la ineficacia que representan los partidos. Esto permite la aplicación de medidas de remedio a los males urgentes de la nación a un costo difícilmente asumible en una situación, en la que, usando la terminología de Offe, funcione medianamente bien el puente que une los individuos al Estado, es decir, las instituciones de la democracia liberal.

Para la aplicación de medidas de remedio, el presidente necesita de asesoramiento técnico. Los problemas económicos y sociales dejan de ser políticos, para convertirse en problemas técnicos. Así, que una función de importancia crucial en los primeros tiempos de un presidente delegativo, es la de proteger a su equipo de ministros técnicos, contra los ataques de instituciones democráticas, disminuidas pero no extinguidas. El aislamiento presidencial, sin embargo, aumenta, cuando el apoyo del movimiento que lo lleva al poder también disminuye. A partir de este momento comienzan las tentativas más autoritarias de manejo del poder.

Lo que diferencia las democracias delegativas de las democracias representativas es que las primeras eliminan el sentido de responsabilidad (*accountability*) propios de la segunda.²¹ En una democracia delegativa el representante disminuye su responsabilidad política. Tiene el poder y la legitimidad necesaria para actuar en beneficio de la nación. Sin embargo, se diferencia del autoritarismo en el sentido de que no elimina abiertamente la

²¹ Según O'Donnell, en "las democracias representativas consolidadas, la *accountability* opera no sólo verticalmente, en relación a aquéllos que eligieron al ocupante de un cargo público [...], sino horizontalmente con relación a una red de poderes relativamente autónomos que tiene la capacidad de cuestionar y eventualmente castigar maneras impropias del ocupante del cargo al cumplir sus responsabilidades". Esta característica está, por supuesto, ausente en las democracias delegativas (O'Donnell, 1992, 12 - 13).

resistencia institucional y social, sino que la supera mediante la omisión de sus propuestas y cuestionamientos y, en algunos casos, desafiando su poder constitucionalmente establecido a la hora de planificar y ejecutar políticas públicas.

Un segundo intento de respuesta es el que asocia la relativa estabilidad en las democracias latinoamericanas a las condiciones en que se realizaron las transiciones desde los gobiernos autoritarios en la década de los 80's, aunque también es aplicable a las democracias de más de tres décadas de vigencia, como las de Venezuela y Costa Rica. Se hace énfasis desde esta perspectiva al papel jugado por las Fuerzas Armadas en los procesos de negociación entre distintas fuerzas sociales para la implantación de regímenes democráticos.

Es indudable que las Fuerzas Armadas se constituyeron en actores políticos relevantes después de su larga experiencia en el poder entre la década de los setenta y principios de los ochenta. Con grados variables de intensidad, se mantuvieron como "resorte básico de poder al interior del poder estatal" y de las instituciones que los nuevos gobiernos democráticos debían gerenciar.²² Esta posición, reconocida en las negociaciones respectivas, se materializa en un continuo que va desde el mantenimiento de ciertas prerrogativas en las instituciones civiles, hasta el control explícito de la última palabra en aspectos relacionados con la justicia y el Estado de Derecho.

Las condiciones impuestas por fuerzas castrenses durante la transición, y las fuerzas sociales nacionales e internacionales para transformar el aparato productivo a partir de políticas orientadas a la exportación, impidieron en los años ochenta la consolidación democrática entendida como un proceso en el que se permite la legitimación de las estructuras, de las instituciones y de los procedimientos democráticos mediante el afianzamiento de la incertidumbre. Por el contrario, aunque el discurso político oficial mantuvo la tesis de la consolidación democrática, la misma fue entendida en el sentido de mantener la estabilidad y la persistencia, mientras la incertidumbre fue controlada mediante la restricción de los nuevos temas de agenda y la exclusión de ciertos actores, construyendo más bien un tipo de régimen denominado democracia congelada.²³

²² Trabajos que mantienen esta línea de análisis son: Calderón y Dos Santos, 1988; Dos Santos, Mario (coord) 1987. Para los aspectos relacionados con la incertidumbre necesaria para las democracias, ver Przeworski, 1988, 96 - 100.

²³ El término *Freezing Democracies* fue utilizado por Terry L. Karl, para referirse a la opción tomada por los actores políticos en los procesos de consolidación democrática, tendientes a reducir explícitamente los temas de la agenda nacional y a la inclusión selectiva de nuevos actores en la arena política (Karl, 1990, 1- 22).

En este tipo de democracias, el control de entrada de nuevos actores políticos puede ser garantizado a través de un pacto fundacional, que es inclusivo, al determinar cuáles son los actores autorizados a efectuar la discusión pública, y a la vez está dirigido a restringir la oportunidad de participación de grupos alternativos con el propósito de garantizar los intereses vitales de las clases dominantes.²⁴ Otras características de los pactos fundacionales es que pueden contener cláusulas procedimentales y cláusulas temáticas. Las primeras establecen las reglas del juego por medio de las cuales los actores pueden acceder al reparto de poder. Las segundas, generalmente implícitas, restringen las materias a ser objeto de discusión pública y, sobre todo, de debate electoral. Esto trae como consecuencia que algunos aspectos de justicia puedan ser execrados de la agenda pública por los actores que buscan consolidar la democracia, especialmente los relacionados con los crímenes y represiones de regímenes autoritarios precedentes y/o con aspectos netamente constitucionales, como la conformación de los poderes públicos, de los órganos deliberantes, y la participación en ellos de las Fuerzas Armadas.

El resultado de estas dos estrategias de gobernabilidad (Democracia Delegativa y Democracia Congelada) durante la década de los ochenta ha sido muy provechoso para las oligarquías conectadas con sectores productivos transnacionalizados. Se ha garantizado las condiciones en la que ciertos sectores del capital local e internacional asociados despliegan su estrategia de reproducción, en un escenario de acción política limitada y excluyente, a la vez que se proclama formalmente la democracia para legitimar el consenso político necesario.

La democracia exclusivamente electoral, el control de la incertidumbre, la centralización del poder y el despliegue de un aparato ideológico que explícitamente expone la fatalidad de un camino único para lograr el despegue económico y, por consecuencia, el desarrollo social, han terminado por minar la organización de sectores populares vinculados a la movilización política. Sin embargo, la rigidez del modelo puede a su vez provocar rupturas más o menos impactantes que desarticulen las estrategias de gobernabilidad conservadora impuesta. Las protestas y acciones guerrilleras de los integrantes del Movimiento Zapatista (1994), justo en el momento en que México hacía gala de su entrada en el Tratado de Libre Comercio; la crisis diplomática generada por el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru en Perú (1996-1997); las desarticuladas protestas callejeras en Caracas (1989) y Río de Janeiro (1993); así como las huelgas en Argentina (1995, 1996, 1997) y

²⁴ "En esencia, se trata de mecanismos antidemocráticos, sustentados por las élites, las cuales buscan crear un deliberado contrato socioeconómico y político que desmovilice actores masivos emergentes mientras delimita la extensión en la cual todos los actores pueden participar o hacer uso de la política" (Karl, 1990, 12).

Colombia (1992, 1997), nos hablan de modelos de gobernabilidad no infalibles, y del advenimiento de tiempos de complejas recomposiciones en el panorama político latinoamericano, en los que la aplicación de modelos excluyentes en lo económico, pondrán a prueba las estrategias conservadoras de poder, la vigencia de los valores que sustentan su cultura política y su modelo de democracia limitada.

4. Comentario final

Cuando hablamos de las tensiones entre la amenazada democracia real y la vigencia de democracias formales no estamos aludiendo a problemas exclusivos de América Latina. Estos temas forman parte fundamental del debate sobre la crisis de la modernidad en los países de Europa Occidental y Norteamérica.²⁵

Dos factores han potenciado la crisis de representatividad política en el mundo occidental. En primer lugar, la crisis en la sociedad del trabajo y de las utopías que ella generaba. Si el modelo de modernización económica implicó la separación del obrero de su máquina y del producto de su trabajo, el poscapitalismo, desmonta la tradición fabril del capitalismo moderno, en el momento en que tiempo y fuerza de trabajo no retienen la exclusividad como claves del proceso productivo. La implantación de nuevas tecnologías, ahorradoras de mano de obra, termina por eliminar la reinversión de energía humana y por inflar al sector terciario de la economía, especialmente en el campo de los servicios privados personalizados, caracterizados por la informalidad en países del tercer mundo, donde los trabajadores, además, no cuentan con sistemas de seguridad social eficaces. Estas transformaciones en el proceso productivo ponen en peligro la lógica de representatividad que caracterizaba al pacto socialdemócrata.²⁶

En segundo lugar, la agudización de la pérdida de autonomía de los poderes formalmente establecidos frente a los nuevos movimientos que, de manera explícita o implícita, imponen su voluntad y/o tienen las herramientas de poder suficientes para inclinar la balanza de decisiones públicas a su favor, de una manera transnacionalizada y volviendo obsoletos los ordenamientos constitucionales nacionales.

Si las mutaciones descritas transforman las pautas de legitimidad en los países industrializados, en los países subdesarrollados terminan por

²⁵ Véase entre otros Mires, 1994, 86 - 101; Touraine, 1995, 391; Offe, 1988, 41 - 71.

²⁶ "A la sombra de este pacto fueron creadas relaciones corporativas. Partidos liberales, cristianos y conservadores se acomodaron muy bien al pacto socialdemócrata y en cierto sentido lo hicieron suyo, ampliándolo incluso hacia otras corporaciones, como a los campesinos, fuertemente subvencionados en Francia y Alemania" (Mires, 1994, 89).

desmontar órdenes políticos que estaban aún en proceso de construcción. El primer impacto de las transformaciones en la organización del trabajo y las exigencias del capital en América Latina, se materializó en derrocamiento de las democracias durante la década de los sesenta y setenta, justificado por la protección del hemisferio de la tentativa comunista. A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el reagrupamiento de sectores burgueses transnacionalizados, ante la caída del enemigo comunista, apuesta por el regreso de una democracia especial que permita la vigencia de pautas de acumulación excluyentes en lo social y garantice las más altas tasas de ganancia con el mínimo riesgo posible.

En buena parte de los países latinoamericanos, las instituciones de sufragio universal se han establecido, más como una respuesta a las exigencias internacionales de legitimación que como resultado del esfuerzo desplegado por fuerzas nacionales. De aquí que la debilidad de las democracias realmente existentes en América Latina la consideramos endémica y, por lo tanto, las posibilidades de profundización las encontramos remotas mientras no se reagrupen las fuerzas sociales y se articulen en un planteamiento alternativo de pacto social, cuyo contenido establezca el enfrentamiento a la exclusión social y a la desigualdad económica que caracterizan y hacen posibles las actuales pautas de acumulación en la región.

Por último, a la luz de los últimos sucesos políticos, se evidencia que las modalidades de gobernabilidad vigentes tienen un éxito esporádico. La desintegración social acelerada por la reestructuración económica no sólo es incompatible con prácticas democráticas de contenido, sino que incluso, terminará afectando a la democracia como forma, a la democracia procedimental. Esta incompatibilidad viene explicada por la misma forma condicionada en que se aplican las políticas económicas (fuera de cualquier control democrático constitucional), y por el hecho irrefutable de que los nuevos regímenes democráticos no han podido delastrarse de las limitaciones heredadas de modelos populistas y/o autoritarios precedentes, (Clientelismo, altas cuotas de poder de las fuerzas armadas, caciquismo, corrupción, falta de autonomía de los poderes públicos, etc.). Más bien, en algunos casos, esas limitaciones se han visto reforzadas en las negociaciones propias de los procesos de transición desde gobiernos autoritarios.

Bibliografía

- Almond, Gabriel.A y G. Bingham Powell (1978). *Política Comparada*. Buenos Aires, Paidós.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*. Princeton, Princeton University Press.

- Amin, Samir y Pablo González Casanova (Dirs.) (1995). *La nueva organización capitalista mundial vista desde el sur. I. Mundialización y acumulación*. Barcelona, Edit. Anthropos.
- Anderson, Perry (1996). "Neoliberalismo: Balance y perspectivas para la izquierda". *Viento Sur*, No. 26. Madrid.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1991). *Progreso Económico y Social en América Latina, informe 1991*. Washington D.C. BID.
- Banco Mundial (1995). *El mundo del trabajo en una economía integrada: informe sobre el desarrollo mundial 1995*. Washington, Banco Mundial.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos (1988). *Democratización, modernización y actores políticos: ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, Buenos Aires, edit CLACSO, biblioteca de Cs. Sociales No. 27 y 28.
- Calderón, Fernando y Mario R. Dos Santos (1995). *Sociedades sin atajo. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Buenos Aires, Edit. Paidós.
- Cartaya, Vanessa y Carlos Domínguez (1995). "Modalidades de Acceso a la Seguridad Social. Informe Final". Caracas, Proyecto VEN/92/016, CORDIPLAN/PNUD. Mimeo.
- Catalano, Ana María (1993). "La crisis de la representación de los sindicatos: Del esencialismo de clase a la función comunicativa". *Nueva Sociedad*, No. 124. Caracas, pp. 123 - 133.
- CEPAL (1991). *Internacionalización y Regionalización de la economía mundial. Sus consecuencias para América Latina*. Santiago.
- CEPAL (1995a). *Balance Preliminar de la economía en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CEPAL (1995b). *Panorama Social de América Latina*. Santiago.
- Dos Santos, Mario (Coord.) (1987). *Concertación político - social y democratización*. Buenos Aires, CLACSO.
- Easton, David (1992). *Esquema para el Análisis Político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Fazio, Hugo (1996). *El Programa Abandonado Balance Económico y Social del Gobierno de Aytwin*. Santiago de Chile, Cenda, ARCIS Universidad y Colección Sin Norte.
- Filgueira, Fernando, Lijtenstein, Sergio y George Avelino (1995). "Cambio Económico, Exclusión Social y Minimalismo Democrático" en Alcántara, Manuel e Ismael Crespo (Eds.). *Los límites de la Consolidación Democrática en América Latina*. Salamanca. Universidad de Salamanca.
- García, Daniel (1994). *Los Actores Sociopolíticos Frente al cambio. Una Perspectiva desde América Latina*. Buenos Aires, Docencia.
- Geertz, Clifford: (1990). *La interpretación de las culturas*. Barcelona, Gedisa.
- Gil Barrios, Gladys A. (1990). *Deuda externa, políticas de estabilización y ajuste estructural*. Madrid. Universidad Complutense de Madrid. (Tesis Doctoral)
- González Casanova, Pablo (1994). "Lo Particular y lo Universal a Fines del Siglo XX". *Nueva Sociedad* N° 134. Caracas.
- Godio, Julio (1993). "Reestructuración del Mercado Laboral y Estrategia Sindical". *Nueva Sociedad*, N° 124. Caracas.
- Griffith Jones, Stephany (1988). *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Hens, Marián y José Antonio Sanahuja (1995). "Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina", *Nueva Sociedad*, No. 138. Caracas.

- Husson, Michel (1996). "Las tres dimensiones del Neoimperialismo" *Viento Sur*, No. 25. Madrid.
- Karl, Terry (1990). "Dilemmas of Democratization in Latin America". *Comparative Politics*. Vol. 22. No. 4. New York, pp. 1 - 22
- Krueger, Anne, (1984). "The Political Economy of the rent-seeking society", en *American Economic Review*, 64, No.3, Washington.
- Lechner, Norbert (1992). "El debate sobre Estado y Mercado". *Nueva Sociedad* No.121. Caracas.
- López Castaño, Hugo (1992). "Competencia en la prestación de Servicios y Monopolio Público Asegurador" en Cárdenas, Miguel Eduardo y Guillermo Oleano: *Reforma de la Seguridad Social en Salud*. Bogotá. Frescol, pp. 79 -94.
- Malloy, James M. y Mitchell A. Seligson (Eds.). (1987). *Authoritarians and democrats: Regimen transitions in Latin America*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Martner, Gonzalo D. (1989). *El Hambre en Chile*. Santiago. GIA y ONU.
- Meller, Patricio (1989). "En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial". *Revista de la CEPAL*, No. 37. Santiago.
- Miliband, Ralph et al. (Eds.) (1992). *El Neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos*. Valencia, Ediciones Alfons el Magnanim.
- Mires, Fernando (1994). "La Reformulación de lo Político". *Nueva Sociedad* N° 134. Caracas.
- Mises, Ludwig Von (1996). *Sobre Liberalismo y Capitalismo*. Tomo I. Barcelona, Ediciones Folio.
- Navarro, Vicéncs (1996). "Neoliberalismo, desempleo, empleo y estado", en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*. No. 134. Madrid, Fundación Sistema.
- O'Donnell, Guillermo (1992). "¿Democracias Delegativas?". *Cuadernos del CLAEH*, No. 61,1. Montevideo.
- O'Donnell, Guillermo y otros (Eds) (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas Comparadas*. Buenos Aires, Paidós.
- Offe, Claus (1988). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid. Alianza Universidad. 309 pp.
- Petras, James y Henry Veltmayer (1995). "La recuperación económica de América Latina. El mito y la realidad". *Nueva Sociedad* No. 137, Caracas.
- Przeworski, Adam (1988). "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia" en O'Donnell, Guillermo y otros: *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Buenos Aires, Paidós.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracia y Mercado: Las reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ramírez, Miguel (1993). "Stabilization and Adjustment in Latin America: A New Neostructuralist Perspective". *Journal of Economics Issues*. Vol. XXVII, N° 4. Knoxville Association for Evolutionary Economics, University of Tennessee, pp. 1015-1059.
- Skidmore, Thomas E. y Peter H. Smith (1996). *Historia Contemporánea de América Latina*. Barcelona, Editorial Crítica.
- Touraine, Alain (1995). *Crítica de la Modernidad*. México. Fondo de Cultura Económica. pp.391
- Viguera, Aníbal: (1996). "Empresarios y acción política en América Latina. Un perspectiva comparada", *Nueva Sociedad*, No. 143. Caracas, pp 174 - 189.
- Vilas, Carlos M. (1994). "América Latina en el Nuevo Orden Mundial". *Política y Sociedad*, No. 17. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

- Vilas, Carlos M. (1996). "Democracia y Alternativas al Neoliberalismo". CEIICH - UNAM. Ponencia presentada en los Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid. El Escorial.
- Villareal, René: (1986). *La Contrarevolución Monetaria: Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Weintraub, Roy E. (1996). "Economía Neoclásica". *Fortune Enciclopedia de Economía*. Fascículo 5. Barcelona, Ediciones Folio.
- Williamson, John (1992). *Latin American Adjustment*, Washington. Institute for International Economics.
- World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington DC.
- Zahler, Roberto y Carlos Massad (1984). "El Proceso de ajuste en los años 80: La necesidad de un enfoque global". *Revista de la CEPAL*, No. 23. Santiago, agosto.
- Zapata, Francisco (1996). "Reestructuración Económica, Sociología del Trabajo y Sindicalismo en América Latina." En Alá, Carlos Santiago y Elsa Planell Larrinaga (Eds). *Reestructuración Productiva, Cambio Tecnológico, Género y Sindicalismo en América Latina*. San Juan, Universidad de Puerto Rico, pp. 1-19.

FUNDAPATRIA Y LA APERTURA PETROLERA VENEZOLANA

Luis F. Marcano González

Los fundamentos de la apertura petrolera

Desde el siglo XVIII los padres de la economía política sentaron las bases teóricas del orden en la sociedad moderna. Postularon, entre otras cosas, cuáles debían ser los roles de los particulares y del poder público. Era la época del naciente capitalismo, se necesitaban reglas que regularan los intercambios sociales y que limitaran el poder a los señores feudales, propietarios hasta ese momento del medio de producción máspreciado: la tierra. De la obra de estos autores salió una condena explícita a la renta de la tierra, la renta feudal. Para ellos la única fuente legítima de ingresos era la que provenía del capital y del trabajo. Todo lo demás eran ingresos no productivos. La doctrina creada por Say, Smith y Ricardo, entre otros, es lo que se conoce hoy en día como el liberalismo.¹

Durante el siglo XIX, aparecieron una serie de críticos a este pensamiento. Carlos Marx, el más notable de ellos, en su obra *El Capital*. Crítica de la Economía Política, puso de relieve los aspectos medulares y sustantivos del nuevo orden social que se inauguraba. Sin embargo, este mismo crítico consideró, al igual que sus antecesores a quienes criticaba, que sólo el capital y el trabajo eran las fuentes legítimas de ingresos en la sociedad y que la tendencia era disminuir cada día más los ingresos que por el concepto de la renta tenían algunos miembros de la sociedad.

Entre crisis, unas cortas y otras largas, el capitalismo ha venido avanzando hasta nuestros días. El pensamiento liberal continua presente, con la buena dosis de contenido religioso y moral de su origen. La investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de la naciones, de Smith, es considerada como la guía fundamental en materia del ordenamiento de las relaciones sociales. Las tesis liberales insisten constantemente en la necesidad de que al Estado no le es dado poseer la propiedad de los medios de producción. Todos ellos deben estar más temprano que tarde en manos de los particulares. Es decir, a manos de aquellos que sí tienen la capacidad para adquirirlos. El Estado, para el liberalismo debe limitarse a la función de cobrar los impuestos y de administrar los servicios públicos para la población.

¹ Sobre algunos aspectos relativos a los fundamentos morales del liberalismo vinculados al tema de la propiedad estatal, cf. Baptista (1996).

Sin embargo, en este siglo la crisis de los años treinta provocó que aparecieran en los países occidentales un modelo que propugnaba la intervención del Estado en las actividades económicas a fin de regular los desajustes que se habían producido. Es lo que se llamó el keynesianismo fiscalista. Pero los problemas que se originaron nuevamente a raíz de la crisis de los años setenta en el mundo capitalista -entre ellos el de la inflación-, algunos de los cuales tuvieron que ver con el papel Estado en los asuntos de la sociedad, provocaron un renacer de las tesis del mercado como regulador fundamental de las relaciones económicas, políticas y, en general, del resto de las prácticas sociales. Es lo que conocemos hoy en día como las tesis del neoliberalismo. La importancia e influencia de estas tesis ha venido creciendo desde hace algunos años de una forma considerable. Buena parte de los países del llamado mundo occidental han asumido los postulados del neoliberalismo como guía en las decisiones que atañen la vida de sus sociedades, en particular en aquellas decisiones que tienen que ver con las relaciones económicas.

Las tesis neoliberales propugnan entonces, como lo señala Del Búfalo,² que «el mercado es el principio universal de organización social a partir del individuo; principio de organización que debe ser instaurado a nivel de toda la sociedad» (1995:15). La reestructuración neoliberal se propone un programa algo distinto al liberalismo histórico y sus postulados pasan a la esfera política porque intentan defender al individuo frente al poder omnipresente del Estado. Señala, además, Del Búfalo que el neoliberalismo pretende: la eliminación de las políticas económicas del Estado orientadas a regular el ciclo económico; dismantelar toda la infraestructura del Estado asistencial; reducir la regulaciones estatales toda vez que sea posible y sustituirlas por el consenso de los ciudadanos; y, estimular la competencia entre individuos libres como motor de la prácticas sociales. Este es pues el ambiente que impregna buena parte del debate de fin de siglo en aquéllo que tiene que ver con el desarrollo de cada una de la sociedades y naciones en el ámbito mundial. Por supuesto que el avance de estas tesis van encontrando resistencias en cada nación concreta, donde los efectos de la aplicación sobre la población en su conjunto comienzan a sentirse de una manera casi inmediata.

Por lo tanto, los modelos de organización social desarrollados desde principios del presente siglo han hecho crisis. Hemos visto como el mundo capitalista ha sufrido el progresivo agotamiento del modelo keynesianismo fiscalista, apoyado en principios de la economía neoclásica. Este modelo dio origen al Estado asistencial. Por otro lado, la existencia paradigmática de la Unión Soviética y de los demás países que poco a poco se iban incorporando a su esfera de influencia, al mundo del socialismo real. Este conjunto de

² El trabajo de Enzo del Búfalo sobre la estrategia neoliberal de fin de siglo es muy ilustrativo sobre las diferencias conceptuales entre liberalismo y neoliberalismo tanto en sus implicaciones económicas como políticas.

naciones se presentaban -y aún hoy algunas lo hacen- como alternativa del desarrollo social frente al capitalismo, colocando un énfasis fundamental en la presencia del Estado en todos los asuntos de la sociedad. Es el modelo del Estado socialista. No obstante, después de la disolución y caída de la Unión Soviética las tesis socialistas han sido sustituidas también por aquellas en boga en los países occidentales, las del neoliberalismo.

Venezuela no ha escapado a este debatir ni a las consecuencias prácticas que de él se derivan. El país se ha incorporado al capitalismo mundial básicamente a lo largo del presente siglo. En la división internacional del trabajo ha sido un país monoprodutor y exportador de petróleo, la principal fuente de energía de este siglo. La sociedad venezolana ha aprovechado los ingresos que se derivan de esta circunstancia para dotarse de los rasgos formales del capitalismo. En ese sentido, más tarde que el resto de los países de la región latinoamericana, parte de la dirigencia política y económica venezolana ha venido asumiendo progresivamente las tesis del neoliberalismo. El retraso ha tenido que ver con condiciones particulares de la propia nación venezolana. La economía del país, cuya fuente de ingresos fundamental ha sido el petróleo, vivió el aplazamiento de los efectos de la crisis de los años setenta gracias al aumento de los precios petroleros; ingresos que además del endeudamiento externo permitieron que los efectos de esa crisis capitalista se hicieran sólo presentes una década después con otro tipo de manifestaciones.

Es pues sólo a partir de finales de la década de los años ochenta que parte de la dirigencia de la sociedad venezolana asume las tesis neoliberales como alternativa y solución de la crisis. Dos planes de ajuste económico aplicados hasta ahora han sido el comienzo. Un proceso de privatización lento pero presionado de manera permanente por las circunstancias económicas es otra de las manifestaciones. Y, por último, un reacomodo del cuadro político como el reflejo del abandono progresivo del pensamiento dominante que se gestó en la dirigencia nacional alrededor del desarrollo de la sociedad completa el cuadro de transformaciones de la sociedad venezolana.³ Se ha perseguido poner en sintonía a la nación con el acontecer mundial en esta materia. Son muy pocas las áreas de competencia social en Venezuela, sobretudo en lo económico, que escapan hoy a la influencia de los postulados doctrinarios de la corriente neoliberal.

Después de más de veinte años de nacionalizada y contradictoriamente desde la misma empresa estatal Petróleos de Venezuela, S. A., Pdvsa,⁴ -

³ Sobre el tema del petróleo en el pensamiento económico venezolano cf. el ensayo de Asdrúbal Baptista y Bernard Mommer (1992).

⁴ La empresa fue creada en 1975 después de que el Congreso de la República promulgara la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de Hidrocarburos; es decir, la llamada Ley de Nacionalización Petrolera.

segunda corporación mundial de petróleo- se viene actuando para que el Estado ceda de nuevo progresivamente el control del negocio petrolero a los particulares. Los argumentos centrales de los defensores de esta política⁵ han girado alrededor de la necesidad de mantener la empresa competitiva en el mercado mundial de crudos y para ello, se aduce, que se necesitan alianzas estratégicas que les permitan obtener capital y tecnología de sus potenciales socios. Este proceso ha recibido el nombre de apertura petrolera y ha encontrado una resistencia en algunas esferas de la opinión pública nacional. Una de las formas institucionales de esta oposición ha sido la de la Fundación Pro-Defensa del Patrimonio Nacional, mejor conocida como Fundapatria.

Desde 1993, con la aprobación del Ejecutivo y el Congreso Nacional, Pdvsa viene desarrollando la apertura petrolera. La superficie del territorio nacional comprometida en estas asociaciones y convenios es de más de un millón y medio de hectáreas. El objetivo perseguido con el proceso de apertura es el de elevar la producción de petróleo a seis millones de barriles diarios para el año 2006. El argumento central de esta política se basa en que Venezuela posee una de las más grandes reservas de petróleo del hemisferio occidental⁶ -65 millardos de barriles, además de 270 millardos de barriles de crudos pesados y extrapesados en la Faja del Orinoco- y que lo mejor es explotar toda esta riqueza antes de que el combustible fósil sea sustituido por otra fuente de energía o deje de ser la fuente de energía que es actualmente. El retorno de las empresas petroleras extranjeras se justifica por la necesidad de recursos financieros y tecnológicos que se requieren para alcanzar una meta como la señalada. En pocas palabras, la apertura petrolera se ha vendido a la sociedad venezolana como una fuente de nuevos y mayores ingresos que podrán ser redistribuidos en el seno de la población por múltiples vías, una de ellas el rápido crecimiento económico que se derivará de todas estas inversiones. Es lo que dirían algunos críticos del proceso de acumulación venezolano, continuar viviendo más de la renta petrolera.⁷

Pero lo preocupante del proceso no es precisamente este aspecto que oculta lo fundamental. El fondo del asunto es de otra naturaleza, tiene diferentes aristas. Por un lado, llama la atención la insistencia de Pdvsa de continuar con el modelo exportador de energía fósil. Por otro lado, preocupa la entrega a particulares de parte de las reservas de crudos livianos y medianos, que resulta del esquema de ganancias compartidas, quedando así el país con menos posibilidades de desarrollar una política alternativa de

⁵ Sobre estos argumentos cf. Anzola (1996), Avila Vivas (1995), Espinasa (1996a y b), Francés (1996) y Quirós Corradi (1996), entre muchos más.

⁶ Incluso publicaciones extranjeras consideran que el país puede poseer mayores reservas que las probadas actualmente. Al respecto, cf. Howell, Bird y Gautier (1993).

⁷ Sobre el particular cf. el trabajo ya citado de Baptista y Mommer (1992) y el reciente trabajo de Fernando Coronil (1997) donde se analizan los efectos de la renta petrolera a lo largo de la historia venezolana.

industrialización basada en la ventaja que significa el disponer de un recurso abundante como el petróleo. Por último, se destacan los términos concretos de negociación con las empresas privadas, donde parece desconocerse buena parte de la experiencia acumulada por el país a lo largo de setenta años de participación en el negocio petrolero mundial.⁸

En este sentido, el proceso de apertura petrolera ha provocado una reacción de algunas instituciones y personas de la sociedad que lo han denunciado como desnacionalizador y atentatorio a la soberanía nacional. Desde el año pasado esta resistencia se ha concentrado en Fundapatria que a través de remitidos en la prensa nacional, la publicación de un periódico quincenal, la convocatoria a reuniones públicas y el respaldo a dos demandas introducidas por particulares ante la Corte Suprema de Justicia, donde se han solicitado la nulidad de los acuerdos aprobados por el Congreso Nacional por anticonstitucionales e ilegales, ha venido sosteniendo un debate en torno al tema petrolero y a otros tópicos del panorama nacional actual.

El presente trabajo se propone presentar un análisis de la posición de Fundapatria en relación a la apertura petrolera. El objetivo ha sido describir la práctica política de esta organización en la discusión sobre la acción de sectores importantes del Estado venezolano sobre la actividad petrolera. Se ha procedido a analizar las publicaciones oficiales de esa organización (periódico bimensual, remitidos y declaraciones públicas en la prensa nacional). Hemos realizado, además, entrevistas a algunos de los dirigentes de la Fundación y a otras personalidades vinculadas al tema del petróleo en el país. Asimismo, se ha realizado un examen hemerográfico que permite ponderar el espacio que han tomado los argumentos de Fundapatria en la prensa escrita nacional.

Presentaremos el análisis de los antecedentes de la oposición al proceso de apertura, los términos de las demandas introducidas ante la Corte Suprema de Justicia venezolana, la práctica política de Fundapatria en torno al tema petrolero y las reacciones frente a los puntos de vista expresados por la Fundación en las distintas coyunturas políticas en las cuales le ha tocado actuar. Concluiremos con un análisis de los límites de esta acción política esbozando algunas hipótesis sobre los problemas políticos más relevantes que confronta la sociedad venezolana en el futuro inmediato.

Los antecedentes de Fundapatria

En 1975, cuando el Congreso de la República promulga la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos; es decir, la Ley de Nacionalización Petrolera, los legisladores dejaron abierta, en el

⁸ Sobre las argumentaciones sobre este volver al pasado en la actividad petrolera, cf. Mendoza Potellá (1996) y Rodríguez, A. (1996a y b).

artículo 5º, la posibilidad de asociaciones con empresas privadas en casos especiales y cuando así conviniese al interés público. Quedaba así facultado el Ejecutivo Nacional para que directamente o mediante entes de su propiedad celebrasen estos convenios contando con antelación con la aprobación de las Cámaras del Congreso, en sesión conjunta, una vez que el Gobierno hubiese informado debidamente de todas las circunstancias pertinentes. Esta previsión del legislador fue ampliamente debatida y generó una intensa polémica en la opinión pública nacional. El senador, para esa época, Rafael Caldera, actual jefe de Estado, fue uno de los opositores en la discusión de esta norma. Sin embargo, el Congreso procedió a promulgar el mencionado instrumento legal con esta previsión.

Quince años después de nacionalizada la industria, a finales de 1990, Lagoven, S.A., empresa filial de Pdvsa, presentó ante la Corte Suprema de Justicia un Recurso solicitando que se resolviesen las colisiones que entre la distintas leyes sobre hidrocarburos (1967), gas (1971) y nacionalización (1975) se presentaban. En abril de 1991, la Corte aprueba la ponencia de Román Duque Corredor, Magistrado de la Corte para la época, respondiendo favorablemente⁹ a la solicitud de Lagoven; indicándole que el artículo 5º de la Ley de Nacionalización Petrolera derogaba los artículos que sobre el gas y los hidrocarburos tenían las leyes anteriores y que reservaban únicamente al Estado la explotación de estos recursos. La decisión de la Corte Suprema de Justicia permitió comenzar al año siguiente el proceso de apertura petrolera inscrito dentro del plan de negocios elaborado por Pdvsa desde 1990.

El primer paso de la apertura petrolera se dio en 1992 con los convenios operativos para la reactivación de campos petroleros, denominados también campos marginales, de los cuales han sido asignados hasta la fecha catorce campos. Luego, en 1993, se convinieron las asociaciones estratégicas para producir crudos en la Faja del Orinoco, de las cuales existen dos convenios en marcha: el Maraven-Conoco y el Maraven-Total-Startoil-Norsk Hydro y otros dos todavía en negociación: Lagoven-Mobil-Veba y Corpoven-Arco. También en 1993 fue aprobado por el Congreso de la República un convenio de asociación para la exploración, extracción, liquefacción y comercialización de gas costa afuera, con las empresas Shell, Exxon y Mitsubishi en los yacimientos descubiertos en la zona del Golfo de Paría, al noreste del territorio venezolano.¹⁰ Este proyecto recibió el nombre de Cristóbal Colón.¹¹

⁹ Las implicaciones jurídicas de la decisión de la Corte Suprema de Justicia en este aspecto son analizadas por Luis Vallenilla en su trabajo *La apertura petrolera: Un peligroso retorno al pasado*, 1995.

¹⁰ Las autorizaciones de los Convenios Maraven-Conoco, Maraven-Total y Lagoven-Exxon-Shell- Mitsubishi, para el Proyecto Cristóbal Colón, fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 35.293, el 9 de septiembre de 1993.

Luego, el 4 de julio de 1995, el Congreso aprobó en sesión conjunta de las Cámaras,¹² a pesar de las advertencias de algunos especialistas sobre el significado de este paso,¹³ el marco de condiciones de lo que Pdvsa ha denominado esquema de ganancias compartidas. A partir de allí se abrieron las posibilidades para que la empresa estatal licitara una serie de áreas bajo esta modalidad

En resumen, las formas de la apertura impulsada por Pdvsa, para el desarrollo de negocios con participación del capital privado, han sido las siguientes: 1) Treinta y tres convenios operativos para la reactivación de campos, que se vienen ejecutando desde 1992; 2) Cuatro asociaciones estratégicas para producir crudos en la Faja del Orinoco, iniciadas en 1993; 3) Una asociación estratégica para la explotación de gas costa afuera, en el cual se inscribe el proyecto Cristóbal Colón; 4) Ocho Convenios bajo el esquema de ganancias compartidas; 5) Una empresa mixta en el área de la Orimulsión,¹⁴ con la cual la empresa Bitor -también filial de Pdvsa- aspira aumentar su capacidad de producción de este combustible; 6) Libre competencia en el mercado nacional de combustibles, con lo cual se aspira a abrir al capital privado el mercado nacional de hidrocarburos; 7) Diez y nueve empresas mixtas en la actividad petroquímica; 8) Seis empresas para la industrialización de los hidrocarburos, con la finalidad de aprovechar el gas natural disponible en el país y las distintas corrientes de hidrocarburos líquidos provenientes de los procesos de refinación; y 9) Tres empresas mixtas de carbón, con el propósito de aumentar la capacidad de producción de este mineral en el país.¹⁵ Todas estas modalidades forman parte del plan de negocios de la empresa estatal y persiguen fortalecer la posición del país en el negocio petrolero internacional. En todo caso, Pdvsa ha hecho énfasis en este proceso en el perfil fundamentalmente petrolero de sus negocios. Y del

¹¹ Sobre el análisis de los términos de contratación y la debilidad en que queda la República con el Proyecto Cristóbal Colón y el Convenio Maraven-Conoco, cf. C. Arcaya 1993.

¹² El documento del Congreso de la República fue publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 35.754, el 17 de julio de 1995.

¹³ Entre algunas de estas advertencias vale la pena destacar las de L. Vallenilla, op. cit. (1995: 94-107) quien realizó un detallado análisis de los inconvenientes de carácter jurídico del contrato modelo. Asimismo, el asesor de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados del Congreso de la República, B. Mommer (1995), presentó un informe con sus observaciones y críticas al proyecto del Ministerio de Energía y Minas sobre la política petrolera de apertura y los convenios de asociación en crudos livianos y medianos.

¹⁴ Combustible fósil desarrollado por Pdvsa, en colaboración con la British Petroleum, con el cual se busca sustituir al carbón mineral y otros combustibles en las plantas termoeléctricas.

¹⁵ Para más detalle del alcance de cada una de las modalidades cf. PDVSA (sff.) *Apertura petrolera en el desarrollo económico de Venezuela*

documento de la propia empresa se desprende que las propuestas de los ítems 7, 8 y 9 no son sino un complemento a la naturaleza y perfil dominante de la empresa como lo ha sido hasta ahora: básicamente productora y exportadora de energía fósil.

En enero de 1994, un grupo de venezolanos dirigió una comunicación al presidente electo para ese momento, Rafael Caldera, advirtiéndole que «...de acuerdo a informaciones de prensa Pdvsa continua la ejecución del plan de mediano y largo plazo. En este sentido la empresa no tiene la intención de incrementar la transformación del crudo venezolano en productos petroquímicos y en participar en el esfuerzo de desarrollo científico y tecnológico en proporción a su participación en la economía nacional». Sin embargo, la situación que comenzó a vivir el nuevo gobierno al afrontar la crisis financiera que se desató a comienzos de ese año distrajo la atención del alto gobierno. El tema petrolero quedó pues de nuevo en manos de los especialistas, con poca intervención de la opinión pública que continuó como receptora pasiva de las informaciones elaboradas por los departamentos de información de Pdvsa y sus filiales.

El Congreso de la República y el Ejecutivo nacional continuaron respaldando la política establecida en el programa de apertura petrolera de Pdvsa. A las voces de atención se sumó en julio de 1995 la de la Universidad Central de Venezuela; institución que a través de sus autoridades organizó, los días 18, 19, 20, 21, 25, 26 y 27 de ese mes, una reunión que denominó Juicio sobre la Apertura Petrolera. En ella se dieron cita una serie de expertos en materia petrolera del mundo académico, empresarial y político. El resultado final llamaba la atención sobre las implicaciones de la nueva política adelantada por el Estado venezolano en materia petrolera.¹⁶

Como continuación de las acciones de oposición, el 14 de diciembre de 1995, veintitrés personas, encabezadas por el Rector de la Universidad Central de Venezuela, Dr. Simón Muñoz Aymas, sometieron ante la Corte Suprema de Justicia una demanda de nulidad parcial por inconstitucionalidad del acuerdo marco del cuatro de julio aprobado por el Congreso de la República.¹⁷ Esta solicitud abordaba asuntos que a juicio de los demandantes

¹⁶ La declaración final de esta reunión fue publicada el 10 de septiembre de 1995 en el diario *El Nacional* (p D/8). En esta declaración además de señalar lo inconveniente de la apertura petrolera para el país, se proponía la designación de una Comisión de juristas para estudiar la impugnación del Programa ante la Corte Suprema de Justicia. De aquí sale la iniciativa de interponer el recurso legal para frenar el proceso de apertura petrolera en la forma que había sido diseñado.

¹⁷ La iniciativa formaba parte y era la continuidad de la reunión realizada en la Universidad Central de Venezuela y estaba promovida por el Dr. Luis Vallenilla y el diputado Alí Rodríguez, presidente de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados, quienes, aunque no figuraban directamente entre los demandantes,

violaban la Constitución de la República de Venezuela. Los aspectos a los que se aludía en la demanda se referían a los siguientes puntos: 1) La inconstitucionalidad de los acuerdos por violar los artículos 29, 30, ordinal 3º, 224, 162 y 177 de la Constitución al exonerar a las partes del pago de los impuestos municipales en su cláusula décima; 2) La nulidad de la cláusula decimoséptima de los acuerdos por contradecir en forma flagrante el artículo 127 de la Constitución en relación a la forma como se prevén la resolución de las controversias colocando la decisión en las reglas y procedimientos de la Cámara Internacional de Comercio y no en los tribunales de la República, como está prevista en la norma constitucional; 3) La denuncia sobre la violación del artículo 163 de la Constitución en relación a las atribuciones que se asignan a Pdvsa en los acuerdos que se consideran el traspaso a una empresa de derecho privado de atribuciones del poder nacional, tal y como se establece en la cláusula segunda al designar a la empresa estatal para desempeñar funciones propias del Ministerio de Energía y Minas; y 4) La demanda solicita, también, la nulidad de la cláusula cuarta de los convenios por asignar a las partes la función de control de las actividades objeto de los acuerdos cuando las disposiciones de los artículos 163, 193 y 136, ordinal 10º de la Constitución señalan que tal función es propia del Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas. En virtud de todas las razones que se exponían, los demandantes solicitaron a la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena la nulidad de las cláusulas violadoras del Acuerdo aprobado por el Congreso de la República el 4 de julio de 1995.

Posteriormente, el 23 enero de 1996, los mismos demandantes introdujeron otra solicitud ante la Corte Suprema de Justicia pidiendo la anulación parcial del mismo acuerdo marco aprobado por el Congreso, por tener vicios de ilegalidad. Los aspectos más relevantes de esta demanda eran: 1) Se argumentó que la cláusula segunda de los acuerdos era ilegal por contravenir lo dispuesto en el ordinal 5º de la Ley Orgánica de la Administración Central, que atribuye competencia exclusiva y excluyente al Ministerio de Energía y Minas para concertar «arreglos con el capital privado» en la explotación de hidrocarburos y por lo tanto no se puede autorizar a una filial de Pdvsa para que abra procesos de licitación en áreas de hidrocarburos, pues se trata de actos de administración de bienes nacionales, para lo cual carece de competencia esta empresa; 2) Asimismo, la cláusula cuarta de los acuerdos contraviene lo dispuesto en el artículo 35, ordinal 5º, de la misma ley, que atribuye al mismo ministerio la administración y el control de la explotación de hidrocarburos, así como la concertación con el capital privado «cuyo concurso sea necesario para dicha explotación». Por lo tanto, la función de control no puede ser ejercida por Pdvsa, ni por el Comité de Control previsto en los acuerdos, sino por el Ministerio de Energía y Minas; 3) Además, la cláusula sexta del acuerdo del Congreso comporta un riesgo de

estimularon el proceso de organización y respaldo a los abogados encargados de elaborarla y presentarla.

eventuales demandas de los inversionistas privados contra el Estado venezolano, al contravenir el artículo 1.664 del Código Civil, según el cual es nula la cláusula «leonina»; es decir, aquella que aplique a uno solo de los socios la totalidad de los beneficios, o que lo exima de las pérdidas; y 4) Se planteaba que la cláusula vigésima quinta es ilegal por contravenir lo dispuesto en el ordinal 11º del artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos, en virtud de que cualquier convenio o convención referente a la explotación de hidrocarburos, la República de Venezuela tiene siempre derecho al pago de 16 2/3 por ciento del crudo extraído. Estos cuatro aspectos eran la parte medular de la demanda sobre la ilegalidad del acuerdo marco aprobado por el Congreso el 4 de julio de 1995.

Unos días después de la introducción de las demandas fue publicado por la Corte Suprema de Justicia un cartel de citación a los interesados, concediéndole un lapso de cuatro días para hacerse parte del juicio. Pdvsa se hizo parte a través de sus apoderados¹⁸ y solicitó que los dos juicios fuesen acumulados, que una vez acumulados se declarara de urgencia y que el juicio se considerara de mero derecho. En julio de 1996 la Corte Suprema de Justicia acordó dos de los pedimentos de Pdvsa. La Corte decidió acumular los dos procesos y declaró el juicio de urgencia abreviando los lapsos procesales, pero no aceptó que el juicio fuera de mero derecho ya que habían hechos que probar conforme a los libelos de los demandantes. El juicio siguió su curso con la presentación de las pruebas solicitadas las cuales fueron algunas admitidas y otras rechazadas. Estas últimas correspondían a aquellas que requerían de experticia de geología petrolera y de economía petrolera que demostrarían que las excelentes condiciones prospectivas de las áreas licitadas no permitían justificar la realización de los Convenio de Asociación con entes privados según lo prevé el artículo 5º de la Ley de Nacionalización de 1975 y que sólo están previstos para casos especiales.¹⁹

¹⁸ Los apoderados de PDVSA fueron los dres. Allan Brewer-Carías y Román J. Duque Corredor. Este último fue ponente -como ya se mencionó-, en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de la sentencia del 23 de abril de 1991, que decidió la derogatoria de los artículos de la Ley de Hidrocarburos de 1967 y de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural de 1971, la cual preparó el abono al terreno para que PDVSA se dirigiera a una apertura petrolera con rasgos de inconstitucionalidad e ilegalidad. Antecedentes de esta estrategia utilizada por Pdvsa los encontramos en varios de los conflictos que se han tenido que dirimir en la Corte Suprema de Justicia venezolana con situaciones que tienen que ver con los recursos naturales del país. Al respecto es muy ilustrativa la secuencia de acontecimientos jurídicos descritos por Nikita Harwich Vallenilla (1991) en su interesante trabajo sobre los inicios de la explotación del petróleo a principio del presente siglo en Venezuela.

¹⁹ Tal vez la explicación de esta conducta de la Corte la encontremos en los vínculos que uno de los abogados de Pdvsa tuvo con la estructura funcional de esa institución.

Con las dos demandas introducidas ante la Corte Suprema de Justicia se le dio un giro a la discusión en torno a la apertura petrolera asumida por el Estado venezolano a través de Pdvsa, el Ejecutivo Nacional y el Congreso de la República. A la resistencia ante la opinión pública mediante declaraciones, remitidos de prensa y artículos se sumaba la acción legal ante los tribunales del país. Se inicia un nuevo frente de lucha y se conforma una fuerza política cuya finalidad es combatir los procesos de entrega del patrimonio nacional a las empresas extranjeras. Las iniciativas emprendidas por la UCV, así como las demandas introducidas ante la Corte Suprema de Justicia, aglutinaron algunas voluntades del mundo académico y político del país. Pero el perfil de este grupo de personas aparecía con un sesgo de izquierda en lo que se refiere a su identidad política.²⁰ Esta condición permitía a los directivos de Pdvsa emprender una campaña frente a las demás fuerzas políticas para aislar la oposición y evitar la discusión de fondo ante la apertura petrolera.

Las acciones de Fundapatria

En junio de 1996 aparecía el primer remitido de la Fundación Pro-defensa del Patrimonio Nacional, Fundapatria. Era la primera manifestación pública. Entre los días 16 y 19 aparecen en los diarios de mayor circulación nacional el Manifiesto Fundapatria: «A espaldas del país se pretende enajenar nuestro petróleo» y continuaban afirmando que «apoyamos grandes inversiones privadas, bajo control venezolano.» El documento publicado con el mayor despliegue estaba firmado por 49 ilustres venezolanos; entre ellos, rectores, ex rectores y académicos renombrados de las universidades nacionales -públicas y privadas-, empresarios, escritores, artistas plásticos, un ex-presidente de la Corte Suprema de Justicia, miembros de las academias nacionales y del directorio del Banco Central de Venezuela, renombrados juristas, ex-ministros -incluso del actual gobierno-, diplomáticos, un arquitecto destacado e investigadores científicos de larga trayectoria y prestigio; todos venezolanos pertenecientes a diversos sectores y tendencias; es decir, una buena representación de la sociedad venezolana.²¹

²⁰ En el remitido publicado por la Universidad Central de Venezuela, el 10 de septiembre de 1995 en *El Nacional* (D/8), las firmas que aparecen son de personas que han estado vinculadas a las luchas de los sectores de izquierda en país. La firma del Dr. Luis Vallenilla Meneses, de la empresa Cavendes, es prácticamente la única que representa en el remitido al sector empresarial no vinculado políticamente con la izquierda. Similar situación se presenta con los demandantes de la inconstitucionalidad e ilegalidad parcial del acuerdo del 4 de julio del Congreso Nacional, aunque en este caso el perfil de los firmantes parecía de mayor amplitud.

²¹ Cuando se constituyó la Fundación se nombró una junta directiva presidida por Luis Vallenilla M., se designó como vicepresidente al escritor Juan Liscano y actuó como secretario, hasta finales de agosto de 1997, Manuel Díaz Puncelles. Por otro lado, el perfil de los miembros de Fundapatria recuerda una iniciativa de principios de los años noventa que se denominó «los notables». Este grupo jugó un papel decisivo ante la

El manifiesto de Fundapatria planteaba en siete puntos los propósitos de la organización. En primer lugar, se proponía contribuir a la preservación del patrimonio nacional, en lo fundamental en sus recursos naturales. Segundo, la denuncia de la existencia de un plan extranjero para entregar la riqueza petrolera del país a intereses foráneos. Tercero, consideraba que la «apertura petrolera» era el primer paso de este plan y la privatización de Pdvsa o sus subsidiarias el segundo. Cuarto, aclaraba que no se oponía a la apertura petrolera en sí sino a la forma como ésta se quería instrumentar y que, por tanto, una de las tareas de la Fundación era respaldar las demandas que por inconstitucionalidad e ilegalidad cursaban por ante la Corte Suprema de Justicia. Quinto, indicaba que en lugar de entregar los crudos medianos y livianos a través de los convenios bajo el esquema de ganancias compartidas, Venezuela debería aprovechar la disposición de grandes reservas de crudos pesados y extrapesados de la Faja Petrolera del Orinoco para atraer las inversiones extranjeras al país. En sexto lugar, manifestaban su oposición a la privatización de Pdvsa o de sus subsidiarias a través de la venta de parte de sus acciones. Y, finalmente, abrigaban esperanzas de que el Presidente de la República mantuviera su posición nacionalista, demostrada a lo largo de su actuación política, y que éste supiera interpretar la posición de los firmantes y apoyara sus genuinos planteamientos.

Antes de describir la práctica de esta organización detengámonos sobre unos rasgos particulares de su constitución. 1) En el grupo inicial no existe ningún miembro de la Fuerzas Armadas -ni activo ni retirado y mucho menos vinculado en las asonadas de 1992-; lo que le da un perfil eminentemente civilista, en principio desvinculado de este factor de poder y, por tanto, se puede decir que declarados defensores de salidas civiles a las crisis políticas. 2) La composición de edades de sus miembros; ellos son viejos, viejos de los que han construido el país y que han decidido tomar las armas de la lucha política ante el silencio, la indiferencia, la complicidad de los jóvenes que ocupan cargos ya sea en el gobierno, la iniciativa privada, el poder legislativo o los partidos políticos. 3) A pesar de estar conscientes de la tarea que se han propuesto, la definición del perfil de los contrarios, de los enemigos, a los que

opinión pública en ocasión de la crisis política que condujo a la salida de Carlos Andrés Pérez -CAP- de la Presidencia de la República, en 1993. La diferencia entre Fundapatria y *los notables* es que éstos últimos no tuvieron en ningún momento una estructura organizativa ni propósitos formales como es el caso de la Fundación y su existencia como grupo duró hasta haber alcanzado el objetivo político de la caída de CAP y la estabilización política con la elección de Rafael Caldera a la Presidencia de la República. Otro aspecto que diferencia en el plano ideológico a algunos de *los notables* con los miembros de Fundapatria es el papel que estos le asignan a la privatización de Pdvsa. En el caso de algunos de *los notables* -por ejemplo, Arturo Uslar Pietri, uno de los más destacados- cuestionan a fondo el papel de la empresa estatal desde 1976 por no haber contribuido a la «siembra del petróleo» sino al derroche de los recursos obtenidos de este recurso natural y en consecuencia la privatización de esta empresa no es ningún punto de honor.

se opone Fundapatria, es vago, así como también el de los aliados de la lucha. Se denuncia un plan extranjero pero no identifican a quien se refieren ni quienes son sus cómplices en lo interno, se acusan a los dirigentes del Gobierno, del Congreso y de Pdvsa, pero se tiende un puente al Presidente Caldera confiando en sus trayectoria nacionalista. En fin, el propósito político de Fundapatria parece estar limitado a ser conciencia ante la opinión pública sobre la defensa del patrimonio nacional y a evitar su desmembramiento.

Fundapatria actúa ante la opinión pública mediante varios instrumentos de comunicación. El principal es una publicación quincenal cuyo primer número apareció el 21 de noviembre de 1996. El periódico se llama Fundapatria y tiene un lema bajo el título que dice: «La expresión nacional sin cadenas.»²² El periódico se adquiere mediante suscripción y en la actualidad se distribuye a un poco más de 1.500 suscriptores. Su contenido es variable, se publican desde entrevistas a sus voceros más importantes, así como artículos de opinión sobre temas variados de la vida nacional. Se reproducen, asimismo, remitidos de la Fundación y otras organizaciones afines y se le da espacio a un grupo de jóvenes para que expresen sus puntos de vista y sus inquietudes artísticas y literarias. Se publica, además, un columna permanente sobre el tema petrolero, a cargo del catedrático de la UCV Carlos Mendoza Potellá, titulada ABC petrolero. Hasta ahora más de 60 articulistas de diferentes tendencias políticas han publicado más de 190 artículos sobre diversos temas del acontecer nacional, en su gran mayoría sobre el petróleo. Sin embargo, temas como la educación, la ciencia y tecnología, la protección ambiental, los problemas fronterizos con Colombia, el narcotráfico, la salud de la población, así como la perfectibilidad de la democracia y otros más han sido objeto de reflexión de quienes en las páginas de esta publicación se han expresado. Además, la publicación quincenal Fundapatria no tiene publicidad pagada y su financiamiento corre por las contribuciones de los suscriptores y de los miembros fundadores.

Los otros instrumentos de comunicación de Fundapatria son las reuniones públicas, con conferencias de sus voceros más importantes; las declaraciones de prensa de algunos de sus miembros más renombrados y los remitidos pagados en la prensa nacional. Sobre estos últimos, con algunos medios se han tenido dificultades para su publicación por las presiones que desde algunos sectores oficiales han hecho para evitar una difusión contraria a la política petrolera o simplemente por iniciativa de los editores quienes ven en peligro sus posibles ingresos si favorecen los puntos de vista contrarios a la apertura petrolera y, por tanto, se niegan a publicarlos. Sobre el tema del

²² Para la fecha de la realización de la presente investigación se habían publicado bajo la dirección de Román Rojas Cabot -diplomático y periodista- veintiún números, uno de los cuales Extraordinario correspondiente a finales de agosto de 1997. El Consejo Editorial lo integraban: Pedro Díaz Seijas, Juan Liscano, Ernesto Mayz Vallenilla, Simón Muñoz Armas e Isbelia Sequera Tamayo.

peso financiero y las presiones de Pdvsa sobre las instituciones venezolanas volveremos más adelante.

Sin embargo, Fundapatria ha logrado cierto impacto ante la opinión pública debido a las polémicas que algunos voceros favorables -parcial o totalmente- a la apertura petrolera han sostenido con sus integrantes. Discusiones públicas con personajes como Alberto Quirós Corradi, antiguo presidente de la operadora Shell antes de la nacionalización, han permitido a la Fundación expresar sus puntos de vista sobre la apertura petrolera y argumentar ante la opinión pública las razones de su posición. Múltiples han sido las alusiones que se han hecho en la prensa nacional sobre la existencia de esta organización. Múltiples han sido, también, los calificativos utilizados para designarlos. Desde cavernícolas, atrasados, dinosaurios, estatistas, fundamentalistas, nuevos notables y hasta de izquierda y socialistas han llegado a calificar a sus integrantes. La polémica ha favorecido su presencia en los medios de comunicación, más bien por el rechazo que por la aceptación de sus posiciones. Y muchos de los miembros de Fundapatria, que gozaban de un retiro relativamente tranquilo, se han sentido estimulados a escribir y a discutir para afirmar sus puntos de vista.

En la práctica y desde el punto de vista político, del mensaje de Fundapatria podemos extraer tres puntos fundamentales: 1) sus miembros se han propuesto hacer el seguimiento y darle continuidad a las demandas introducidas ante la Corte Suprema de Justicia sobre la inconstitucionalidad y la ilegalidad de la apertura petrolera y sobre ello gira su acción política cotidiana; 2) propugnan como alternativa a la apertura petrolera que ella debe centrarse sobre los crudos pesados y extrapesados de la Faja del Orinoco; es decir, no se oponen totalmente a ella sino consideran que se le debe cambiar el rumbo a la estrategia y se debe mantener la propiedad estatal sobre la empresa y sus filiales; es decir, no a la privatización de Pdvsa o de sus filiales; y 3) no se oponen a Rafael Caldera, bajo la convicción de que éste se resistirá a profundizar la apertura petrolera y a la privatización de Pdvsa y rectificará en todo caso el camino andado.

Los pocos meses de existencia de la Fundación la han puesto a prueba sobre la realidad a la que se enfrentan y la dimensión de la tarea que deben acometer. En efecto, Fundapatria se ha convertido en referencia obligada de la oposición al proceso desnacionalizador de la empresa petrolera nacional. Es ahora una variable a considerar que no estaba prevista en el plan inicial de quienes dirigen a Pdvsa y quieren profundizar la apertura. El estado de alerta permanente de los miembros de la Fundación le ha permitido obtener algunos puntos, si no definitivos sí muy importantes, al poner a la defensiva a los que

propugnan la privatización de la industria petrolera y el regreso a ultranza de las empresas extranjeras.²³

Los límites de la acción política de Fundapatria

Como ya se ha señalado, Venezuela participa en el mercado internacional como proveedor de energía fósil. Es el proveedor más importante de petróleo y derivados al mercado norteamericano en el hemisferio occidental, ese es nuestro principal mercado. Esta condición hace que para EEUU nuestro país posea una importancia vital. En todas las circunstancias se les ha garantizado el suministro de combustible. Desde la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y los conflictos del Medio Oriente, se les han suplido la demanda de este insumo estratégico.²⁴

Asimismo, la crisis capitalista de los años setenta se comenzó a sentir en el país durante la década pasada. Las repercusiones internas no se hicieron esperar. El primer plan de ajuste, con apoyo de los organismos internacionales, impuesto en 1989, creó las condiciones para que las primeras reacciones de la población se hicieran sentir. Acontecimientos como los ocurridos en febrero y marzo de ese año, el caracazo, puso al descubierto situaciones de iniquidad social desconocidas para muchos. Los intentos de golpe de estado de 1992 provocaron el desmontaje de los resortes del régimen democrático en el país. El bipartidismo de Acción Democrática -AD- y Copei comenzó a hacer aguas a partir de estos acontecimientos. Se puso en duda así la hegemonía política de estas organizaciones. Comenzamos a vivir en el país la primera gran crisis política de los últimos tiempos. La solución de la crisis se consiguió a través de la constitución de un gran frente de acuerdo nacional sobre la salida del presidente de la República, Carlos Andrés Pérez. Su destitución y la realización de las elecciones en 1993, permitió alcanzar una nueva correlación de fuerzas.

Llegaba así a la Presidencia de la República el primer venezolano que en los últimos treinta y cuatro años no había recibido el apoyo para ser electo ni

²³ La última confrontación pública se ha dado en torno a una publicación de la revista americana *Time*, del 21 de julio de 1997, donde en un encarte publicitario sobre Venezuela se puso en boca de los voceros de Pdvsa la afirmación de que antes de fin de año se venderían en el mercado el 15% de las acciones de esa empresa y que la única resistencia está «en convencer a un público nacionalista que acepte lo que es inevitable: la futura privatización de Pdvsa». La oportuna, fuerte y pública reacción de Fundapatria logró hacer retroceder a los defensores de esta tesis; a tal punto, que el ministro de Energía y Minas se vio en la necesidad de declarar a la prensa nacional que en lo que resta del período constitucional no se privatizaría la industria petrolera ni ninguna de sus filiales.

²⁴ Sobre la evolución del papel de Venezuela en el mercado petrolero internacional, cf. Al-Shereidah (1996).

de AD ni de Copei. Un cierto clima de estabilidad política se comenzó a vivir a partir de 1994 bajo la conducción de Rafael Caldera. Pero la crisis financiera, que afectó a casi el cincuenta por ciento de las instituciones bancarias del país, y el desmesurado déficit fiscal, producto entre otras razones de los compromisos con la deuda externa, crearon, entre otros elementos, las condiciones para que un segundo plan de ajustes se instaurara a partir de abril de 1996. Plan que contó con el apoyo de casi todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República. La Agenda Venezuela, al igual que el plan aplicado en 1989, hasta ahora ha contribuido a profundizar más las desigualdades y producto de ella se ha empobrecido buena parte de la población del país y por supuesto la desconfianza en los partidos tradicionales crece entre el electorado venezolano.

El intento de aumentar los ingresos del Estado por la vía del aumento de la producción y exportación de crudos y de la privatización del patrimonio nacional han sido los grandes ejes de la política impulsada para sostener hoy el régimen democrático en el país. Mientras tanto, los partidos políticos continúan debatiéndose en crisis internas. Divisiones, pugnas por el control de las maquinarias partidistas y luchas por las candidaturas presidenciales son los puntos en que se debaten las organizaciones políticas venezolanas. La mayoría de los partidos políticos ha asumido la defensa de la apertura petrolera como una fuente de ingresos al país, de prosperidad económica y de estabilidad política. Aunque algunos dirigentes tienen reservas sobre la privatización de Pdvsa otros voceros la defienden públicamente. Sin embargo, la Cámara de Diputados se vio en la necesidad de hacer un pronunciamiento sobre el particular (Congreso de la República, 1996). Esta es la situación de las fuerzas políticas frente a la sucesión de Caldera en 1999. Por lo tanto, la discusión sobre el tema petrolero estará presente, con seguridad, en el debate electoral cuando toque elegir los representantes a los concejos municipales, a las asambleas legislativas, a los gobernadores de estado, a los diputados y senadores al Congreso y al próximo presidente de la República.

El financiamiento de la campaña electoral será muy importante ya que gran parte de las fuentes tradicionales de fondos han disminuido. Bien porque se ha realizado la venta de las empresas nacionales más importantes a grupos de otras nacionalidades o bien por la quiebra de buena parte de los bancos durante la crisis de 1994, y porque también las inversiones del propio Estado a través del Ejecutivo nacional han casi desaparecido. Al perder estas fuentes importancia, la que puede convertirse en alternativa es la propia Pdvsa, cuyo nivel de gasto e inversión se sitúa en cifras realmente significativas.²⁵ Por lo tanto, buena parte del sector político tendrá que

²⁵ De acuerdo a informaciones oficiales de la propia empresa, aparecidas en la prensa nacional, las ganancias operacionales de Pdvsa durante el primer semestre de 1997 se situaron en US\$ 6,4 millardos. Mientras que el total de desembolsos por concepto de inversiones llegaron a US\$ 2,32 millardos. Las compras nacionales se situaron en

matizar sus discursos en torno al tema petrolero de manera de no cortar radicalmente una fuente de recursos financieros para la campaña a causa de un mensaje radical sobre el particular.

En este contexto Fundapatria, cumple al declararse como movimiento político que no aspira llegar al poder sino a actuar en defensa del patrimonio nacional, una tarea política, por lo demás legítima y justa, que no la pueden hacer los partidos en el país ya que estos dependen cada día más del financiamiento -real o potencial- de Pdvsa.²⁶ Esto tiene que ver con todos los grupos políticos, incluyendo a los que impulsan la candidatura del comandante Hugo Chávez, líder del movimiento golpista del 4 de febrero de 1992, y al nuevo partido, resultado de la división de la Causa R, Patria Para Todos (PPT).²⁷

El otro tema político importante de la coyuntura actual tiene que ver con las relaciones con EEUU y con Colombia. Hasta ahora Venezuela había jugado un papel muy secundario en la confrontación mundial. Durante la Segunda Guerra Mundial el enemigo de EE.UU. fue el eje nazi-fascista, el campo de batalla fue Europa y el Pacífico y nuestra participación era de proveedor de energía fósil. En la guerra fría el enemigo fue el comunismo y nuestra participación fue también secundaria; además de proveedor seguro de petróleo, participamos apoyando algunos cercos estratégicos a Cuba, Nicaragua y Granada. Sin embargo, durante esa coyuntura se pudo

US\$ 648,3 millones. Esto da una idea de las dimensiones del gasto de esta corporación y de su capacidad financiera.

²⁶ Esto no es de extrañar ya que oficialmente Pdvsa ha reconocido que en la pasada campaña electoral en EE.UU. contribuyó con los Republicanos y Demócratas. Asimismo, bien podría financiar, directamente o indirectamente, la próxima campaña electoral venezolana. Por otro lado, el peso financiero de Pdvsa en otras esferas de la sociedad venezolana se puede ver en la prensa nacional a través de la campaña permanente sobre las ventajas de la apertura petrolera y, por supuesto, una proliferación de avisos de Pdvsa y sus empresas filiales. Publicaciones como *Economía Hoy*, *Producto*, *Business*, *Debates IESA*, entre otras, han dedicado números especiales al tema de la apertura y son una ilustración de los recursos destinados a respaldar esta política. De la misma manera, el ofrecimiento a tres universidades nacionales (Central de Venezuela, de Oriente y del Zulia) de pozos llamados marginales se encuentra entre las acciones de los dirigentes del Ministerio de Energía y Minas y de Pdvsa con el fin de matizar la oposición que desde algunas de estas casas de estudio se ha hecho a la apertura petrolera.

²⁷ A pesar de que los motivos fundamentales de la división de la Causa R giraban en torno a las diferencias sobre los temas de la deuda externa venezolana, la apertura petrolera y la privatización de las empresas básicas de Guayana, el diputado Alf Rodríguez, del nuevo partido Patria Para Todos, acaba de publicar un libro sobre la política petrolera prologado por Alberto Quirós Corradi, polemista de las tesis de Fundapatria. Esto es un síntoma de la necesidad que tienen todas las organizaciones políticas, aun las más radicales, de no contrariar a la dirigencia actual de Pdvsa.

aprovechar esa confrontación y se nacionalizó el petróleo a pesar de la oposición que a esa medida que hizo EE.UU. Ahora bien, al convertirse el narcotráfico en el enemigo jurado de EE.UU., nos hemos transformado en uno de los territorios y plataforma para esta confrontación. Es decir, ha habido un vuelco importante en la situación y parece que no nos hemos dado cuenta. Nuestro ejército ahora es la avanzada principal contra el enemigo de EE.UU. y la presencia militar norteamericana es cada día mayor. La instalación de radares, los vuelos de vigilancia y el entrenamiento de tropas por oficiales norteamericanos en la frontera con Colombia, son un síntoma de la nueva situación.

Sobre este tema los partidos políticos venezolanos no han manifestado ninguna claridad y se han limitado a respaldar al bando liberal-conservador de la guerra civil que existe en el vecino país desde hace varios años. Los movimientos guerrilleros, que controlan una parte del territorio colombiano, son otro de los bandos de la guerra y son considerados por la mayoría de los dirigentes políticos venezolanos como un problema de orden público en la frontera. Entre ambos bandos coexiste el narcotráfico. Este problema es complejo y requiere una claridad política que permita no involucrarnos en las distintas guerras; ni en la de los americanos con el narcotráfico ni la del gobierno colombiano con la guerrilla. Por tanto, las posiciones de algunos dirigentes que han llegado a solicitar la constitución de una fuerza multinacional, al estilo de las que han intervenido en los conflictos recientes en Europa y en África, son manifestaciones de la simpleza con que se aborda este problema.

Pero lo que es posible es que frente al gasto creciente que esta situación con EE.UU. y Colombia significa, se acentúen las presiones para que se vaya cediendo el patrimonio nacional con la finalidad de financiar parte de esta nueva confrontación estratégica de EE.UU. desde Venezuela. Eventualmente una situación con visos de peligro de la integridad territorial podría ser un buen motivo y excusa para ello.

Sin embargo, la posición de Fundapatria sobre este problema político, tanto en sus comunicados como en el contenido de las entrevistas y artículos, es similar a la que han asumido el resto de los partidos políticos venezolanos. Esto a pesar de que cuenta entre sus miembros a eminentes internacionalistas conocedores del tema colombiano. Fundapatria considera este problema como un asunto de orden público y, en el mejor de los casos, como la necesidad de frenar las ambiciones del vecino país sobre el territorio venezolano. Pero el nuevo papel que le toca jugar a Venezuela en la guerra contra el narcotráfico declarada por EE.UU., no ha sido analizada en los pronunciamientos de esta organización de una manera explícita. Es posible, que como la mayoría de los venezolanos, no se haya dado cuenta de esta nueva y reciente realidad.

Finalmente, las perspectivas políticas de Fundapatria dependen de su capacidad y firmeza para sostener los puntos de vista sobre el tema petrolero. Su base de apoyo está limitada por su propia práctica política. Sus órganos de divulgación llegan a muy pocas personas. Sin embargo, la fortaleza de esta Fundación se encuentra en el profundo sentimiento nacionalista arraigado en la población venezolana. Buena parte de los venezolanos consideran que el proceso que llevó a la nacionalización petrolera, y en consecuencia al control estatal de esta actividad, no debe dar marcha atrás. La cesión de los derechos sobre nuestra principal ventaja comparativa no debe estar en discusión. Y Fundapatria se ha convertido en la referencia de este sentimiento nacional. Por último, la otra fortaleza se encuentra en el prestigio y ascendencia de sus integrantes sobre un buen sector de la sociedad venezolana. La presentación de un frente como el de Fundapatria, donde militan venezolanos de la más diversas tendencias es entonces de un gran significado en la construcción de las resistencias necesarias a las voluntades desintegradoras en las naciones más débiles frente a las más poderosas.

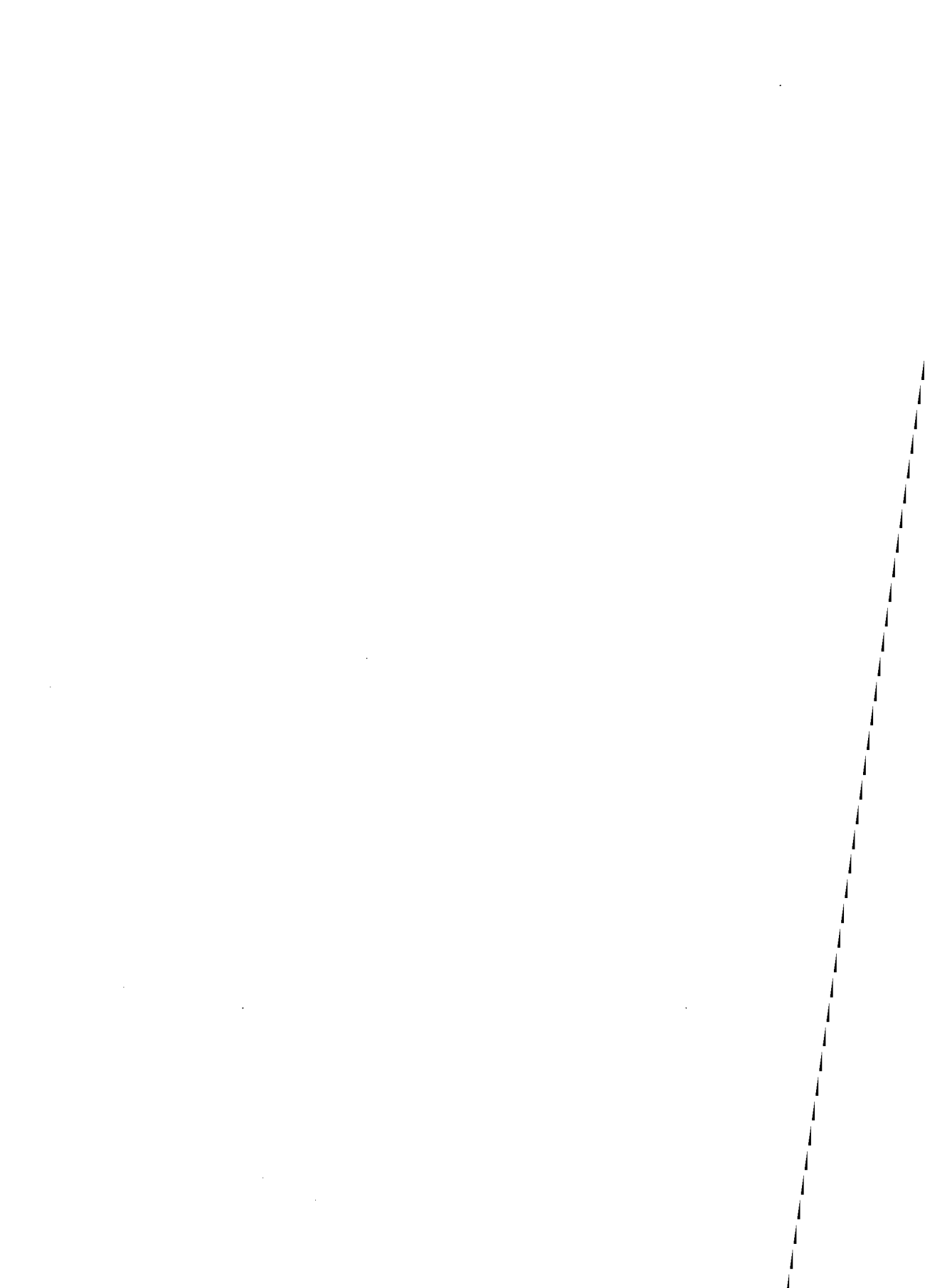
En todo caso, el reto de los venezolanos se encuentra en saber construir un país independiente y soberano a partir de las condiciones naturales de que fuimos dotados. Otros países lo han hecho en el pasado y han construido naciones grandes y poderosas también a partir de la renta. Si Japón lo hizo el siglo pasado con su agricultura, nosotros lo podemos hacer con el ingreso del petróleo, con la renta petrolera. La acumulación originaria de capital puede ser hecha desde el Estado, como el caso venezolano lo ha demostrado. No existen dogmas en esta materia. Lo que existen son intereses de apropiación de las riquezas nacionales por sectores -nacionales o extranjeros- que las quieren para su propio beneficio. La condición que se necesita es que se sepa promover las capacidades necesarias para un desarrollo firme y sostenido. He aquí la tarea actual y a futuro de la Nación venezolana.

* Agradecimientos: el autor se siente deudor con las personas que tuvieron a bien conceder entrevistas para la realización del presente trabajo. En particular, con los directivos de Fundapatria: Román Rojas Cabot, Manuel Díaz Puncelles, Ernesto Mayz Vallenilla y Luis Vallenilla M. De la misma manera, con todas aquellas personas que suministraron información sobre la industria petrolera y sobre el panorama político nacional. Entre ellas destacan F. Marcano y C. Arcaya. Finalmente, a Fernando Coronil quien provocó el entusiasmo para la realización de esta indagación. A todos ellos los exonera el autor de las ideas y comentarios que se han hecho en el texto, éstos son de su exclusiva responsabilidad.

Bibliografía

- Al-Shereidah, Mazhar (1996). "Venezuela: Factor permanente aunque variante en el mercado petrolero internacional" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, nº 2-3, Caracas, pp. 264-276.
- Anzola E., J. Eloy (1996). "Más allá del artículo quinto" *Debates IESA*, Vol. 2, nº. 2, Caracas, pp. 13-17.
- Arcaya A., Camilo (1993). *Del petróleo y el gas, a la química orgánica industrial y a la producción de ciencia y tecnología*, Caracas, Grupo B4.
- (1995). "Una política alternativa para la industria petrolera: De las ventajas naturales a las ventajas científicas y tecnológicas" *Continuidad y Cambio* nº 2-3, Caracas, pp. 2-3.
- Ávila Vivas, Virgilio (1995). "Discurso del Senador Virgilio Ávila Vivas el 4 de julio de 1995 en la discusión del Marco de Condiciones a lo fines de la celebración de Convenios de Asociación para la Exploración a Riesgo de nuevas áreas y la producción de Hidrocarburos bajo el esquema de Ganancias Compartidas", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, nº 2-3, Caracas, pp. 288-294.
- Baptista, Asdrúbal (1996). "La propiedad estatal en la sociedad moderna", *Debates IESA*, Vol. 2, nº 2, Caracas, pp. 46-509.
- Baptista, A. y B. Mommer (1987). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: Un ensayo*. Caracas, Ediciones IESA.
- Congreso de la República (1993). "Convenio de Asociación entre las empresas Maraven, S.A. y Conoco, Inc.", "Convenio de Asociación entre las Empresas Maraven-Total-Itochu y Marubeni" y "Convenio de Asociación entre Lagoven S.A., con empresas de las organizaciones Exxon, Shell y Mitsubshi, entes privados extranjeros, con el objeto de explotar y comercializar el gas natural proveniente de los yacimientos ubicados costa afuera al norte del estado Sucre", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Nº 5.293, 9 de septiembre.
- (1995). "Acuerdo mediante el cual se autoriza la celebración de los Convenios de Asociación para la Exploración a Riesgo de Nuevas Áreas y la Producción de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Nº 35. 754, 17 de julio.
- (1996). "Cámara de Diputados «Acuerdo mediante el cual esta Cámara rechaza como un hecho inconveniente desde el punto de vista de los intereses económicos y políticos del país, la posible privatización parcial o total de PDVSA y sus filiales", *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Nº 35.991, 1 de julio.
- Coronil, Fernando (1997). *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Del Búfalo, Enzo (1995). "La estrategia neoliberal de fin de siglo" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 1, nº 2-3, Caracas, pp. 11-25.
- Espinasa, Ramón (1996a). "Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, nº 2-3, Caracas, 195-224.
- (1996b). "El negocio petrolero: de enclave foráneo a industria nacional", *Debates IESA*, Vol. 2, nº 2, Caracas, pp. 3-8.
- Francés, Antonio (1996). "El petróleo: Forjador del país y su cultura", *Debates IESA*, Vol. 2, nº2, Caracas, pp. 41-45.

- Harwich Vallenilla, Nikita (1991). *Asfalto y revolución: la New York & Bermudez Company*. Caracas: Monte Ávila Editores-Funres.
- Howell, David G., Kenneth J. Bird and Donald L. Gautier (1993). "Oil. When will we run out?", *Earth*, 25-33, march.
- Mendoza Pottellá, Carlos (1996). "Apertura petrolera: Nombre de estreno para un viejo proyecto antinacional" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, nº 2-3, Caracas, pp. 225-254.
- (1995). "¿Delenda est... PDVSA?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 1, nº 2-3, Caracas, pp. 267-280.
- Ministerio de Energía y Minas (1995). "Consolidación del Desarrollo, Sector Petrolero Venezolano (Documento base) Nov. 1994", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 1, nº 2-3, Caracas, pp. 283-292.
- Mommer, Bernard. (1995). "Política Petrolera de Apertura. Los convenios de asociación en crudos livianos y medianos propuestos por el ejecutivo nacional" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 1, nº 2-3, Caracas, pp. 294-310.
- PDVSA. (s/f.). Apertura petrolera en el desarrollo económico de Venezuela Caracas, Gerencia Corporativa de Asuntos Públicos y la Coordinación de Planificación Estratégica de Pdvsa.
- Quirós Corradi, Alberto (1996). "De las transnacionales a las transnacionales: La historia petrolera vista por un gerente" *Debates IESA*, Vol. 2, Nº 2, Caracas, pp. 37-40.
- Rodríguez A., Ali (1996a). "Discurso del Senador Ali Rodríguez el 4 de julio de 1995 en la discusión del Marco de Condiciones a lo fines de la celebración de Convenios de Asociación para la Exploración a Riesgo de nuevas áreas y la producción de Hidrocarburos bajo el esquema de Ganancias Compartidas" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, nº 2-3, Caracas, pp. 295-308.
- (1996b). "La reapertura petrolera o el futuro es el pasado" *Debates IESA*, Vol. 2, nº 2, Caracas, pp. 9-12.
- Silva Calderón, Alvaro (1996). "La legislación petrolera como plan de acción" *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, nº 2-3, Caracas, pp. 255-263.
- Vallenilla, Luis (1995). *La apertura petrolera: Un peligroso retorno al pasado*, Caracas, Ediciones Porvenir.



**TEMA CENTRAL
NUEVAS TENDENCIAS
EN LA ECONOMIA PETROLERA
LATINOAMERICANA**

PRESENTACION

¿HACIA DONDE VA EL SECTOR PETROLERO EN AMERICA LATINA?

Luis E. Lander

Desde el mes de octubre pasado, los precios del petróleo en el mercado mundial, como ya es bien sabido, han mantenido una sostenida tendencia a la baja, llegándose en los primeros meses de este año, a precios en el mercado internacional similares a los más bajos registrados a mediados de la década de los ochenta. Si bien este derrumbe en los precios está muy lejos de comprometer la rentabilidad de la industria petrolera nacional, donde los costos promedios de producción por barril andan por debajo de los \$ 2,00, sí genera en el país una severa crisis fiscal al reducirse en tres o más dólares el precio promedio de la cesta venezolana. La prensa internacional y sobre todo la nacional, han sido fuente de abundantes informaciones y lugar de acalorados debates sobre los motivos y razones de esta debacle en los precios.

Sectores oficiales, especialmente aquellos vinculados a la industria, insisten en señalar razones exógenas para explicarle al país por qué sus estimaciones, hechas tan sólo hace pocos meses, estuvieron tan alejadas de la realidad. Realidad ésta que, en tan sólo un par de meses, ha cambiado tan radicalmente el clima en las altas esferas, de un optimismo radiante sobre el comportamiento económico del país en el futuro próximo, a un estado de postración e incertidumbre. La reciente recesión asiática y el benigno invierno en el hemisferio norte, donde están ubicados nuestros principales clientes, son las razones más esgrimidas por los voceros oficiales, tanto del Ejecutivo como de Pdvsa, razones ambas, argumentan, que escapan a nuestra capacidad, como país, de incidir sobre ellas. No se cuestiona, o por lo menos tal cuestionamiento no se hace público por parte de esos voceros, la responsabilidad del sector oficial en una estimación del comportamiento futuro del mercado internacional de los hidrocarburos que ha resultado, a la luz de los hechos, tan equivocada, siendo que es una de las variables primordiales de nuestra economía. Y, lo que es de mayor gravedad, voceros oficiales de Pdvsa, con la arrogancia que ya le es proverbial al *poder petrolero*, minimiza, o simplemente niega de partida, la responsabilidad que tiene la propia industria petrolera nacional, con sus políticas agresivas de conquista de más y nuevos mercados, en la derrota de sus propios pronósticos. Si bien es cierto que el invierno de este año ha sido suave y que la crisis asiática ha reducido los niveles de crecimiento en aquella región del mundo, reduciendo a su vez los volúmenes de consumo esperados, hoy, nuevamente a la luz de los

hechos recientes, es claro para todos que el derrumbe de los precios se debe además a una sobresaturación del mercado. Pues bien, resulta que Venezuela, contrariando un compromiso soberanamente adquirido como miembro de la Opep, puede ser señalado como responsable de cerca de la mitad de esos barriles diarios de oferta excedente.

Este inicio de año nos confronta, otra vez, ante lo ineludible que nos resulta a los habitantes de este país el tema de los hidrocarburos. La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, quiere participar, otra vez, en el debate presentando un nuevo tema central dedicado al petróleo.¹ En esta oportunidad organizamos el tema central con trabajos sobre la situación presente de la industria petrolera en distintos países de América Latina con el propósito de contribuir a una comprensión más amplia del tema, ya que como podrá verse en los artículos que siguen a esta presentación, aunque hay diferencias, son muchas las similitudes que muestran tendencias generales de las transformaciones del sector de los hidrocarburos en nuestro subcontinente latinoamericano.

Desde principios de la presente década países de América Latina y de otras regiones del mundo han discutido y/o introducido importantes modificaciones en sus regímenes de contratación petrolera con una marcada tendencia a otorgar mayor participación al capital privado en desmedro de la participación fiscal de los países productores. Se manifiesta con esto una merma en la capacidad negociadora de estos países frente a las trasnacionales energéticas. Carlos Guillermo Alvarez en su artículo *¿Es Competitiva la Contratación Petrolera Colombiana?*, analiza esta realidad en el caso de Colombia. Contrariando opiniones según las cuales la contratación petrolera colombiana no es competitiva y, de no modificarse, se correría el riesgo de no atraer nuevas inversiones extranjeras al sector, Álvarez argumenta convincentemente lo erróneo de tales opiniones. Aunque de acuerdo a algunos criterios, basados primordialmente en el porcentaje de la "captura gubernamental" del excedente petrolero, el régimen de contratación petrolera colombiana aparece entre los "peores" del mundo, con razón Álvarez sostiene que la comparación basada en este único criterio es inadecuada. Le resulta claro al autor que es en aquellas regiones geológicamente marginales en cuanto a su potencial en hidrocarburos donde se ofrecen altas tasas de rentabilidad mientras que, en el extremo contrario, aquellos países con grandes reservas, es decir, con potencialidad geológica alta, las tasas de rentabilidad son significativamente menores. Álvarez propone comparar los regímenes de contratación petrolera tomando también en consideración la calidad de los campos desde el punto de vista de su prospectiva petrolera, para concluir que la contratación colombiana "es bastante competitiva."

¹ El tema central del número 2-3 correspondiente al año 1996 también estuvo dedicado a la problemática de los hidrocarburos: *Perspectivas de la industria petrolera venezolana*.

En el trabajo de María Teresa Macías Cordone, *Integración y Desintegración de un Mercado Común de Energía: México - Estados Unidos - Canadá*, se nos presenta una visión actualizada del mercado de los hidrocarburos en Norte América. Aunque los tres países de la región son muy importantes productores de petróleo, México es el único de ellos con un claro futuro como exportador. Tanto EE.UU. como Canadá, más el primero que el segundo, consumen actualmente más petróleo del que producen y sus reservas declinan aceleradamente. De allí la importancia de la producción mexicana en la seguridad energética de la región. Hoy en día es México, en volumen, el tercer suplidor de hidrocarburos, después de Venezuela y Arabia Saudita, en el gigantesco mercado estadounidense. Macías Cardone revisa las transformaciones en la relación energética entre los tres países como resultado del Tratado de Libre Comercio suscrito entre ellos. Mientras en su primera versión, firmado por EE.UU. y Canadá, el petróleo formó parte explícita del acuerdo, en la posterior versión tripartita los hidrocarburos fueron excluidos. Tanto la Constitución como la opinión pública mexicana impedían la apertura en este sector. Sin embargo, desde la vigencia del Tratado, se han operado importantes modificaciones en la negociación petrolera entre los países de Norte América los cuales son analizados por la autora. México exporta más crudos e importa cantidades crecientes de productos refinados. La industria petroquímica mexicana, también como resultado de la apertura comercial, ha estado sometida a un proceso de desregulación y privatización creciente.

También de México, Alejandro Álvarez Bejar en su artículo *Pemex: de la reestructuración a la privatización*, analiza las tendencias privatizadoras en la industria petrolera mexicana. Para entender este proceso comienza por destacar los cambios recientes en la economía mundial, caracterizándolos como un proceso parcialmente contradictorio de globalización y regionalización, y lo que esto ha significado para las transformaciones del mercado petrolero internacional. Afirma Alvarez que México, en su proceso de integración regional con sus vecinos del norte, ha jugado un papel importante en el cambio en la correlación de fuerzas en este mercado, a favor de los grandes países consumidores y ha debilitado a los países productores agrupados en la Opep. Mediante un proceso masivo de endeudamiento externo, Pemex aumentó su capacidad productiva y pasó de exportar menos de cien mil barriles diarios en 1975 a ochocientos mil en 1983. La dinámica privatizadora de Pemex ha sido más lenta y de mayor complejidad que en otros sectores de la economía mexicana, tanto por razones jurídicas, como históricas y de legitimidad política. Luego de una descentralización organizativa, con rasgos parecidos a la reciente reestructuración de Pdvsa, sectores de la industria están siendo transferidos al sector privado. Una ley del año 1995 permite la participación privada en el almacenamiento, transporte y distribución del gas natural, y otra de 1996 regula, ampliando, la participación de capitales privados en el sector petroquímico.

Para explicar las recientes transformaciones en las políticas petroleras estatales en los países productores, Dorothea Melcher, en su artículo *La Globalización y la Apertura Petrolera en Venezuela* comienza por precisar las que considera las herramientas conceptuales básicas para la comprensión del negocio internacional petrolero: la renta del suelo, absoluta y diferencial. La lucha entre los países dueños del recurso y los capitales transnacionales por la apropiación de una tajada mayor de la renta diferencial, así como la lucha de los países productores por la formación e incremento de la renta absoluta, es el eje central de la historia del petróleo desde el momento en que el negocio petrolero trascendió las fronteras norteamericanas. Aunque el título pueda sugerir al lector que el artículo está referido de manera particular al caso de Venezuela, la visión presentada es mucho más abarcante. En un recuento histórico, que le sirve para poner en contexto y explicar las políticas actuales de la apertura petrolera en Venezuela, Melcher se pasea desde los orígenes del sistema financiero internacional contemporáneo hasta las políticas de refinanciamiento de la deuda y los condicionamientos del FMI a las políticas económicas en los países deudores, pasando por la crisis petrolera de los setenta y la de la deuda de los ochenta. Pero este recuento histórico no es ni único ni particular a Venezuela. El debilitamiento de las soberanías nacionales como resultado de los procesos de endeudamiento, que ha afectado a los países productores de petróleo en la lucha por ampliar su participación en la renta diferencial y por aumentar la absoluta, tiene también una clara muestra, en el caso del Estado mexicano. Es de recordar cómo ese país se vio obligado a comprometer su facturación petrolera futura como garantía de los préstamos de emergencia otorgados por el gobierno de los EE.UU. para superar la crisis desatada a partir de diciembre de 1994.

Cierra esta sección un artículo de mi autoría, *La Apertura Petrolera en Venezuela: de la nacionalización a la privatización*, donde sostengo que desde finales de la década de los ochenta, y con mayor vigor desde el año 1991, con el diseño, puesta en marcha y desarrollo de lo que ha sido denominado *Apertura petrolera*, la política del Estado venezolano en materia de hidrocarburos está siendo radicalmente modificada, llegándose incluso a contrariar algunas de las concepciones que, hasta la década de los ochenta, llegaron en el país a ser hegemónicas en cuanto a las políticas que deberían orientar y regular las relaciones entre el Estado, la sociedad y el negocio de los hidrocarburos. El trabajo se presenta en tres partes. Se inicia con un apretado recuento de las relaciones entre el Estado y las compañías concesionarias transnacionales, así como de los instrumentos con que se fue dotando el Estado para regular esa relación hasta el momento de la nacionalización petrolera. Intento mostrar como de una situación inicial de poca injerencia del Estado, se llega a otra, al final del período con la nacionalización (1976), donde tanto la renta como la producción pasan a estar jurídicamente bajo su control. Luego, en una segunda parte, describo las características del proceso nacionalizador venezolano y las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la industria nacionalizada. Finaliza el artículo con una revisión de la política de

apertura, destacando como, resultado de estas novedosas políticas, el Estado se retrae de su rol activo tradicional dejando en manos de Pdvsa las iniciativas en materia de política petrolera. Argumento que estas iniciativas están trastocando la relación del Estado, y de la sociedad venezolana en su conjunto, con el sector de los hidrocarburos, para privilegiar, por encima de cualquier otro interés de la Nación, la expansión del negocio petrolero.

¿ES COMPETITIVA LA CONTRATACION PETROLERA COLOMBIANA?

Carlos Guillermo Alvarez

Con frecuencia se examina el tema de la presencia del capital asociado en la actividad petrolera colombiana. *El Tiempo* en agosto pasado recogió parcialmente un concepto aparecido en la prestigiosa revista *Oil and Gas Journal* (OGJ) del consultor holandés Pedro van Meurs y su asociado A. Seck aparecido en la entrega del 26 de mayo pasado; el mensaje retenido es la comprobación de la mala posición de la competitividad del contrato colombiano.

Por su parte *El Espectador* de agosto 19 encabeza una entrevista con un alto ejecutivo de B.P. dónde la recomendación de los británicos es perentoria: "Se ajustan los contratos o se para la inversión."

El punto aparente de la disputa es el retorno de la inversión a los agentes privados participantes en el negocio; ahora, el punto central es la repartición de la Renta Petrolera,¹ categoría mas precisa y por tanto de más alcance, para el examen de la economía petrolera. No obstante el punto de partida para la reflexión debe ser la primera percepción del problema por parte de los agentes: ¿Cómo se distribuyen las ganancias del negocio petrolero?

¿Crece mucho la participación multinacional en el mundo?

Dada la seriedad del semanario *Oil and Gas Journal*, valdría la pena hacer algunas acotaciones al artículo del consultor mencionado, para mostrar otros elementos analíticos que se pueden desprender de importantes datos sobre el mismo asunto no presentados en la revista, lo mismo que de una mirada diferente a datos parecidos.

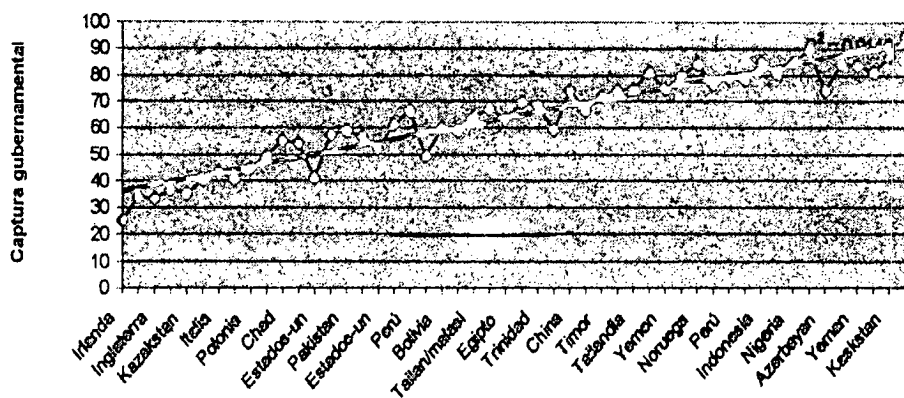
El título del artículo original de van Meurs y Seck es significativo sobre sus propósitos: "La participación gubernamental declina en tanto las naciones diversifican términos para atraer inversión." El complemento puede ser leído como uno de los intereses no declarados del autor: "Se mejoran las condiciones de participación en el mundo a las empresas para atraer inversión."

¹ Quizá mi trabajo "Renta y geopolítica de la energía" (Autores Antioqueños, Medellín, 1988), puede servir de referencia para un examen rápido de las categorías básicas.

El método de comprobación de tal hipótesis es la construcción de un índice de clasificación entre 324 contratos examinados que va "desde los términos más atractivos ('cinco estrellas') hasta el menos atractivo ('una estrella'). Se menciona que los factores considerados para la construcción del índice son: Tasa de Retorno, Valor presente neto por barril, Capacidad para absorber riesgo geológico, Atractividad para tomar costos incrementales de inversión, Participación gubernamental en el excedente, "Economía de Bonanza" etc. Ahora, si retomamos la clasificación presentada por Barrows² para 50 contratos y relacionamos la favorabilidad por "Captura gubernamental" ("government take") y por número de estrellas, obtenemos el siguiente gráfico que presenta un R^2 superior al 0,9 como se aprecia en el gráfico. Nos encontramos ante un excelente índice de correlación entre estas variables.

Gráfico 1

Clasificación de contratos petroleros van Meurs (OGJ)



Es decir, sin duda el principal factor para la clasificación de van Meurs es la "captura gubernamental" del excedente nominal petrolero; El cuadro anterior se construyó sólo con tal criterio y con la ordenación por estrellas de los consultores; aunque la gráfica no da una recta, se puede afirmar que más del 90% del peso del índice sí lo tiene la mencionada "captura o participación gubernamental" en la renta petrolera.

² En el ya conocido trabajo "World Fiscal Systems for Oil", N.Y., 1994. El autor de la simulación es van Meurs

En la selección efectuada para presentar en OGJ el extremo "mejor" para las multinacionales (peor para los países) es Irlanda (con una retención local de la renta del 25.1) y el "peor" Venezuela (con una retención del 95.6).

Un resumen del mencionado grupo de cincuenta contratos clasificados, tomando los quintiles extremos es el siguiente: Irlanda 6, Moldavia 11, Reino Unido 12, Pakistán 13; la captura del excedente petrolero va desde el 25% en Irlanda, hasta el 37% en Pakistán en este quintil. Este es el 20% superior de la muestra. Colombia se ubica en lugar 295 capturando el 89.6 % y está en el 20% más desfavorable de la muestra, es decir el quintil inferior; tal quintil está compuesto por Siria (306), Yemen (312) Rusia (316), Kasakistán (321) y Venezuela (lugar 324, el último). El porcentaje de captura en esta agrupación de contratos va desde el 96.1% de Venezuela hasta el 81% de Rusia .

Para nuestro interés resaltemos un mensaje claro: Colombia está (según este criterio) entre el 10% peor de la contratación petrolera internacional; esta conclusión sale , claro está, desde el punto de vista del interés multinacional en su disputa por la captura de la renta bajo la forma de beneficios industriales extraordinarios.

El consultor afirma además, para que no quede duda alguna, que "la tendencia general hacia términos más atractivos para los contratista se evidencia por el hecho de que en 33 países y regiones los cambios efectuados en la fiscalidad fueron más favorables que en la revisión de 1995" (énfasis agregado). La conclusión inferida por el título es clara: hay una tendencia mundial para mejorar la participación de los contratistas.

El antiguo Ministro de Minas y Energía , Rodrigo Villamizar, en una posición oficial del Gobierno hace eco de una opinión semejante afirmando en Seminario Internacional organizado por la Universidad Javeriana (cuyas ponencias se publicaron en el libro *Cambio y Globalización: oportunidades para la industria petrolera colombiana*) que "los estudios que hemos contemplado nos muestran que el nivel máximo de renta petrolera no debería ser para el Estado superior al 70%".³

Las limitaciones del examen en *Oil and Gas Journal*

Digamos para empezar que un examen adicional de los 33 países que han otorgado mejores condiciones a los contratistas nos puede conducir a resultados paradójicos, frente a la sugerencia de la conclusión (hay que mejorar la participación asociada, como lo dice expresamente Villamizar). Veamos:

³ El estudio de Petroconsultants que retomaremos como base de análisis más adelante informa del 60.6% como "government take" o captura gubernamental en el contrato "económico" en Colombia. Otra categoría es la "participación estatal" donde la colombiana está en más del 80%.

Aunque van Meurs y Seck no indican la totalidad de los 33 países (o tipos de contratos), de los quince sí mencionados expresamente como notables, (Alemania, Hungría, Israel, Alberta-Canadá-, Bolivia, Egipto, Pakistán, Trinidad, USA -plataforma continental alejada-, Yemen, Brasil, Malvinas, Newfoundland-Canadá- y Moldavia) hay que resaltar algunos hechos importantes: nos encontramos ante contratos para zonas absolutamente marginales: costa afuera, aguas profundas, arenas bituminosas, o zonas sin ningún potencial geológico conocido como importante. La inclusión de Yemen es un tanto caprichosa y contradictoria: se aduce que ha introducido un contrato de dos estrellas, es decir de mala distribución para los asociados y como se aprecia está en lugar 312.

Más aún, si agrupamos los países (o varios contratos en un mismo país) y le asignamos como indicador de interés petrolífero las reservas probadas según *Oil and Gas Journal* a enero 1 de 1997, el agrupamiento del 20% mejor para los intereses de las empresas (Irlanda, Moldavia, Reino Unido, Pakistán, Kazakistán-Oman Oil Co, Malvinas, Italia, Argentina, Polonia y Perú) apenas totalizan el 1,6% de las reservas probadas del planeta. Si agrupamos e 20% inferior, es decir peor para las empresas, encontramos que estos países (Indonesia, Gabón, Nigeria, Colombia, Azerbaijan, Siria, Yemen, Rusia, Kasksteln-Tengiz, y Venezuela), nos encontramos que en estos países se encuentra el 15% de las reservas conocidas del planeta, es decir unas diez veces más crudo que en el decil superior.

Un sistema de clasificación semejante pero ya por tasas de rentabilidad del capital de riesgo invertido lo presenta el también mencionado consultor, Barrows⁴, en un voluminoso informe periódico un tanto más divulgado que el glosado en este artículo. Para la simulación de la "rentabilidad media mundial ponderada" por ejemplo, examinemos el 16% superior de los contratos que dan la rentabilidad mas altas (entre el 30% y el 40%; los extremos son Líbano el 40% y Argentina el 32%); pues bien, en esta categoría las reservas en este bloque de países no llega al 1% del total mundial.

Si la suma se hace para el 15% "peor", según Barrows, el resultado es claro: mas del 30% de las reservas del planeta otorgan apenas entre el 17% (Rusia) y el 3% de tasa de rentabilidad (Yemen).

Si agregamos a estas reservas las poseídas por Arabia Saudita, Irán, Irak y México, que no otorgan contratos de exploración autónomos, nos encontramos con que más del 78% del planeta son de "baja" rentabilidad o no están accesibles a los contratistas. Es decir, la disputa por contratos atractivos estaría para el 22% de las reservas; tal monto se rebaja si se examinara los contratos en sitios de dos o tres estrellas. Provisionalmente se puede afirmar que alrededor del 90% de los contratos examinados y clasificados en Barrows es marginal, es decir, se refieren a zonas de poco peso petrolífero.

⁴ *World Fiscal Systems for Oil*, New York, 1995.

En otras palabras, sólo las regiones marginales geológicamente, otorgan altas tasas de rentabilidad (y una alta captura de la renta potencial para los potenciales socios multinacionales).

Para terminar esta referencia crítica, es bueno destacar que el mismo van Meurs en otro artículo publicado en *Oil and Gas Journal* del 24 de abril de 1995, presenta un resumen de los grandes exportadores mundiales de crudo⁵, según su clasificación por "estrellas"; veamos el cuadro:

Cuadro No. 1

tipo de contrato	porcentaje de exportadores
5 estrellas	0
4 estrellas	11
3 estrellas	27
2 estrellas	68
1 estrella	76

El sentido del cuadro es claro: ningún país de "5 estrellas"⁶ (son 43 países/contrato) produce el 25% más de su consumo; sólo el 11% de los 35 países de "4 estrellas" es exportador, hasta llegar al 75% de los 45 países de "1 estrella" como exportadores significativos para el mercado.

Es claro pues que, como el mismo van Meurs lo reconoce en la misma publicación, se observa una correlación inversa entre favorabilidad de la contratación y potencialidad geológica de la zona examinada. La observación coincide con la opinión de Petroconsultants recogida más abajo.

⁵ "Government cut take to compete.."; un exportador es significativo para este consultor cuando produce el 125% de su consumo, es decir puede exportar un 25% de lo que produce.

⁶ La clasificación completa por país/contrato está publicada por Barrows *World Fiscal Systems for Oil*, N.Y., 1994

Ahora, antes de pasar a presentar otra manera de enfocar el problema, destaquemos un elemento que debe ser retenido del enfoque mencionado en el reciente artículo de van Meurs, pues muestra otra manera de promover la presencia de asociados, es decir de competir en el mercado mundial de contratación. Resaltan los consultores que se presenta una variedad de términos contractuales, incluso en un mismo país. En Kasakstan y Perú por ejemplo, se presentaron al menos dos tipos de contratos. Varios países desde hace tiempo otorgan mejores condiciones para "zonas de frontera", es decir para regiones con menor actividad exploratoria; esta situación se agrega a los ya establecidos incentivos a la exploración mar afuera (diferenciados inclusive por la capa de agua sobre la zona a ser evaluada), o con tecnología costosa (por ejemplo las arenas bituminosas en Canadá o los crudos pesados del Orinoco).

Otra propuesta de examen de la competitividad⁷

Se puede afirmar que el mercado mundial de contratación petrolera entre los grandes propietarios de reservas es el de más interés para la industria petrolera. Si se efectúan simulaciones entre los mayores propietarios de reservas que otorgan contratos de exploración bajo riesgo del asociado, el resultado es bien diferente a la medición de éstos por estrellas de favorabilidad empleadas por van Meurs y Seck. Presentemos los de *Petroconsultants* (1996) en una clasificación que ellos definen como "campos económicos" y agreguemos nosotros el criterio de cantidad de reservas; tomemos los 24 países propietarios de más de 2.500 millones de barriles de reservas que totalizan más del 30% del total. (Digamos entre paréntesis que si recogemos los datos de Barrows sobre rentabilidad los resultados son similares).

De hecho *Petroconsultants* deduce, como también lo hacemos en nuestro caso, que "existe una fuerte correlación entre la severidad del régimen fiscal y la percepción de la prospectividad geológica en el área."

La prueba presentada es evidente. Este consultor agrupa no ya como grandes propietarios de reservas sino como grandes productores. El resultado de su resumen para 110 regímenes contractuales es como sigue:⁸

⁷ En la investigación sin publicar " El mercado mundial de contratación petrolera" un examen de la rentabilidad de la totalidad de la inversión petrolera en Colombia por unos US\$ 3.800 millones (exitosa y fallida) entre 1978 y 1989, la tasa de rentabilidad ponderada fue del 23%. Ahora toda la contratación era la asociación tradicional 50 :50.

⁸ Para una simulación del contrato de Cusiana aplicando la contratación con el "factor r" la participación estatal sería del 89%; sin el "factor r", la participación sería del 74.6% es decir es mejor para el Estado en su conjunto la actual contratación en campos grandes.

Cuadro No. 2

PROMEDIO DE PARTICIPACION ESTATAL	Campos Marginales	Campos Económicos	Campos sobresalientes
Grandes áreas productivas (20)	80%	75%	73%
Areas productivas significativas (30)	72%	67%	67%
Areas de Frontera (60)	67%	62%	61%
Promedio Mundial (110)	71%	66%	65%

Petroconsultants, Review of Petroleum Fiscal Regimes, Londres, 1995

Podríamos afirmar ya en términos más precisos, que en la disputa de la Renta Petrolera, la gran propiedad del subsuelo arranca (o exige) una mayor participación y que los empresarios del negocio a nivel mundial, dadas otras importantes circunstancias,⁹ lo aceptan así.

Ahora, incluso al nivel de otra gran categoría del negocio petrolero, el precio y su evolución, los grandes modeladores empíricos del asunto como del Departamento de Energía de los Estados Unidos, señalan expresamente que el nivel de precios depende de la estructura productiva en los países de la Opep, es decir de los grandes propietarios.

Volviendo a la clasificación de un campo como "económico", "marginal" o "sobresaliente" digamos que esta clasificación implica unos costos medios, altos o bajos de producción correlativos al tamaño del campo.

Ahora, el cuadro siguiente habla de participación del Estado, no del gobierno; quiere decir que en el caso colombiano se considera el ingreso de Ecopetrol, que es una agencia gubernamental. Ciertamente alta por ésta característica. Ahora, cuando se habla de participación o captura gubernamental, el asunto es bien distinto.

Veamos el caso de propietarios de más de 2.500 millones de barriles y la rentabilidad estimada para un caso:

⁹ Hay información abundante sobre la concentración de la propiedad en el subsuelo petrolífero, para recordar el importante poder de estos agentes: la OPEP y dos países más (Rusia y México) controlan más del 85% de las reservas del planeta.

Cuadro No. 3

Rentabilidad simulada en grandes propietarios
(Campos Económicos)

País	TIR
1) Reino Unido	30.33
2) India	22.92
3) China-offshore	23.79
4) China-onshore	22.66
5) USA-OCS	21.73
6) USA-Alaska	21.16
7) Azerbaijan	20.65
8) Angola-Estándar	19.75
9) Libia	18.97
10) Argelia	18.25
11) Dubai	17.21
12) Noruega	16.88
13) Colombia	16.74
14) Canadá-Alberta	15.65
15) Kazakstan	15.16
16) Qatar	14.94
17) Yemen	14.08
18) Nigeria-Estándar	12.21
19) Egipto-Estándar	11.91
20) Indonesia-Estándar	11.57
21) Oman	11.08
22) Venezuela	9.07
23) Malasia-Estándar	9.00
24) Siria	3.38

Fuente: elaborado por el autor con datos de *Petroconsultants*,
Review of Petroleum fiscal Regimes, Londres, 1995.

El lugar 15 entre los grandes propietarios es un sitio bastante competitivo en las grandes ligas petroleras. Es un lugar diferente al 295 (entre 324) de la clasificación de van Meurs e incluso bien diferente al lugar 153 en la clasificación por estrellas de Barrows .

Si agrupáramos las simulaciones de Petroconsultants ahora para los grandes campos la situación es como sigue:

Cuadro 4

Rentabilidad simulada en grandes campos
(Reservas superiores a 2.500 mmbb)

Lugar	País	TIR
1	Reino Unido	56.74
2	USA- Alaska	43.29
3	China-onshore	42.34
4	India	40.44
5	Libia	39.50
6	Angola-Estandar	38.28
7	Argelia	37.53
8	Canadá-Alberta	35.28
9	Dubai	35.50
10	Colombia	34.81
11	Azerbaijan	33.43
12	Egipto-Estándar	30.23
13	Noruega	29.06
14	Oman	26.32
15	Abu Dhabi	23.59

Fuente: Petroconsultants, "Review of Petroleum Fiscal Regimes", 1996

Recuérdese que Colombia que otorga un 34% de rentabilidad sería el décimo entre los 15 primeros grandes propietarios con campos gigantes.

Si se mirara el concepto de "captura o participación gubernamental del excedente" el resultado variaría notablemente, pero a favor de la competitividad colombiana.

Cuadro No. 5

Participación gubernamental en la renta
(Campos Económicos)

	%	País
1	33.03	Reino Unido
2	42.91	Libia
3	50.28	China-onshore
4	53.29	USA-OCS
5	54.00	USA-Alaska
6	60.57	Colombia
7	64.86	India
8	65.16	Azeibarjan
9	65.97	Angola-Estándar
10	66.01	Argelia
11	67.89	Dubai
12	72.96	Canadá-Alberta
13	73.66	Noruega
14	76.18	Yemen
15	76.35	Qatar
16	78.40	Kazakstan
17	81.16	Egipto-Estándar
18	83.68	Oman
19	83.94	Venezuela
20	84.75	Nigeria-Estándar
21	86.40	Indonesia-
22	86.62	Malasia-Estándar
23	95.59	Siria
24	n.d.	China-offshore

Fuente: Petroconsultants, o.c.

Ahora bien, sin duda la contratación petrolera colombiana podría ajustarse aún más para cierto tipo de casos, por ejemplo contratos de pequeño tamaño, reglamentarse el cobro de tarifas de transporte que liquiden la rentabilidad de la inversión del asociado etc., pero para yacimientos gigantes y medios sin duda somos muy competitivos.

En conclusión, la competitividad por retorno de la inversión a los empresarios es bastante buena entre los países de gran peso en la exploración actual, simulada para un contrato hipotético en la condiciones contractuales y tributarias vigentes hoy en tales países.

Los resultados en la competitividad de las reformas en Colombia

A pesar de las dudas muy razonables que la comunidad académica ha manifestado sobre las bondades del neoliberalismo económico, inspirador de las reformas en América Latina, de todas maneras, la apertura del sector petrolero colombiano, aunque sin privatizar Ecopetrol, sí implicó una privatización o transferencia gigantesca de rentas a las multinacionales; es particularmente claro en la privatización del oleoducto para la asociación de Cusiana, dónde en sólo el sobrecosto de transporte de la parte colombiana del crudo se genera de una parte, una transferencia al capital privado multinacional de unos US\$ 1000 millones de dólares (asumiendo que Ecopetrol retiene el 25% del oleoducto privado); implica de otro lado, la entrega del monopolio del transporte por 99 años del 75% de la capacidad de movilización de crudo en los Llanos (suponiendo que el oleoducto de Caño Limón revierte de inmediato); por este procedimiento, la administración del proceso estratégico de la producción de hidrocarburos, se deja en manos de un monopolista privado.

Además de esta evidente (y retardataria por demás) reforma, se presentó una reforma tributaria que benefició (y mejoró claro está) a los inversionistas privados. Se aumentó al 35% el impuesto a la renta; se abolió el "impuesto de guerra" de un dólar por barril a partir del 2.000, se eliminó la "contribución especial" y se rebajó el impuesto a las remesas del 7%.

Veamos una modelación dónde se simula un contrato con los datos técnico económicos de Cusiana antes de la reforma tributaria de 1995.

Cuadro No. 6
Simulación tipo cusiana
(sin la reforma Samper 1995)

Impuesto a las remesas	12% hasta 1995 7% hasta el 2015
Impuesto a la renta	30% hasta el 2015
Impuesto de guerra	US\$ 1/barril hasta el 2015
Contribución especial	25% del imporenta
TIR	35%
Excedente multinacional	18,7%
Excedente Ecopetrol	26,63%
Excedente como impuestos directos	44,36%
Exc. como regalía	10,31%
Total Ingreso neto del proyecto	US\$ 21,695 mns.
Costo unitario	US\$ 609/b
Precio	US\$ 19/b
Inversión total	US\$ 4.078

Esta rentabilidad (el 35%) es bastante buena, si miramos el panorama internacional de rentabilidad en grandes campos lo mismo que la captura del excedente por la multinacional (el 18,7)

Si se considera la reforma tributaria de Samper en 1995 tendríamos los siguientes resultados:

Cuadro No. 7

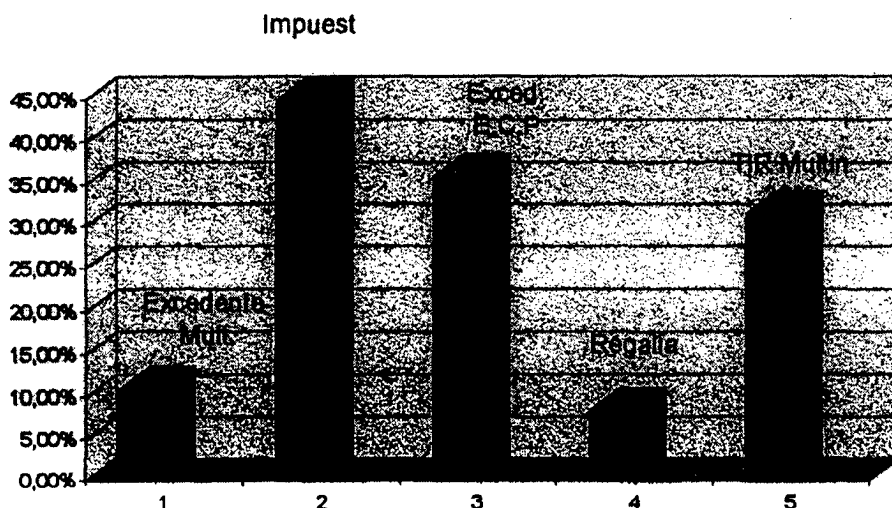
Impuesto a las remesas	12% hasta 1995 7% hasta el 2015
Impuesto a la renta	30% hasta 1995 35% hasta 2015
Impuesto de guerra	US\$1 hasta 2.000 abolido hasta el 2015
Contribución especial	25% del impo-renta hasta 1995 Abolida en adelante
TIR	41%
Excedente multinacional	25,16%
Excedente Ecopetrol	27,19%
Exc como impuestos directos	37,34%
Exc. como regalía	10,31%
Total Ingreso neto del proyecto	US\$ 21.695 mns.
Costo Unitario	US\$ 6.09/b
Precio	US\$ 19/b
Inversión total	US\$ 4.078

Está claro que se mejora la captura del excedente para la multinacional en un 35%, que en dinero corriente suman más de US\$1.440 millones.

Ahora, está claro que un contrato "tipo" Cusiana, se rige por la tradicional distribución 50:50 y, se sabe, que la legislación vigente adopta la distribución progresiva generada por el "factor r". ¿Cómo quedaría un yacimiento como Cusiana si se la aplicara la distribución generada por el "factor r"?

En la página siguiente veamos un gráfico resumen.

Participación por agente y rentabilidad multinacional



Es decir, con datos bastante reales, esta simulación presenta una rentabilidad próxima a la generada con el modelo de Petroconsultants (presenta un 35% de rentabilidad).

Antes de pasar a concluir, anotemos de paso que la afirmación de van Meurs y Seck, según la cual "el caso mas dramático de cambio negativo se presentó en Colombia. Se está ofreciendo un contrato de una estrella que incluye una importante modificación en el aumento de la participación basado en una escala móvil por encima de los 60 millones de bb. Se aumenta también el impuesto de guerra es manifiestamente desactualizada, pues es claro que el contrato basado en una escala móvil de producción ya no se ofrece, aunque haya algunos ya firmados dónde se aplica. (Volcanera es el más conocido por la disputa con B.P.)

Conclusión general

Es claro que la contratación petrolera colombiana es bastante competitiva en relación con los grandes propietarios de reservas en el mundo mirado desde la racionalidad económica.

Sin duda las afirmaciones que reclaman unas mejores condiciones contractuales habría que mirarlás más bien como una elemento de disputa propagandística que como la demostración inequívoca de tipo económico, para otorgar a los socios "mínimo el 70% " (como propuso el exministro Villamizar) del excedente del negocio petrolero en general.

Se necesita discutir el asunto de manera mas sustentada desde el punto de vista económico, pues los análisis de tal tipo de los defensores de las multinacionales no cuadran muy bien.

INTEGRACION Y DESINTEGRACION DE UN MERCADO COMUN DE ENERGIA: MEXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADA

Ma. Teresa Macías Cardone

1. La energía, la economía global, y el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano

1.1. El mercado mundial y las fuerzas del mercado

La producción mundial está cada vez más determinada por la creciente dinámica que prevalece en el comercio internacional. La tendencia es agrupar en bloques a la mayoría de los países con objeto de liberar a los mercados de las barreras proteccionistas, buscando por otra parte que la participación del Estado sea cada vez más limitada; o se elimine de ser posible. Con los procesos actuales de integración de las economías surgen antiguas ideas, pero de manera deformada, sobre la "libertad natural" por lo que la mayoría de los gobiernos en el mundo se ven forzados a vender sus empresas públicas para entrar en el mundo de las "economías abiertas". Dentro de este sistema de economías abiertas las empresas transnacionales se encargan de mantener la "libertad" de los mercados y hacer que esta apertura sea cada vez mayor, ya que de esa forma se incrementan sus exportaciones y sus inversiones en el extranjero. La teoría de la "ventaja comparativa" es otra idea deformada que oculta el intercambio desigual entre los países industrializados y aquéllos en vías de desarrollo, manteniendo un flujo de capital indiscriminado de los primeros sobre los sectores productivos de los últimos. Lo paradójico es que en un orden mundial en donde el flujo de bienes y de capital esté determinado por las fuerzas del mercado, se maximizarán las ventajas del país que tenga el nivel más alto de desarrollo tecnológico y las empresas más agresivas y fuertes, igualmente su influencia será mayor en la determinación del orden monetario internacional.

El sueño dorado de los países altamente industrializados, pero particularmente el sueño Americano de mantener una economía global abierta y firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) Norteamericano se enmarca dentro de este contexto, y al implementarse se vuelve realidad, en conjunción con el derrumbamiento de un bloque de países de economía cerrada que se han incorporado a este proceso.

La aparición de nuevos centros económicos y financieros de poder a escala mundial, la integración de bloques económicos cada vez más efectivos y poderosos y la propia globalización de la economía mundial, aunado a la baja participación de México en la producción y en el comercio mundial, sirvieron de razonamiento para que los gobernantes mexicanos, desde 1982 y dentro de la lógica neoliberal mundial, se embarcaran en el proyecto de modernizar su economía, abrirse comercialmente y apresurarse a participar en uno de los bloques económicos más fuertes, según las propias declaraciones de sus mandatarios, integrándose con Canadá y EE.UU.

1.2. Energía y desarrollo

El modelo de desarrollo implantado por EE.UU. e imitado por el resto del mundo se sustentó en el uso irresponsable e ineficiente de la energía barata, en particular por el uso dispendioso de los hidrocarburos. Basados en el modelo establecido por el *American way of life* los países dentro de la órbita del sistema capitalista mundial planearon sus economías y sus estilos de vida. Este modelo incluso se extendió a las economías de planificación central de la ex-Unión Soviética y de los países de Europa Oriental, propiciando una serie de conflictos posteriores. El hecho de que el petróleo fuera tan barato durante muchos años, y que se mantenga a precios razonables a la fecha, influyó en los procesos productivos, la tecnología, el transporte, las comunicaciones y un tipo de vivienda más confortable.

Solamente cuando los precios del petróleo se dispararon por primera vez en 1973, esta estructura entró en crisis forzando a los grandes consumidores (países altamente industrializados) de petróleo a reducir su consumo a través de una mayor eficiencia y a través del uso de fuentes alternativas de energía. Sin embargo al volver a controlar el mercado, muchas de estas iniciativas que resultaban más racionales quedaron en el olvido. Aun cuando este modelo ha mostrado su ineficiencia, especialmente si se toman en consideración los impactos ambientales ocasionados por su uso dispendioso y por el hecho de que el petróleo es un recurso natural no-renovable, existe una gran resistencia para cambiarlo debido a los intereses económicos de las grandes empresas petroleras internacionales que se aferran en mantener su control.

1.3. El petróleo ante el Tratado de Libre Comercio México-EUA-Canadá

Aunque el principal objetivo para llegar a un acuerdo para la firma del Tratado de Libre Comercio trilateral entre México, EE.UU. y Canadá era promover la comercialización de servicios y artículos manufacturados, desde el principio hubo un claro interés por parte de EE.UU. para incluir dentro de las negociaciones, algunas materias primas como el petróleo. Si uno se pregunta por qué resulta tan importante incluir el petróleo mexicano en el TLC, surgen varias razones que explican el interés por abrir este mercado.

1) El petróleo sigue siendo la primera fuente de energía en el mundo.

2) Las grandes reservas mundiales de petróleo crudo se localizan en países del Medio Oriente, países que fueron históricamente controlados por unas cuantas compañías petroleras internacionales que contaron con todas las facilidades para su explotación. En los últimos años esta zona, por conflictos políticos y bélicos, se ha convertido en un área inestable e insegura para el abastecimiento del mundo industrializado.

3) Para mantener su liderazgo, EE.UU. necesita controlar una mayor parte del mercado mundial y para tal efecto el TLC le permite consolidar un bloque con sus vecinos más cercanos, México y Canadá, y al incluir los hidrocarburos cuenta con mayor seguridad energética y gran competitividad.

4) Tanto Canadá como EE.UU. enfrentan un fenómeno similar de declinación en sus reservas convencionales de petróleo. En contraparte el consumo y por ende las importaciones, especialmente en EE.UU. se han incrementado considerablemente. Enfrentados con la intranquilidad política de los países productores de petróleo en el Medio Oriente, los gobiernos de EE.UU. y Canadá están alentando políticas para garantizar sus suministros. En este sentido México representa la mejor fuente de abastecimiento.

Aun con las restricciones impuestas por los Artículos 27 y 28 de la Constitución mexicana, los gobiernos canadiense y norteamericano, así como muchas compañías petroleras de servicios estuvieron presionando a las autoridades mexicanas para abrir este rubro al tratado comercial que los tres países firmaron y aunque formalmente la producción de petróleo crudo no se incluyó en el Tratado, las presiones han continuado en mucho sentidos. Por ejemplo, en febrero de 1995, México firmó un acuerdo en el que se comprometió a entregar a la Reserva Federal de EE.UU., los ingresos provenientes de sus ventas de petróleo crudo con objeto de garantizar el pago de los empréstitos de emergencia otorgados por éste.

Dado el interés de Canadá y EE.UU. para garantizar suministros petroleros, este trabajo intenta presentar la situación de la industria petrolera que priva en estos países, así como algunas de las políticas que sus gobiernos han establecido o pretenden seguir en sus relaciones futuras con México, al que ven como su "abastecedor seguro".

2.- Las políticas de energía de Estados Unidos

No hay duda que la industria petrolera, como la conocemos actualmente, nació en EE.UU. en 1859 con el descubrimiento del Coronel Drake en Pensilvania. Desde entonces se considera a EE.UU. como uno de los mayores productores de petróleo en el mundo, el país con la mayor capacidad de refinación y por supuesto el de más alto consumo, lo que según su filosofía le

permite dictar políticas en la materia a nivel mundial. En su organización, tecnológicamente, como en lo que se refiere al aprovisionamiento de maquinaria de la industria petrolera, equipo y experiencia, la industria está caracterizada por una fuerte orientación norteamericana, por lo tanto determina los procesos industriales, y el consumo de bienes refleja el "modo de vida americano".

La descripción de la organización de la mayor parte de la industria petrolera internacional, incluyendo el nuevo modelo implantado por Petr6leos Mexicanos, empresa estatal mexicana, indica como la industria petrolera es parte de los amplios intereses mundiales de EE.UU. Las inversiones de las empresas petroleras norteamericanas est1n apoyadas por la pol1tica oficial de su gobierno, igualmente la diplomacia norteamericana protege los intereses petroleros en el extranjero respaldados con fuerza militar suficiente para garantizar que no se de ning1n cambio fundamental contrario a sus intereses.

2.1. La industria petrolera en Estados Unidos

La Administraci6n del Petr6leo para la Defensa (APD) divide el territorio norteamericano en 5 grandes distritos productores. En 1995 las reservas probadas ascendieron a 19.200 millones de barriles, en 1990 hab1an sido de 26.177 millones de barriles. La mayor parte de las reservas petroleras se encuentran localizadas en los Distritos II, III y V, y corresponden a los estados de Kansas. (Plataforma de Cherokee 6.548), Texas (10.419), y California (San Joaqu1n 6.352). (Reserves disclosures, Oil & Gas Journal 1996)

La producci6n promedio de petr6leo crudo en 1996 fue de 6.465 millones de barriles diarios, cuando en 1990 hab1a sido de 7.309, una disminuci6n significativa, en ambos per1odos, si se compara con la producci6n de 1973 de 9.208 millones de barriles por d1a. La dependencia de EE.UU. en t1rminos de su consumo petrolero es muy alta, con 4,7% de la poblaci6n mundial, su parte en el consumo global es de 25,6%. De la cantidad total de energ1a consumida, 41,4% proviene del petr6leo crudo y 23,6% de gas, equivalente a 17 millones de barriles aproximados por d1a de petr6leo crudo. Las importaciones totales de petr6leo crudo en junio de 1996 fueron de 9,9 millones de barriles diarios, mientras que en 1995 promediaron 8,7 y en 1990 s6lo alcanzaron los 8 millones de barriles por d1a, comparadas con un promedio de aproximadamente 5,2 millones en el per1odo de 1982-1985; desde entonces ha habido un aumento constante en las importaciones de petr6leo, alcanzando las cifras que se experimentaron en 1977/1978, las m1s altas en la historia de este pa1s.

La mitad de las importaciones provienen de pa1ses de la OPEP, principalmente Arabia Saudita (1.138) y Venezuela (1.635 mbd). Fuera de este grupo de abastecedores, Canad1, M1xico y en menor grado el Reino Unido abastecen de petr6leo a EE.UU..

Importaciones de petróleo crudo y productos petroleros

	1988	1989	1990	1991	1995	1996
Total Opep	3.520	4.140	4.296	4.018	4.127	4.268
Total otros países	3.882	3.921	3.721	3.406	4.558	5.653
Canadá	999	931	934	1.055	1.322	1.391
México	747	767	755	813	1.018	1.339

Fuente: *Monthly Energy Review*, agosto 1991*Oil and Gas Journal*, octubre 1996.

La factura petrolera también ha aumentado. En 1973 fue de 7.031 millones de dólares, en 1990 aumentó a 55 billones de dólares (NES p. 75) y actualmente es mucho mayor, lo que ha tenido un impacto significativo en las importaciones totales, especialmente cuando las exportaciones están decreciendo y hay un déficit comercial importante que afecta la economía norteamericana.

2.2. El plan estratégico de energía de Estados Unidos

Dado que el petróleo seguirá siendo un combustible crítico para el proceso productivo de EE.UU. y para el resto de los demás países industrializados, el Departamento de Energía publicó un documento en donde se establecen una serie de políticas que les permita ser más eficientes, menos vulnerables y con un futuro energético que denominan ambientalmente sustentable. Este documento define las herramientas políticas desde el punto de vista internacional, de política comercial, normativa y tecnológica que apuntan a diversificar las fuentes de suministro de energía con objeto de lograr mayor flexibilidad y eficiencia en el uso de la energía. El objetivo principal del plan estratégico de energía, según declaró el ex-presidente George Bush en julio de 1989, era lograr "un balance entre nuestra creciente necesidad de energía a precios razonables, nuestro compromiso por un medio ambiente más sano y más seguro, nuestra determinación de mantener una economía que no sea secundada por ninguna, y nuestra meta para reducir la dependencia..." (*National Energy Strategy*, 1991/1992, p.2)

Para conseguir este objetivo, la política de Bush buscaba descansar en las fuerzas de los mercados para determinar precios, cantidades y tecnologías apropiadas. Esta política no ha sido modificada por su sucesor William Clinton. Si los mercados no funcionan eficientemente, el gobierno deberá actuar directamente para quitar o vencer barreras que obstaculicen la operación del mercado. Para reducir la vulnerabilidad, el Plan Estratégico de Energía intenta, a nivel doméstico aplicar acciones amplias como: mantener reservas estratégicas adecuadas, aumentar la eficiencia total del sistema de transporte, incrementar su producción de petróleo, profundizar la desregulación del gas natural, y fomentar el uso de combustibles alternativos en el transporte.

EE.UU. reconoce que su vulnerabilidad no puede eliminarse completamente, y por lo tanto las importaciones continuarán, pero con medidas políticas que balanceen los objetivos económicos, de seguridad energética y ambientales. Para diversificar las fuentes de abastecimiento petrolero, fuera de la región del Golfo Pérsico, EE.UU. intenta aumentar su producción, impulsando una producción de carácter ambientalista en ciertas áreas como la Plataforma Continental Exterior y el Refugio Nacional Ártico de Vida Salvaje, e influir en otras partes del mundo que incluyen a México, Asia y Europa. Igualmente mantendrá sus mecanismos de contingencia (stocks y la reserva estratégica petrolera), combinada con una capacidad de producción mundial excedentaria.

EE.UU. espera alcanzar en el futuro, un uso de energía que será más eficiente debido a que la competencia lo obliga a buscar nuevas tecnologías, pero también debido a los esfuerzos crecientes del sector público y privado para promover una mayor eficiencia en el uso de la energía. Con su Plan Estratégico de Energía estima que la cantidad de energía utilizada para crear una unidad del producto nacional bruto (GNP) disminuirá en casi 12% para el año 2000 y cerca del 20% para el 2010.

Uno de las metas principales del Plan Estratégico de Energía, es aumentar la producción nacional en 3,8 millones de barriles por día para el año 2010 o 1,8 millones de barriles por día para el año 2000. Este objetivo puede lograrse ampliamente gracias al uso de tecnología de recuperación de petróleo avanzada, a nuevas inversiones en investigación y por el desarrollo ambiental de la reserva de la Plataforma Continental Exterior y el Refugio Nacional Ártico de Vida Salvaje (NES p. 4).

El Plan Estratégico de Energía también contempla la reducción de consecuencias económicas por las posibles fluctuaciones en los mercados mundiales de petróleo. En la reciente crisis Irak demostró su capacidad para controlar efectivamente las interrupciones en el mercado petrolero. Algunas de las medidas consideradas para reducir el impacto causado por la escasez en el mercado petrolero son:

A) Aumentar la producción fuera de la región del Golfo Pérsico. Las inversiones para el desarrollo de yacimientos petroleros se harán de manera prioritaria, con el objeto de aumentar y diversificar la producción mundial.

B) Mejorar las medidas de emergencia para expandir la Reserva Estratégica de Petróleo¹ a un billón de barriles y poner a prueba las reservas de productos refinados de la Costa del Golfo.

¹ Estados Unidos han utilizado la Reserva Estratégica de Petróleo, como parte de una respuesta internacional coordinada.

C) Diversificar los combustibles para el transporte. Para reducir la dependencia del petróleo en el sistema de transporte, se tomarán varias medidas para acelerar el uso de combustibles alternativos en camiones de carga y flotillas de ómnibus de pasajeros.

A más de cinco años de la aparición del Plan Nacional de Energía, muchos de los resultados indican que las grandes empresas petroleras privadas han tenido gran éxito al reducir sus costos de exploración y desarrollo de pozos, por lo que en años recientes han logrado reemplazar la producción con nuevas reservas. Las 231 compañías que fueron estudiadas arrojaron en 1996 una utilidad de 126,8 mil millones de dólares en sus operaciones globales y cuentan con el 60% de las reservas y producción de petróleo crudo y gas. Las inversiones de estas empresas también se han incrementado desde 1991 en porcentajes de dos dígitos. En los últimos 3 años las grandes empresas han reemplazado en 84% la producción para EE.UU., tomando como base sus reservas en todo el mundo; las reservas en el exterior que están en manos de las grandes petroleras ascendieron a 32.600 millones de bls en 1995. Igualmente los costos de producción en EE.UU. se han reducido de \$4.96/boe en 1991 a \$4.00 en 1995, los independientes han llegado a tener costos de 3.71/boe., lo que significa que la inversión en los cambios tecnológicos en la industria ha permitido una mayor eficiencia y mejores resultados. La principal estrategia ya prevista por el PNE ha sido mayor eficiencia en las operaciones, reducir costos, y el uso de nueva tecnología.

Sin embargo analistas de Petroconsultants en 1995, basados en la actividad de perforación señalaron que en su conjunto se está encontrando menos petróleo que el que se produce, situación que ha prevalecido al menos en los últimos diez años.

3. Las políticas de energía de Canadá

3.1. El Consejo Nacional de Energía y la política energética en Canadá

La política nacional petrolera de Canadá se oficializó en 1961, cuando se exigió a las refinerías al oeste de la Línea del Valle de Ottawa que compraran su petróleo crudo en esa región. Esta política estuvo más orientada a impulsar la industria petrolera de la región occidental que a promover la seguridad energética doméstica. La orientación de esta política cambió radicalmente en los años setenta debido a la inestabilidad política en el Medio Oriente.

Bajo los términos de un acuerdo de largo plazo, el Departamento de Energía de Canadá compró cerca de 65.000 barriles diarios de crudo Istmo de México para su almacenamiento. La Reserva Estratégica de Petróleo crudo mexicano almacenado en sus cavernas, otros abastecedores importantes para la reserva fueron Inglaterra (25%), Alaska (8%) y Arabia Saudita (5%). (SPR. febrero 16, 89, p. 20)

En lugar de alentar el crecimiento de su producción, el gobierno alentó la seguridad en el suministro. Alguno de los cambios se refirieron al licenciamiento de las exportaciones, y a la instrumentación de un cargo en la exportación de petróleo. La intervención federal se hizo norma en los años 1970, culminando con la publicación del Programa Nacional de Energía en 1980.

El PNE estableció como objetivo el autoabastecimiento de Canadá para 1990, e introdujo programas de sustitución de petróleo, así como incentivos para fomentar el desarrollo de fuentes no-convencionales de petróleo.

No obstante, este programa se canceló en 1985 con el "Acuerdo Occidental" que se consideró como un paso hacia la desregulación con lo que se eliminaron las restricciones en el corto plazo a las exportaciones de petróleo, sin embargo se requería la aprobación del Consejo Nacional de Energía para las exportaciones de largo plazo.

Este acuerdo estuvo engarzado con un régimen orientado al mercado de precios, una imposición sensible a las ganancias, y a la eliminación de gravámenes al petróleo, que incluía el cargo a la exportación de petróleo crudo.

La revitalización de la industria petrolera de Canadá se vio frenada por el desplome de los precios mundiales del petróleo, ya que puso un alto a las actividades de exploración y desarrollo. Como una medida de emergencia, el gobierno retiró el impuesto a las ganancias del petróleo y del gas en 1986, e introdujo un paquete de estímulos a la perforación por 350 millones de dólares en 1987.

3.2. La industria petrolera en Canadá

La industria petrolera canadiense resulta muy importante para Canadá. Si se la compara con otras industrias no-financieras, representa entre el 16 y el 32% de las ganancias canadienses, excepto en los años 1986, 1988 y 1989 cuando los precios en el mercado internacional petrolero se derrumbaron.

La Asociación de Petróleo Canadiense (CPA) representa a cerca de 60 compañías, que son responsables de cerca de tres cuartas partes de los gastos de la industria. La Asociación de Petróleo Independiente de Canadá tiene cerca de 170 compañías miembros que incluye algunas del CPA y cerca de 130 compañías de servicios y suministro.

Las principales áreas productoras convencionales se localizan en Columbia Británica, Alberta (que contiene las mayores reservas y producción), Saskatchewan, Manitoba, Ontario, alcanzando un total de 5.900 millones de barriles, con una declinación de cerca de 4% desde 1988. Las reservas y producción adicionales se localizan en las áreas fronterizas, principalmente mar afuera de la Costa Oriental, Mar de Beaufort y las Islas Árticas.

Los descubrimientos de petróleo crudo fueron escasos en 1989, principalmente por la orientación de la industria de centrarse en el gas natural. Por primera vez desde 1982, la cantidad de pozos de gas sobrepasaron la cantidad de pozos petroleros. La industria acumuló un total de 2.349 pozos de gas y solamente 1.803 de petróleo, 57% menos desde 1988. La industria gasera se ha vuelto muy importante para EE.UU. que importa la mayor parte del gas canadiense.

La producción canadiense ha permanecido entre 380 y 500 millones de barriles al año durante los últimos diez años. El promedio de 1990 fue de 1 millón 518 mil barriles por día. Sin embargo la constante declinación de sus reservas los obligará a importaciones crecientes y a producir en las regiones fronterizas. De 1994-96 la producción ha alcanzado un promedio de 2 millones 400 mil barriles diarios, sin embargo a mayor producción, mayor es la exportación que deben hacer a EE.UU.

En relación con otros países industrializados, se considera que Canadá tiene, uno de los más altos niveles de consumo. Durante 1989 el petróleo representó cerca del 36% del consumo total de energía, 26% de gas natural, 11% de hidroelectricidad, 10% de energía nuclear y cerca de 12% para el carbón. Se espera que el gas y la electricidad limpia desarrollen más su participación en el mercado por la disminución importante de reservas petroleras y sobre todo porque la sociedad busca combustibles que sean más compatibles con el ambiente y la naturaleza.

Canadá históricamente fue un importador neto de petróleo crudo hasta que se realizó un descubrimiento mayor en 1947 en Leduc, Alberta. Sin embargo Canadá importa petróleo del Mar del Norte y países de la OPEP. Sus importaciones totales en 1989 promediaron 484.480 barriles/día.

Las importaciones totales han aumentado recientemente, ya que los embarques de petróleo de la región occidental que tradicionalmente iban a la parte central de Canadá se han reorientado y dirigido al sur de su frontera, a través de EE.UU. como consecuencia de la firma del Acuerdo Comercial entre los dos países, y salvo descubrimientos inesperadamente masivos, Canadá importará de nuevo más petróleo del que exporta. (Energía en Canadá 1990-1991).

3.3. El Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos

El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y EE.UU. se firmó en 1987 con el objetivo de ampliar la liberalización comercial en todos los sectores de la economía, que incluirían indiscutiblemente a la energía y a los petroquímicos. Los dos países reconocieron que tienen un interés común para asegurar el acceso al mercado de cada uno y para fortalecer la seguridad mutua de abastecimiento.

Con la firma de este acuerdo, Canadá está autorizado para importar 50,000 barriles/día de petróleo crudo de Alaska, pero si Canadá decidiera instrumentar medidas para limitar su consumo de petróleo, la reducción en la exportación a EE.UU. tiene que ser proporcional al suministro total de petróleo disponible en Canadá. (Acuerdo de Libre Comercio Canadá/EE.UU., p. 142).

El capítulo nueve del acuerdo incluye las regulaciones en energía, y lo suscribe a las obligaciones contempladas en el GATT y en el acuerdo sobre un programa internacional de energía que prevalece por encima, en la medida que haya inconsistencias con el Acuerdo de Libre Comercio.

No obstante, el acuerdo sobre el petróleo ha recibido críticas ya que los canadienses tienen que proporcionar a EE.UU. la misma cantidad de energía que ellos han obtenido en los últimos tres años; igualmente deberán mantener los suministros aunque los canadienses sufran de escasez y venderlo al mismo precio al que ellos lo adquieren localmente. Adicionalmente, el acuerdo establece que cualquier provincia canadiense puede exportar petróleo a EE.UU., sin importar si otra provincia vecina tuviera necesidades específicas.

Por lo que respecta a los petroquímicos, los líquidos del gas natural (NGL) están reemplazando al petróleo crudo como la base petroquímica preferida. La industria petroquímica usa cerca del 6% del petróleo crudo en Canadá. La industria petroquímica representa más del 60% de la industria de manufactura química en Canadá. Su capacidad de producción se distribuye en alrededor de 52 plantas localizadas en Ontario (59%), Alberta, Quebec y Columbia Británica. Las compañías involucradas en el sector son multinacionales gigantescas provenientes principalmente de EE.UU.; sólo Polysar y Novacor son canadienses.

EE.UU. es el mayor socio comercial petroquímico y el más importante de Canadá, adquiere 56% de sus exportaciones y suministra más del 70% de sus importaciones. La eliminación de las tarifas que se logró con el Acuerdo Comercial es significativo para los petroquímicos, aunque estipula que las tarifas en la mayor parte de los petroquímicos deberán eliminarse en 5 reducciones anuales equitativas, iniciando en enero de 1989. Los productos cuyos volúmenes sean pequeños tendrán un plazo de 10 años.

4. El petróleo mexicano ante el Tratado de Libre Comercio

La presuposición del gobierno de México en 1990 de que con el Tratado de Libre Comercio el país iba a ingresar al mundo desarrollado, para convertirse en una sociedad económica de primera, resultó en un sonado fracaso con el levantamiento zapatista en el sureste del país y con una agudización de la crisis económica a fines de 1995. La experiencia también ha demostrado que las instituciones financieras mundiales, al aplicar sus programas de ajuste, continúan agudizando nuestra dependencia hacia los países industrializados,

principalmente hacia EE.UU., quien al enfrentarse con una competencia comercial creciente y con elementos como los que se indican a continuación, ha sabido tomar ventaja de sus oportunidades.

En los últimos cinco años, las leyes que limitaban la propiedad extranjera en empresas mexicanas a sólo 49% han desaparecido. La mayoría de las empresas básicas, tales como teléfonos, líneas aéreas, plantas petroquímicas, minas y bancos entre otras, propiedad del Estado, se han vendido a inversionistas privados. En los últimos diez años, las grandes corporaciones norteamericanas lograron en México el control mayoritario sobre la producción de autos, la petroquímica, el hule, la minería y otros, con el objeto de crear la "economía más abierta."

A pesar de la despetrolización de la economía, las exportaciones de petróleo continúan siendo un rubro muy importante para México, ya que se ubican alrededor del 30% del total y equivalen a ingresos cuya cantidad se ha mantenido en los últimos años en un promedio de 10.000 millones de dólares al año. Sin embargo, las ganancias que se obtienen por concepto del petróleo se utilizan para pagar los intereses de una deuda creciente de más de 100 mil millones de dólares que se debe a la banca internacional, principalmente de EE.UU.

Por lo anterior, y dadas las condiciones de competencia mundial es de dudar que con la capacidad que México tiene pueda competir con los países del sudeste asiático, y se pueda colocar en una situación ventajosa.

La mayoría de los países involucrados en el proceso de modernización están siguiendo el mismo camino que significa: abrir la economía, integrar a la población en los sectores industriales y comerciales, introducir un modelo de industrialización orientado hacia la exportación. Finalmente se trata de dilucidar en qué forma y cómo puede el Estado resolver parte de las contradicciones que enfrenta la economía. Sin embargo, hasta ahora la mayoría de los países han tenido dificultades cuando la economía mundial o las economías de algunos países considerados "fuertes" se enfrentan a recesiones y la apertura económica no está resolviendo algunos problemas estructurales.

4.1. Pemex, la industria petrolera nacionalizada

Para los fines de este estudio, el sector de energía se refiere únicamente al petróleo crudo y al gas natural, cuya producción, distribución y comercialización corresponden exclusivamente a la nación, a través de Pemex. En el caso del gas natural, a partir de 1995 se autorizó la distribución por particulares, que en forma creciente están participando en esta actividad.

Aún cuando la costa norte del Golfo de México fue una región petrolera muy rica, a la fecha las principales áreas productoras en México se localizan

en el área marina del Golfo de Campeche y en los estados de Chiapas-Tabasco. El área marina produce cerca del 75% del total y se ha constituido en la región de mayor extracción petrolera del país. Durante 1996 casi tres de cada cuatro barriles extraídos procedieron de la región marina, con un volumen que ascendió a 2 millones 132 mil barriles diarios. Dentro de esta zona se encuentra el campo supergigante de Cantarell en el que se tiene programado invertir 950 millones de dólares con objeto de incrementar más aún su producción en 1997.

Al primero de enero de 1996, las reservas probadas de hidrocarburos de México, que contabilizan petróleo, gas y condensados se consideraba eran de 62.058 millones de barriles; mientras que en 1992 alcanzaron la cifra de 65.000. Como se observa se mantiene la tendencia a la declinación que comenzó en 1983, cuando las reservas ascendían a 73.000 millones de barriles. Recientemente, el 18 de marzo de 1977 se modificó nuevamente esta cifra en una declinación mayor al alcanzar solamente a 60.900 millones de barriles, situación que resulta alarmante, ya que en una década de "modernización" y "apertura comercial" la relación reservas/producción ha bajado de 50 a 43 años. Si sólo se analizara el factor de una producción eficiente, los resultados resultan negativos. Al considerar el compromiso con las generaciones futuras, resulta que la actual política petrolera pone en riesgo la seguridad energética del país.

Por el contrario, la producción de petróleo crudo en 1996 promedió 3,3 millones de barriles/día, lo que nos muestra un incremento comparado con 2,7 millones en 1990; el campo Cantarell en ese año aportó 900 mil barriles/día y ahora incrementó a 1.030 millones del total. Pemex ha invertido cerca de 880 millones de dólares para mejorar los sistemas de recolección en este yacimiento y hasta contrató a una firma extranjera, la Tritón International Corporation para perforar pozos exploratorios.

Del total de las exportaciones de petróleo crudo mexicano, en 1989 EE.UU. absorbió cerca de 60%, y en fechas más recientes este porcentaje se ha incrementado a cerca del 85%. El total de las exportaciones de petróleo crudo en 1996 fue de un millón 544 mil barriles diarios, cifra mayor en 18,3% a la del año anterior. Durante el período 1980-1985, México fue el principal abastecedor de petróleo crudo a EE.UU.; sin embargo desde 1986 ha sido relegado al tercer lugar por países de la OPEP, específicamente por Arabia Saudita y Venezuela.

La producción de gas natural en México sigue la misma tendencia que la producción de petróleo crudo, ya que más del 80% de la producción de gas se da asociada con el petróleo. Las ventas de gas natural de México a EE.UU. son mínimas, y en años recientes la relación se ha invertido al ser México quien importa gas de EE.UU.

4.2. La negociación petrolera

Desde 1938 cuando el Gobierno mexicano expropió a las compañías petroleras internacionales su petróleo, EE.UU. ha insistido persistentemente, ante la empresa y ante varios de sus gobiernos, con objeto de lograr su participación en la industria petrolera mexicana.

Desde Ickes, Secretario del Interior durante la nacionalización a Eisenhower, de James Carter a Bush y recientemente con Clinton ha habido un interés claro con el fin de celebrar cualquier tipo de negociación que incluya el petróleo. Desde 1970 Carter propuso establecer un mercado común de energía; pero finalmente fue George Bush, petrolero experimentado, quien hizo realidad el viejo presagio de que el petróleo mexicano, tarde o temprano regresaría a manos norteamericanas.

En general, en un principio tanto los participantes de México como de EE.UU. se preguntaban si el sector de la energía y específicamente el petróleo estaría incluido en la mesa de las negociaciones debido a las provisiones de la Constitución mexicana que restringe la explotación de sus riquezas petroleras a la Nación. Los participantes mexicanos fueron claros al plantear que cualquier cambio constitucional sería muy difícil, y que por lo tanto la liberalización del comercio respecto a Pemex no sería temas de las negociaciones. Términos tales como "colaboración", "integración" y "socios" estuvieron permanentemente presentes en el análisis de los medios de información y los participantes norteamericanos señalaban insistentemente los beneficios potenciales para las industrias petroleras tras la firma del Tratado de Libre Comercio. El punto de vista norteamericano insistía en señalar que Pemex obtendría mucha de la tecnología de punta necesaria y todo el capital necesario para mejorar sus instalaciones y para lanzarse a una nueva etapa de exploración y explotación de sus reservas petroleras.

Uno de los argumentos más fuertes para que el gobierno mexicano incluyera el petróleo en el Tratado de Libre Comercio, era el que la industria petrolera mexicana no ha recibido las inversiones requeridas durante los últimos tres sexenios y la economía del país no está en capacidad para enfrentar las fuertes inversiones que se requieren. En efecto, uno de los principales problemas de la industria petrolera mexicana son las inversiones, ya que la política impositiva de las administraciones pasadas sobre Pemex ha tenido como consecuencia una fuerte descapitalización al obligarse a esta industria a enterar alrededor del 60% de sus ingresos y no recibir por parte del presupuesto de egresos de la Federación recursos suficientes. En 1996 el monto total de impuestos, derechos, aprovechamiento y dividendos equivalió a 71% del valor total de sus ventas.

Además de las restricciones constitucionales, los académicos y los consultores norteamericanos señalaron que existen fuertes sentimientos nacionalis-

tas ligados con la industria petrolera. Representantes de los intereses norteamericanos sugirieron "explorar otras formas" para participar en la industria petrolera sin modificar la Constitución. Uno de ellos mencionó que "las cuestiones que actualmente son anticonstitucionales bajo la legislación mexicana no tienen porque ser un problema, ya que la Constitución de 1917 ha sufrido más de 500 enmiendas" y precisamente bajo la pasada y presente administraciones, leyes sustanciales en el manejo de los recursos naturales (tierra, bosques, agua, pesca, minas) se han modificado.

Algunos de los mecanismos específicos que se plantearon para la participación norteamericana, incluían la formación de joint-ventures, licenciamiento y contratos de actuación para las tareas de exploración. Es bien sabido que precisamente en el área de la búsqueda de petróleo y en actividades de perforación cada vez más participan las empresas norteamericanas.

En el discurso oficial se mantiene que México nunca volverá a autorizar "los contratos riesgo" en perforación, ya que no son otra cosa que la venta disfrazada de las reservas petroleras. Igualmente se sostiene que "la nación mantendrá su propiedad y el dominio completo sobre sus recursos de hidrocarburos", y que el Estado ejercerá completamente su responsabilidad en el desarrollo de sus áreas estratégicas.

Sin embargo los hechos demuestran claramente que los representantes del gobierno mexicano han dado grandes pasos en torno a la liberalización de la industria petroquímica en 1989, 1991 y 1996, lo que demuestra la tendencia privatizadora del sector.

Como resultado de la explosión de gas en Guadalajara en abril de 1992, el presidente Salinas dio como plazo para presentar la reestructuración de Pemex el 12 de junio de ese año, cuando la empresa consultora norteamericana McKinsey presentó su propuesta de formar un holding de empresas operativas y romper el viejo esquema de monopolio estatal. A partir de esa fecha se crearon un Corporativo de Administración y 4 organismos subsidiarios -Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica.

4.3. La industria petroquímica

La producción petroquímica en México tradicionalmente se clasificaba en 3 grupos: básica, secundaria y terciaria. La petroquímica básica se consideraba a aquella resultante de la primera transformación química o física del petróleo crudo o del gas natural. La ley Petroquímica de 1958 otorgaba a Pemex el derecho exclusivo para el procesamiento de todos los petroquímicos básicos. (70 productos aproximadamente). La petroquímica secundaria se derivaba de la básica, aunque algunos productos eran directamente insumos obtenidos del petróleo crudo y del gas natural; su fabricación y distribución estaba abierta al

sector privado, sin embargo la inversión extranjera se limitaba a un 40%. La petroquímica terciaria derivada de la secundaria incluía a todos los demás productos.

En el Plan de Desarrollo de Energía de 1986, México aumentó las facilidades para la inversión extranjera en la industria petroquímica al reclasificar 36 productos de la petroquímica básica a secundaria. La reclasificación significó en la práctica que la producción de estos productos no estaría más restringida a la exclusividad de Pemex y que hasta 40% de la participación podría ser extranjera. Según las autoridades del ramo, la reclasificación ha dado como resultado un aumento en la inversión en este sector. El 30 de octubre de 1989, la Comisión Mexicana del Petróleo aprobó cuatro proyectos de inversión privada en la petroquímica secundaria con un valor de \$520 millones de dólares. En 1988 la Comisión Petroquímica aprobó alrededor de 50 permisos que representaron una inversión total de \$250 millones de dólares.

Sin embargo, de acuerdo a la opinión norteamericana, los inversionistas extranjeros en la industria petroquímica todavía se enfrentan con algunas dificultades. Las restricciones a la inversión extranjera en la petroquímica obstaculiza, según ellos, la integración vertical de la industria y por tanto los productores privados seguirán dependiendo de Pemex para el suministro de insumos básicos. Dado que el sector petroquímico básico necesita alrededor de 5 mil millones de dólares para modernizar sus plantas ya existentes y aumentar su capacidad, ante el período de austeridad de inversión de Pemex, el gobierno mexicano decidió la venta de 61 plantas petroquímicas. Este ha sido el último de los embates que se ha librado en el sector para satisfacer las demandas del gobierno norteamericano de seguir abriendo el mercado petrolero a sus intereses.

Ante esta situación, las movilizaciones populares no se dejaron esperar, ya que este sector sigue siendo uno de los pilares de la economía y es símbolo de la nación en muchos sentidos. En octubre de 1996 se aprobó la nueva ley reglamentaria del Art. 27 Constitucional con lo que de hecho se ha iniciado la venta oficial de la petroquímica mexicana. De acuerdo a esta ley el Estado se reserva el 51% del capital accionario de las 61 empresas petroquímicas existentes y los particulares podrán participar con 49% y el capital extranjero hasta con el 100% en empresas de nueva creación. Con esto la clasificación salinista que redujo a su mínima expresión a los petroquímicos básicos, al solo considerar a 8 productos, alcanza rango jurídico.

Comparado con EE.UU., México ofrece ventajas para los inversionistas extranjeros al tener: 1) un suministro regular de petróleo crudo y de gas natural; 2) una buena fuerza laboral técnica a costos más bajos; 3) bajos costos en los permisos de construcción; 4) precios competitivos en los insumos; 5) mejor coordinación con Texas y productores petroquímicos de Louisiana para lograr un mercado mundial más competitivo.

5.- Conclusiones

Las grandes asimetrías que existen entre las economías de los tres países, así como las diferencias en reservas petroleras, instalaciones petroquímicas y refinerías dieron la pauta para aseverar que la inclusión de las actividades que realiza Pemex, en el Tratado de Libre Comercio, o bien abrir el sector a la participación extranjera en cualesquiera de las modalidades propuestas, significa entrar en una competencia desventajosa para el país, que entraña además riesgos para el desarrollo sustentable y la soberanía nacional.

Como se mencionó en cada uno de los apartados en que se analiza la situación de la industria petrolera de estos países, las reservas petroleras han mostrado un declive constante en los últimos años, pero en el caso de Canadá y EE.UU., con sus consumos actuales, estas reservas sólo equivalen a 8 años para el primero y 3 para el segundo, mientras que en el caso de México sus reservas equivalen a 43 años de acuerdo a su producción actual y según lo estipulan las cifras oficiales, cifra que podría ser menor si se toman en cuenta los datos proporcionados por técnicos petroleros. Aunque el petróleo mexicano no se incluyó en el Tratado de Libre Comercio, que equivalía a entregar las reservas mexicanas para incrementar automáticamente las de Canadá y EE.UU., en la práctica con las exportaciones que se realizan a este último la mayor parte de estos recursos van a su mercado.

El interés de EE.UU. y Canadá por el petróleo mexicano es evidente, ya que dentro de su lógica representa un problema de seguridad nacional. En el caso de los petroquímicos, aunque al principio se mostró menos interés debido a la sobreproducción que existió en los últimos años y por lo deprimido de sus precios, constitucionalmente se han hecho las modificaciones que permiten invertir en la petroquímica secundaria, que a la fecha incluye a todos los productos. Se ha iniciado el proceso de desincorporación de 10 de los centros petroquímicos más importantes.

La fuerte campaña de rechazo a la venta de los grandes complejos petroquímicos al capital privado, a pesar de la importante desregulación que se llevó a cabo dentro de la petroquímica básica, ha limitado y restringido compromisos de parte del gobierno mexicano dispuesto a cumplir con caprichos y presiones del gobierno norteamericano. Sin embargo ya se dieron los primeros pasos para desincorporar 10 de los más importantes centros petroquímicos del país y poner en venta el 49% de sus activos.

Otro de los puntos que resulta importante resaltar es que en ninguno de los tres países se ha seguido una política de diversificación energética y se sigue observando una fuerte dependencia del petróleo. México por ejemplo depende en un 90% de los hidrocarburos y tiene uno de los coeficientes más altos por el uso ineficiente de sus recursos. EE.UU. insiste en una política de control de precios e impuestos al petróleo con tal de contar con abastecimientos seguros

y si bien es cierto que durante los años de crisis energética se hicieron esfuerzos para lograr un uso más eficiente, reducir el consumo e incentivar el desarrollo de fuentes alternas de energía, con la caída de los precios del petróleo, estas medidas se han dejado de lado.

Por supuesto que una de las diferencias importantes en la estructura de las industrias petroleras de los tres países es que históricamente en EE.UU. y Canadá han coexistido una gama variada de empresas privadas operando, mientras que en México, desde 1938, Petróleos Mexicanos había mantenido el monopolio y control de la industria. Aunque formalmente el logo de Pemex se mantiene, el proceso de privatización avanza rápidamente.

Dentro de las asimetrías que se presentan entre las economías de EE.UU. y México hay que mencionar que a este último país le afectan doblemente las recesiones cíclicas del primero. 1) al bajar su actividad las empresas petroleras de nuestros vecinos del norte, en particular las empresas de servicios, sufren grandes pérdidas por lo que uno de los puntos en discusión fue lograr que se incluyeran las compras de equipo y la contratación de servicios a estas empresas extranjeras. 2) Al bajar las reservas petroleras en EE.UU., la capacidad excedentaria de equipos de perforación y otros servicios necesitan de un mercado abierto en donde operar.

Por su parte México al enfrentar una crisis financiera prolongada que ha provocado la caída de las inversiones en la actividad petrolera, ha reducido su planta laboral, el número de sus equipos de exploración, con la consecuente baja en el ritmo de las exploraciones y la declinación en las reservas, el envejecimiento de su planta productiva y la falta de seguridad en sus instalaciones. Esta situación, bien conocida por las autoridades norteamericanas les permite insistir sobre el hecho de que la industria petrolera en México sólo podrá operar con éxito al recibir una fuerte inversión de capital, que las empresas petroleras internacionales están dispuestas a proporcionar y convertirse directamente en copropietarios.

El resultado para México y para Canadá, desde la firma del Tratado de Libre Comercio, ha sido de una desintegración doméstica en favor de una integración con las necesidades domésticas de EE.UU. En el sector de los hidrocarburos no se ha dado una integración para el desarrollo equilibrado de la industria petrolera de los tres países, sino más bien una subordinación a las necesidades energéticas crecientes de EE.UU.. Tanto México como Canadá han aumentado su producción y exportación de petróleo crudo a costa de una disminución considerable en sus reservas. En México han aumentado los incidentes en las instalaciones petroleras debido a la falta de recursos para dar el mantenimiento adecuado, no se ha incrementado la capacidad de producción de refinados y por el contrario se aumentan año con año las importaciones de gasolinas que nos enfrentan a una balanza comercial desfavorable. Con la desregulación y reducción de la petroquímica básica se pierde autonomía en

el sector y con la aprobación de entrada al 100% de capital privado en plantas nuevas la competencia será desleal.

Bibliografía

Block, Fred L. (1977) *Los orígenes del desorden económico internacional*, Universidad de California.

Energy in Canada 1990-1991.

International Energy Annual 1994, Energy Information Administration, feb. 1995.

International Petroleum Statistics Report, E.I.A. mayo 1995.

Industry, U.S. General Accounting Office, mayo 1995.

Industry Profile: Petrochemicals.

Industry Profile: Oil and Gas Field Equipment.

Memoria de Labores de Petróleos Mexicanos, 1987, 1990, 1991, 1996.

Monthly Energy Review, E.I.A., agosto 1996.

National Energy Strategy 1991-1992, DEO, febrero 1991.

Odell, R. Peter (1986) *Oil and World Power*, 8a. Ed., Libros Penquin.

Oil and Gas Journals, agosto, septiembre, octubre, 1996.

Petroleum Supply Monthly, E.I.A. abril 1996.

Petroleum Economist, octubre 1996.

Reporte Anual de Petróleos Mexicanos 1996.

Strategic Petroleum Reserve, Quarterly Report, DOE, feb. 15/88, 16/89, mayo 1989.

The U.S. General Accounting Office, mayo 1995.

The Canada -United States Free Trade Agreement.

United States-Canadian Economic Relations. Next Steps? The Brookings Institution, Washington, D.C.

Weekly Petroleum Status Report, E.I.A. marzo 27, 1996.

What's the Big Deal? Questions and Answers on Free Trade.

PEMEX: DE LA REESTRUCTURACION A LA PRIVATIZACION¹

Alejandro Alvarez Bejar

Las privatizaciones son sin duda un fenómeno de alcances mundiales. Sin embargo, ni el ritmo ni las modalidades de los procesos de privatización han sido homogéneos, ya sea que hablemos de los rasgos dominantes entre países o que hablemos de lo ocurrido adentro de un mismo país.

En el caso de México, el proceso de privatización adquirió diversas modalidades según el sector de que se tratara. El caso del sector energético y específicamente de las tendencias privatizadoras en el ámbito de la explotación petrolera, puede decirse que ha sido el más lento, el más complejo y el de mayores dificultades, tanto internas como externas.

Tratamos de probar que el proceso de privatización de Pemex, sólo puede entenderse cabalmente a la luz de los cambios ocurridos en los desarrollos tecnológicos, en el mercado petrolero internacional, en las tendencias integradoras entre las economías de EE.UU. y México y, por supuesto, a la luz de las resistencias sociales que se han presentado ante la privatización de la empresa pública más importante de México, dentro y fuera del espacio estatal y de la misma empresa.

El trabajo esta dividido en cuatro partes: en la primera, ensayamos una explicación de los cambios ocurridos en la economía internacional, básicamente la globalización y la regionalización, bajo el influjo de la Tercera Revolución Científico-Técnica y los "shocks" energéticos y monetario-financieros, para ubicar lo que ocurre en el caso específico de las tendencias a la integración económica de América del Norte, desplegadas por el deterioro de la competitividad de EE.UU.

En la segunda parte, examinamos el impacto de los "shocks energéticos" de las década de setenta y ochenta sobre el propio mercado petrolero internacional, para ubicar el papel de México en la inducción de dichos cambios, así como para ver las implicaciones de las tendencias integradoras de México con EE.UU. en el plano energético.

En la tercera parte, concentramos la atención en explicar la lógica del auge

¹ Este trabajo es un avance de los resultados obtenidos en una estancia de investigación realizada de febrero a septiembre de 1996 en el Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego y fue presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) Guadalajara, México. Abril 17-19, 1997.

petrolero mexicano porque ahí están las raíces de la especialización productiva y las articulaciones financieras de Pemex, además de dar seguimiento a las etapas que ha recorrido la empresa en su reestructuración e ir definiendo las tendencias privatizadoras.

En la cuarta y última parte, analizamos en concreto la dinámica de la privatización en la industria petroquímica y en la explotación del gas natural, que tiende a consolidarse a través de un esquema de "economía mixta" (con capital público mayoritario y privado minoritario).

-I-

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta hasta nuestros días, hay dos tendencias parcialmente contradictorias que definen los rasgos básicos de la economía internacional: por un lado, la tendencia a la globalización de la producción y por el otro, la tendencia a la formación de grandes bloques regionales basados en el desarrollo del comercio intrarregional.

Para el caso de América del Norte, el comercio intra-regional ha crecido de manera notable en los últimos diez años. Ello sirvió de base sólida para la formulación del proyecto de crear una área de libre comercio y a su vez, ha acentuado la tendencia regionalizadora en prácticamente todos los órdenes, no solamente el comercial.

Recordemos que la formación de un área de libre comercio permite a las grandes compañías en cualquier región, optimizar de manera "natural" la escala de sus operaciones, reducir sus costos y desarrollar una especialización estratégica que mejore las perspectivas para competir en una economía mundial marcada por el recrudecimiento de la competencia, especialmente, permite preservar y eventualmente aumentar las cuotas de mercado. Por eso también, la perspectiva de abarcar a toda Latinoamérica en el esquema regionalizador estadounidense.

La tendencia específica a la regionalización en América del Norte se ha producido al calor de tres poderosas fuerzas que empujaban propiamente un gran cambio estructural a escala mundial: una fuerza endógena, la Tercera Revolución Científico-Técnica y dos "shocks externos" uno energético y el otro monetario-financiero. Como fuerza endógena, la Tercera Revolución Científico-Técnica basada en la microelectrónica y en las ciencias de los nuevos materiales, ha impactado todos los sectores de la economía mundial, especialmente el área energética.

Las otras dos fuerzas, los "shocks externos" energético y monetario-financieros de la segunda mitad de los setenta, los ochenta y la primera mitad de los noventa, al afectar los niveles de precios del petróleo que es el princi-

pal energético y los tipos de cambio, se convirtieron en el más grande desafío para la reestructuración económica a nivel mundial.

Específicamente, digamos que primero por el alza de precios del petróleo (en 1974-75 y 1979-80) y luego por su caída abrupta (1981, 1986), el "shock energético" precipitó por lo menos dos "shocks financieros" de gran significación, la crisis de la deuda de 1982 y el "crack" de las bolsas de valores en 1987.

Es precisamente la combinación de estos dos factores, el energético y el financiero, la que explica en buena medida el desempeño macroeconómico al igual que la naturaleza y el ritmo del ajuste experimentado por todas las economías en el mundo, especialmente las de América del Norte y Latinoamérica. Pero además, esos factores explican los cambios ocurridos en el mercado petrolero internacional y el gran viraje que se dio en las relaciones México-EE.UU. apuntando hacia una mayor integración económica.

Es un hecho que la economía de EE.UU. sigue teniendo un enorme peso en la economía mundial lo que se refleja sin duda en la universalización de las políticas económicas sobre los criterios del llamado "Consenso de Washington" (desregulación, privatización y libre comercio), pero el ascenso de sus principales competidores, Alemania y Japón, ha modificado sensiblemente el papel que EE.UU. jugaba inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

El deterioro de la hegemonía económica norteamericana se ha expresado en prácticamente todos los frentes, el financiero, el comercial y el productivo, así como en el peso y la importancia de su propia moneda. Y por lo menos hasta principios de los noventa, había perdido terreno y competitividad en las industrias tradicionales que alguna vez dominaba de manera incontestada como en la automotriz y en la siderurgia. En áreas de grandes innovaciones tecnológicas, también había perdido terreno ante la pujanza de sus competidores, como en la industria de semi-conductores, las máquinas-herramientas de control numérico y los productos de la electrónica de consumo.

El recrudescimiento de la competencia internacional reveló que la pérdida de competitividad estadounidense estaba centrada en graves problemas dentro de las áreas de la energía y la mecánica. Y como economía-eje dentro de la región de América del Norte, podemos decir que estas deficiencias han sido factores claves para explicar el énfasis norteamericano en la regionalización como vía para reestructurar su planta productiva y enfrentar así el desafío de sus competidores. (Alvarez, 1987)

El proyecto para relanzar globalmente sus industrias, estuvo fundado en contar primero que nada con una sólida base regional, de ahí la necesidad de empujar esquemas de libre comercio (Alvarez, 1993).

La reestructuración de la economía norteamericana ha sido profunda desde principios de los años ochenta y ha estado centrada en superar el estancamiento relativo de sus industrias tradicionales y de alta tecnología, pero sobre todo, ha buscado promover el crecimiento de las actividades ligadas a la energía, promoviendo cuantiosas inversiones en investigación y desarrollo, así como en exploración y adquisición de reservas.

Algunas cifras nos dan idea de lo que se puso en juego: EE.UU. es el primer consumidor mundial de energía (con casi 25% de la demanda total), es el segundo productor mundial con poco más de 13% del total, pero solo tiene el 2% de las reservas mundiales probadas.

Y frente a la pérdida de competitividad, en los ochenta inicio un gran giro en sus políticas de abastecimiento energético. Si en los setenta el grueso de sus importaciones procedían del Medio Oriente y de África, en los ochenta y noventa aumentaron espectacularmente sus importaciones desde México, Venezuela y Canadá. Pero no sólo eso: las dos empresas más grandes de América Latina, Pdvsa y Pemex, quedaron en la mira de los intereses norteamericanos, ya con un mercado petrolero internacional en el que la correlación de fuerzas había cambiado a favor de los grandes países consumidores.

-II-

El impacto de los "shocks" energéticos de los años setenta y ochenta, se condensó en tendencias desarrolladas internacionalmente dentro y fuera del sector energético, pues abarcaron la estructura misma del mercado petrolero, el ámbito financiero, el tecnológico y el propiamente comercial.

Pero de manera central, puede decirse que el cambio básico fue una nueva correlación de fuerzas internacionales en el mercado petrolero a nivel mundial: de ser un mercado en que el nivel de precios estaba dominado por un cartel de países productores (la Opep), paso a ser un mercado en que los precios están más bien fijados por un grupo de grandes consumidores y sus respectivas compañías petroleras (EE.UU., Europa Occidental y Japón), además de la presencia creciente de productores "independientes" asociados a ellos en cuanto a política energética .

Sin embargo, a pesar del peso debilitado del cartel de la Opep, éste sigue ejerciendo influencia parcial pero importante en el mercado petrolero mundial mediante la manipulación de cuotas de producción (no hay que soslayar que la Opep controla el 40% de la producción) y por el hecho de que posee poco más de tres cuartas partes de las reservas mundiales. (Castro, 1995)

Una de las consecuencias de ese cambio en la estructura del mercado petrolero es que, durante la década de los años ochenta y noventa, fue drásti-

camente revertida la tendencia alcista de los precios de la energía que se manifestó en los años setenta. Por eso hablamos de "shocks energéticos", ya que si el precio internacional del petróleo se cuadruplicó en 1974-75 y luego se triplicó en 1978-1979, para 1981 se inició una caída dramática que colocó, en 1986, los precios del petróleo al nivel que tenían en 1973. Al alza y a la baja, los cambios de precios del petróleo ejercieron una tremenda influencia en la economía mundial y por supuesto, sobre la economía mexicana.

La historia de los impactos del alza de los precios de los energéticos es bien conocida, por eso sólo necesitamos recordar que fue a través de ella como ocurrió el ascenso globalizador del capital financiero, pues le permitió a la banca transnacional aumentar los fondos monetarios y su flujo a través del endeudamiento en todo el mundo, ya que el alza replanteó las relaciones globales entre déficit y superávit comerciales al introducir a los bancos comerciales en el financiamiento del "shock petrolero".

Se sabe que el alza de precios, también impulsó el progreso técnico en la dirección de esquemas de ahorro energético y por último pero no menos importante, que alteró los patrones de inversión tanto privada como pública (en el campo privado, especialmente en la industria automotriz al orientarla a la producción de autos con motores más eficientes y en el sector público, al generalizar medidas en el área de conservación de energía).

Ahora bien, en la base de la explicación de los cambios en la estructura del mercado petrolero, tenemos el juego básico de varias tendencias: después del primer shock de precios al alza, los grandes consumidores alentados por la Agencia Internacional de Energía, iniciaron la conformación de "reservas estratégicas" de petróleo, aplicaron esquemas públicos de ahorro de energía, realizaron grandes gastos en investigación y desarrollo para el sector petrolero e impulsaron las exportaciones por parte de productores "independientes" de la Opep (el Reino Unido, Noruega, México y Canadá primero y China y la ex-Unión Soviética después). (Jardon, 1995)

Es así como desde finales de los años setenta hasta nuestros días México ha jugado un papel muy importante en relación a EE.UU., que hemos dicho que es el primer consumidor mundial de energía: primero, porque contribuyó centralmente a la conformación de su "reserva estratégica", que resultaría clave para enfrentar disrupciones de corto plazo en la oferta petrolera; pero segundo, porque como "productor independiente" e importante exportador mundial de crudo, México contribuyó centralmente al debilitamiento de la Opep. Es decir, México ha jugado un papel significativo en el cambio de la estructura del mercado petrolero internacional.

Si es cierto que el intercambio comercial de bienes y servicios entre países es, en general, una expresión de la relación de fuerzas internacionales que compiten por la asignación y distribución de recursos, la conformación de una área de libre comercio siempre es mucho más que una simple "negociación

comercial", pues a fin de cuentas lo que se pone en juego es el control presente y futuro sobre recursos naturales, algunos de ellos estratégicos, como en el caso de los energéticos y más en concreto, del petróleo, que representa la principal fuente energética a nivel mundial. (Alvarez, 1993)

La mayoría de los expertos coinciden en que el Nafta no modificó significativamente las reglas del comercio de energía entre México y EE.UU., pese a que la relación bilateral está desde la segunda mitad de los setenta hasta ahora fuertemente petrolizada (las importaciones de petróleo crudo representan para EE.UU. la mitad del valor de las importaciones totales procedentes de México) (CBO, 1993).

Pero Nafta despejó mucho más el camino para el aumento de las inversiones extranjeras en el sector energético que para el acceso directo de bienes y servicios. Nafta abrió nuevas oportunidades al capital extranjero al fijar reglas claras para competir especialmente en el renglón de las compras gubernamentales, abrir el área de la petroquímica secundaria y establecer la posibilidad de contratos de servicios (Contract services). (CBO, 1993)

Especialmente importante es el hecho de que Nafta refuerza las tendencias a la apertura externa, la privatización y la desregulación del sector energético mexicano, especialmente en el caso de la industria petrolera. (De la Vega, 1994)

En ese sentido también, Nafta refuerza dentro de México las tendencias derivadas de ese cambio drástico que hubo en la correlación de fuerzas en el mercado petrolero internacional.

-III-

Para entender cabalmente los cambios que han ocurrido en el sector petrolero mexicano muy recientemente, recordemos que entre 1977 y 1982, México vivió una expansión económica muy importante basada en el crecimiento de las exportaciones petroleras, que llegaron a colocar al país como cuarto exportador mundial (pero con significación especialmente relevante para EE.UU. ya que en 1975, las exportaciones de crudo mexicano a EE. UU. eran de menos de cien mil barriles diarios, y esa cantidad saltó a 800 mil barriles diarios en 1983).

Un aspecto fundamental es que ese auge exportador petrolero estuvo montado sobre un fuerte proceso de endeudamiento externo de México como país, pero especialmente de Pemex: en 1966, el endeudamiento externo de Pemex fue de 152.7 millones de dólares, mientras que para 1982 fue de 22 mil millones de dólares. Así, el peso del endeudamiento externo se convirtió en un factor decisivo para imponer o por lo menos marcar fuertemente las

políticas de la empresa en materia de relaciones laborales, de inversión, de niveles de producción, de políticas de ventas y hasta de criterios de reestructuración interna y de especialización, cambiando la correlación de fuerzas entre los intereses del capital extranjero y el nacional también en el plano doméstico.

Para convertir a México en país exportador petrolero de nivel mundial, el Gobierno Federal hizo que Pemex invirtiera entre 1977 y 1982 cerca de 30 mil millones de dólares en la creación y ampliación de la infraestructura para la extracción y exportación masiva de petróleo crudo (Manzo, 1996).

Esa especialización productiva estratégica, que define desde entonces hasta hoy en día a Pemex como una empresa exportadora de petróleo crudo (de ahí obtiene todavía el grueso de sus ingresos de exportación), estaba estrechamente ligada a dos especializaciones financieras que también le fueron asignadas como complemento de su especialización productiva: una, abastecer de divisas al país para asegurar el servicio de la deuda pública externa y dos, proporcionar ingresos fiscales para un Estado con graves desajustes en las finanzas públicas. (Alvarez, 1987)

Esas orientaciones estratégicas se vieron profundizadas por el hecho de que durante toda la década de los ochenta dominó en el mercado petrolero internacional la tendencia de los precios a la baja.

No deja de ser paradójico que, cuando las líneas de cambio estructural pactadas por México con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial exigían el respeto total a los "mecanismos de mercado", a una empresa estatal como Pemex se le haya impuesto durante más de una década una carga fiscal que drenaba más del 70% de sus excedentes de operación, carga con la cual sería difícil imaginar que sobreviviera en el mercado alguna empresa privada (Manzo, 1996).

Esa especialización productiva como exportadora de petróleo crudo, se vio reflejada en las políticas de inversión de Pemex, ya que en general, no sólo se redujeron significativamente los recursos utilizados como gasto de inversión dentro del total de la empresa, sino que dicho gasto se concentró en las áreas de exploración y explotación (la relación en su gasto llegó a ser de tres a uno respecto a lo invertido en refinación y petroquímica).

Sobre esas orientaciones generales, podemos identificar cuatro etapas claramente definidas en un largo proceso de reestructuración de Pemex. La primera, que va de 1983 a 1988 apuntaba a la consolidación de la capacidad productiva como exportadora de crudo y al cambio de sus sistemas de dirección y control. En la segunda etapa, que va de 1989 a 1992, se buscaba cambiar las relaciones laborales sobre la base de debilitar al sindicato, racionalizar la planta productiva y los empleos (cortando drásticamente a los traba-

jadores eventuales), avanzando a una estructura operativa divisional (Pemex como "holding" y cuatro subsidiarias especializadas productivamente y descentralizadas a nivel regional) además de ir perfilando una apertura creciente al capital privado.

En la tercera etapa, que se vive entre 1992 y 1995, se profundiza la desregulación mediante el cambio a la Ley de Inversiones Extranjeras eliminando los resabios "nacionalistas", se instala a profundidad el esquema de las franquicias para la operación de estaciones de venta de gasolina y se cambia la política de autosuficiencia en el abasto nacional por una política petrolera de predominio de criterios de eficiencia (en base a costos), calidad (en base a tecnología) y oportunidad del mercado (en base a la maximización del valor económico a largo plazo y la apertura a las importaciones). Un aspecto muy relevante es que Pemex establece con la Shell Oil la primera alianza estratégica, que cubre el área de refinación.

La última etapa es la que transcurre entre 1995 y 1997, que está muy marcada por la irrupción de la crisis financiera de México en 1994 y la política estadounidense de asegurar sus préstamos mediante el control de los ingresos de exportación de Pemex, por la presión al aumento en las exportaciones de crudo así como por la definición gubernamental de los esquemas de privatización y apertura externa en la petroquímica, más la desregulación del área de gas natural, mientras madura un esquema de alianzas estratégicas en otras actividades del sector petrolero.

Sobre las directrices y la dinámica de la política privatizadora, recordemos que desde los tiempos de Miguel de la Madrid (1982-1988) se había optado por ordenar el proceso privatizador general en base a la distinción constitucional entre empresas estratégicas, prioritarias y no-prioritarias.

Solo fueron quedando las estratégicas, es decir, aquellas empresas de las áreas de energía y comunicaciones: petróleo, petroquímica básica, electricidad y energía nuclear, los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite. Pero en todas ellas, se han ido abriendo espacios a la inversión privada nacional y extranjera.

Respecto a la dinámica de la privatización es evidente que a lo largo de todos estos años se utilizaron muchos y muy variados mecanismos, pero en concreto respecto al sector energético en general y específicamente el petrolero, se cambiaron reglamentos de segundo nivel para abrir al capital privado la petroquímica básica con progresivas reclasificaciones "técnicas" en 1986-1989-1992 o se cambió la Ley Orgánica interna de la empresa, siempre evadiendo la perspectiva de ejecutar un conflictivo y abrupto cambio directo a la Constitución General de la República.

La privatización de Pemex pues, se ha ido construyendo de manera lenta y

extremadamente cuidadosa por el hecho de ser la empresa más grande de México, estar clasificada constitucionalmente como empresa estratégica y por estar públicamente valorada como símbolo de soberanía nacional. Pero desde mucho antes de la entrada en vigor del Nafta y siguiendo las orientaciones formuladas por el secretario de hacienda salinista Pedro Aspe, se partió del criterio de que "muchos de los problemas de regulación que se plantean con la transferencia de empresas con cierto poder monopólico del sector público al sector privado puede resolverse en la fase de planeación del esquema de privatización. Un buen ejemplo, (seguía diciendo Aspe), es la opción de otorgar franquicias, sobre todo en los casos en que el producto o servicio tiene especificaciones sencillas. Otro ejemplo sería la decisión de dividir un monopolio del sector público y vender sus partes, contra la alternativa de vender el monopolio tal como esto y proceder en seguida a regular, como es el caso típico de los sectores de telecomunicaciones" (Aspe, 1993). A ese esquema, como veremos, sólo le faltó añadir la definición de una política de alianzas estratégicas.

Efectivamente, en julio de 1992 se modificó la Ley Orgánica de Pemex para reestructurar la empresa transformándola en una "holding" con 4 compañías subsidiarias: Pemex Petroquímica Secundaria; Pemex Gas y Petroquímica; Pemex Refinerías; y Pemex Exploración Perforación. Y en septiembre de 1993 se tomó la decisión de desconcentrar las oficinas de las 4 subsidiarias a 4 importantes ciudades de provincia. Hasta donde sabemos, se ha desconcentrado a Coatzacoalcos Pemex Gas y Petroquímica, y a Villahermosa Pemex Exploración-Explotación.

Por el lado de las franquicias, hacia marzo de 1993 Pemex ya había otorgado 364 franquicias para operar nuevas gasolineras, además de que 817 viejas estaciones se habían sumado ya al sistema de franquicias. La formación de grupos y la eliminación de las viejas estaciones concesionadas individualmente se veía como inevitable, dado que a partir del programa de franquicias, los permisos de distribución ya sólo se otorgan a personas morales (Hope, 1993). Como se puede constatar, los planes de Carlos Salinas y Pedro Aspe se cumplieron puntualmente.

Respecto a las presiones para la definición de alianzas estratégicas tenemos que Pemex ya está asociado desde antes de la entrada en vigor del Nafta, con la Shell Oil Company en la industria básica de refinación. En 1993 firmó un acuerdo que incluyó de manera destacada la conversión para remodelar la refinería que tiene la Shell en Houston y que le permite a esta participar en el negocio de la refinación de petróleo mexicano destinado a satisfacer la demanda interna de combustibles.

Ahora bien, durante el régimen de Ernesto Zedillo, las presiones privatizadoras y desreguladoras están condensándose en tres tendencias muy fuertes: la privatización de la petroquímica, la apertura de Pemex al establecimiento

de alianzas estratégicas con empresas transnacionales para desarrollar las actividades de exploración y explotación. Y por último, apareció en mayo de 1995 otra vertiente con la aprobación de cambios legales para permitir a los capitales privados, nacionales y extranjeros, invertir en la infraestructura necesaria para el transporte y almacenamiento del gas natural (que como se sabe, es uno de los grandes alimentadores de la producción de petroquímicos básicos). (Manzo 1996; Rodríguez y Vargas, 1997)

Todo ello apunta ya muy claramente en la siguiente dirección estratégica: que Pemex conserve solamente el "Up Stream", es decir, las áreas de extracción de petróleo crudo y gas natural, en tanto que la comercialización empieza a contar con empresas privadas, primero en gas natural y más adelante en las labores de exploración y perforación.

Mientras que el "Down Stream" (esto es la producción, el transporte, el almacenamiento y la distribución de combustibles y petroquímicos) serían lentamente transferidas al capital privado nacional y extranjero (Manzo, 1996).

-IV-

La privatización de las 61 plantas aglomeradas en 10 complejos petroquímicos estatales, ha estado en el centro de las ofertas privatizadoras del régimen de Ernesto Zedillo, proceso que ha resultado para el capital extranjero exasperantemente lento y ambiguo, pero fue así por la abierta oposición de un amplio abanico de fuerzas sociales que incluyó lo mismo a organismos empresariales, que a agrupaciones profesionales, partidos políticos e incluso sindicatos.

En la explicación sobre la lentitud del proceso no hay que desestimar tampoco la existencia previa de contradicciones técnicas y aberraciones en el aparato regulatorio jurídico, aparte de abiertas violaciones constitucionales y una enorme dificultad técnica y financiera para valorar correctamente el costo de los graves daños ambientales provocados por los complejos petroquímicos de Pemex.

Pero por lo aleccionador que resulta el proceso de privatización de la petroquímica, quisiéramos ampliar algunas consideraciones sobre el diagnóstico de la rama, las tendencias de su reestructuración y los mecanismos de alteración de las relaciones de fuerza dentro de sus espacios de mercado.

Recordemos que Pemex es la empresa más importante del sector petroquímico mexicano. Abastece casi el 60% de toda la producción petroquímica y más del 80% de todos los productos intermedios que se requieren en el resto de las cadenas productivas del sector, compra el 50% de las importaciones petroquímicas y vendió sólo el 14% de todas las exportaciones del sector, que tienen su mercado individual más importante precisamente en EE.UU.

Recordemos también que a esas actividades les correspondió un acelerado proceso de desregulación estatal, proceso que comenzó en 1986, siguió en 1989 y culminó en 1992 con el cambio del reglamento que definía las actividades correspondientes a la petroquímica básica, a manera de ir erosionando el liderazgo de Pemex dentro de la rama petroquímica.

En 1986 Pemex tenía el control total de los 85 productos petroquímicos que estaban considerados como "básicos" e "intermedios", algunos producidos directamente por la empresa y otros importados exclusivamente por ella.

En 1989, basándose en supuestos criterios "técnicos", se reclasificó a 15 de los 34 productos petroquímicos básicos como secundarios y se dejó a 69 como secundarios, lo que implicó, en los hechos, desregular el área para abrirla como campo de significativas ganancias para el capital privado, nacional y extranjero.

Pero el proceso de reclasificación "técnica" fue tan inconsistente que con frecuencia se menciona el caso increíble de que entre los petroquímicos básicos se incluyeron "los hidrocarburos alimentadores que se usan en la elaboración de los petroquímicos básicos, como los productos derivados del gas y las naftas". (Cárdenas y Manzo, 1995) Más aún, de acuerdo con estándares internacionales ninguno de los 8 petroquímicos que se conservaron como básicos en la reclasificación de 1992 podía considerarse como tal (Morales, 1995).

En atención a muchos de esos problemas y para confirmar la capacidad de decisión presidencial sobre el rumbo y el ritmo del proceso privatizador, el régimen de Ernesto Zedillo envió una nueva Ley Petroquímica que fue aprobada por la Cámara de Diputados en octubre de 1996.

Con ese paso, se definió el esquema general y el ritmo real de la privatización del sector petroquímico en México. Para empezar, la justificación de la nueva ley se hizo sobre la base de reconocer cuatro hechos como fundamentales: uno, que desde 1992 no ha habido ni inversión pública ni privada en el sector. Dos, que definitivamente no había certidumbre jurídica para operar en el sector. Tres, que era necesario garantizar igualdad en la competencia de las empresas públicas y privadas del sector. Y cuatro, que debía garantizarse a todos una oferta segura de insumos, a precios competitivos (Reyes Heróles, 1997).

En la estrategia gubernamental, se escogió el camino de reconocer que México es el único país del mundo en que se establece una distinción entre petroquímicos básicos y no-básicos, justamente porque la Constitución General de la República reserva ciertos espacios al Estado.

Tratando de acabar con las confusiones nacionales e internacionales en

base a puros criterios técnicos, se reconoce a los petroquímicos básicos sobre la base de aquellos que producen hidrocarburos y llenan los siguientes requisitos: que son resultado de una primera transformación industrial, que son punto de arranque de otras cadenas petroquímicas, que son producidos en volúmenes importantes por Pemex y sus subsidiarias y en consecuencia, que representan materias primas estratégicas para el desarrollo de la petroquímica como un todo.

Así, se respetan formalmente los ordenamientos constitucionales y, al mismo tiempo, se propone en la nueva ley un esquema mediante el cual primero se separaran los activos de Pemex Petroquímica como empresas públicas asociadas a la "holding", para más adelante colocar el 49,5% de sus acciones entre el capital privado. A dichas empresas "público-privadas" se les dará mayor autonomía en manejos gerenciales, tendrán régimen fiscal de empresa privada y los contratos colectivos estarán en manos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Habrá autorización legal de 100% de capital privado sólo a quienes inviertan en "nuevas" plantas petroquímicas.

En ese contexto, es previsible que sean las grandes empresas ya presentes en el sector petroquímico, las que decidan "asociarse" con las empresas públicas que desprenderán de Pemex-Petroquímica.

Con este esquema, es claro que se quiere impulsar la inversión en el sector, aunque también se ve que no se espera que sea exclusivamente privada. El hecho concreto es que se ha abierto un espacio al capital privado extranjero, aunque muy acotado para que sirva de impulso al capital nacional y no sólo para que adquiera controles monopólicos sobre encadenamientos productivos sumamente sensibles, de ahí la insistencia en la garantía de que la empresa "estatal" asegure el abasto de insumos a precios competitivos.

Que no se trata de un esquema definitivo, lo dice el propio Secretario de Energía, Jesús Reyes Heróles afirmar que "tal vez la parte más importante de la nueva estrategia es precisamente eso: que es susceptible de cambiar" (Reyes Heróles, 1997). Pero lo que es un contrasentido, es que en el mismo discurso se sostenga que "no se está privatizando Pemex."

Respecto a las tendencias en el área de gas natural, habíamos mencionado que en 1995 se cambió la ley para permitir la propiedad privada en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural (Cámara de Diputados, mayo, 1995). Poco después y mediante un decreto adicional, se estableció el esquema de un mercado que sería compartido entre Pemex y compañías privadas. Estas medidas legales fueron complementadas con la liberación de las restricciones para exportar e importar gas natural (Reporte de CRE, nov. 1995). A todo ello hay que añadir que se ha privilegiado como fórmula operativa los "contratos de servicios", justo para eludir las reclamaciones de las

empresas extranjeras que buscan operar mediante "contratos de riesgo" o "concesiones."

La apertura al capital privado en el sector del transporte de gas natural se concreta ya en 9.751 km. de los sistemas de ductos de prácticamente todas las ciudades del norte del país. Pero está planeado abrir además las ciudades del centro, que es con mucho la zona más densamente poblada y de más fuerte densidad industrial.

Que no se trata sólo de arreglos jurídicos puede verse en las prioridades de la inversión de Pemex, que piensa colocar más recursos en el área de producción de gas, especialmente en aquellos campos en que el gas no viene asociado al petróleo, sino que se les considera campos "secos". Así, Pemex se estará haciendo cargo de las actividades de exploración, procesamiento y explotación, mientras que el sector privado se irá ubicando en las actividades de almacenamiento, transporte y distribución, que se perfilan como más rentables.

En conclusión, la privatización en el sector energético mexicano ha sido lenta pero firme y sigue avanzando, específicamente en la petroquímica y el gas natural, mediante fórmulas que cuidan más el ámbito jurídico y combinan la presencia del capital público con el privado en proporción minoritaria, cerrando la posibilidad de simples compras de activos estatales por parte del capital extranjero, que no ha mostrado hasta ahora mayor interés por realizar nuevas y masivas inversiones.

En el futuro inmediato, podemos esperar readecuaciones jurídicas y definiciones concretas en la política de "alianzas estratégicas" de Pemex, sus subsidiarias y filiales. La privatización total seguirá con fuerza en el orden del día y podemos prever el crecimiento de las tensiones con el capital transnacional sobre esos aspectos y además, alrededor de otros: en la medida en que está prevista una baja dramática de los precios de los petroquímicos hacia finales de siglo, por los avances tecnológicos y la proliferación de procesos productivos cada día más eficientes, aumentará la competencia entre las empresas petroquímicas nacionales y extranjeras en la producción de bienes intermedios y bienes de consumo final. Pero no sólo es: los encadenamientos industriales con la industria textil, la de confección, la del calzado, la de autopartes y hasta la industria de la construcción, harán más cerrada esa competencia. Por si fuera poco, tenderán a confrontarse los intereses nacionales y extranjeros a propósito de los derechos de explotación petrolera en plataformas marinas ubicadas en el Golfo de México pero dentro de la zona económica exclusiva de México. (*Corre la Voz*, 1997)

Bibliografía

Alvarez Bejar, Alejandro (1987) *La crisis global del capitalismo en México*, Editorial Era, México, 1987.

-
- (1989) "Petroización y cambio estructural en México 1982-1988", en María Teresa Macías, compiladora, *En la Nueva Era del Petróleo (problemas y perspectivas)*, ENEP-Acatlan, UNAM, México.
-
- (1993) "Energía, medio ambiente y libre comercio" en María Teresa Macías (coord.) *Energía, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*, ENEP-Acatlan, UNAM y Fundación F. Ebert, México.
-
- (1997) "Las privatizaciones en México, 1988-1994: economía política de la fabricación de millonarios", en Henri Favre - Marie Lapointe, coordinateurs, *Le Mexique : de la réforme néolibérale à la contre-révolution (1988-1994)*, L'Harmattan, Paris, France.
- Aspe Armella, Pedro (1993) *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cámara de Diputados (1995) "Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo", México, mayo de 1995.
- Cárdenas, Cuauhtemoc y Manzo, José Luis (1995) "Privatización de los complejos petroquímicos; una respuesta a la versión oficial", en *Coyuntura*, Revista del INRD-PRD, México.
- Castro Escudero, Alfredo (1995) "Tiempos modernos del mercado mundial de petróleo" *Comercio Exterior*, noviembre, México.
- Comisión Reguladora de Energía (CRE) (1995) "La regulación del gas natural en México", México, noviembre.
- Congressional Budget Office (1993), *Energy and Petrochemicals in the North American Free Trade Agreement*, Washington, D.C., julio
- Corre la Voz (1997), "EE.UU. alega derecho de explotar petróleo en el Golfo de México" *Corre la Voz*, N° 356, marzo-abril, México.
- De la Vega, Angel (1994) "Dynamiques des economies des pays exportateurs et reorganisation de leurs industries petrolières", *Economies et Societes*, Serie Economie de L'energie, EN, N°6, Paris, 9/1994.
- Hope, María (1973), "Franquicias Pemex: todo en una gasolinera", *Expansión*, México.
- Jardon U. Juan J., (coord.), *Planeación energética y empresa pública (Reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales)*, Plaza y Valdés Editores, México.
- Manzo Yeppez, José Luis (1996) *¿Qué hacer con Pemex? Una alternativa a la privatización*, Editorial Grijalbo, México.
- Morales, Isidro (1996), "Mexico's post-NAFTA deregulation policies: the case of the petrochemical sector", trabajo presentado en la Annual Conference, San Diego.
- Reyes Heroles, Jesús (1997), "Mexico's New Petrochemicals Strategy", *Voices of México*, N° 38, Cisan-Unam, México.
- Rodriguez Padilla, Victor (1995), "La industria del gas natural en México: una mirada al futuro", DEP-Ingeniería y UCSD, San Diego.
- Rodriguez Padilla, Victor y Vargas, Rocio (1997), "Private participation in Mexico's Natural Gas Industry", *Voices of México*, N° 38.
- Szekely, Gabriel (1984), "Notas sobre la política energética de Canadá y México en los años ochenta", *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXIV, N°4.
- Vargas Suarez, Rocio (1993), "La seguridad energética estadounidense de los setenta a los noventa", *Foro Internacional*, Colegio de México, vol. XXXIII, N° 3.

LA GLOBALIZACION Y LA APERTURA PETROLERA EN VENEZUELA

Dorothea Melcher

1. La Renta del suelo

El hecho básico del negocio petrolero para Venezuela ha sido el que era más barato producir sus yacimientos, en comparación con los de EE.UU., y que estaba situado más cerca del principal mercado, EE.UU., que los petróleos más baratos aun, los del Medio Oriente. Por el mecanismo de formación de precios del petróleo en el mercado mundial resultaban ganancias extraordinarias por la venta del petróleo venezolano, que se transformaban en enormes ganancias para el capital invertido.

Estas ganancias extraordinarias son renta del suelo, categoría económica tratada por los economistas clásicos Adam Smith y David Ricardo, después por Karl Marx, y aplicada en el sentido internacional por Karl Kautsky, Raúl Prebisch, Ernesto Laclau y Bernard Mommer. La renta del suelo surge por el hecho que hay diferencias de productividad del trabajo y capital empleado, causadas por la diferencia de fertilidad natural o de acceso al lugar de producción, o por la cercanía del mercado de venta, es decir, por el mero hecho que productores de diferentes condiciones naturales de la producción concurren a un mercado donde se forma un precio único, que será determinado por el productor más caro que todavía es necesario para cubrir la demanda.

En la teoría económica clásica, los autores se planteaban todavía la pregunta de dónde salen las ganancias del capital, y una de las fuentes que identificaron fue el trabajo productivo humano, y la otra la capacidad de apropiarse de rentas diferenciales. En principio pueden ser apropiadas por el mismo capitalista productor, pero también por el propietario de la tierra quien se la arrienda al capitalista productor. En este caso el terrateniente fija un canon de arrendamiento con el cual puede quitarle al arrendatario la renta diferencial sin afectar la ganancia empresarial. Marx analizó ampliamente esta renta diferencial y le añadió el concepto de "renta absoluta", que, en grandes rasgos, es el ingreso que obtienen los terratenientes como clase, cuando todas las tierras son propiedad privada y los productores obtienen acceso por medio de contratos de arrendamiento o concesiones por parte de los terratenientes, aun en las peores tierras cuyo producción todavía es necesaria para suplir la demanda. El pago de la renta tiene que ser trasladado al precio de venta del producto y tiene entonces el efecto de aumentarlo. Mientras la renta diferencial no aumenta el precio pero sí las ganancias de los propietarios de las me-

jores condiciones naturales, la renta absoluta tiene el efecto de aumento de los precios.

En la historia de la agricultura capitalista europea, los terratenientes se hicieron ricos en la expansión de la Revolución Industrial, al aumentar la mano de obra industrial y crecer la población y con ello la demanda de alimentos y algunos insumos industriales. Ejerciendo su poder político aristocrático crearon legislaciones proteccionistas contra importaciones más baratas y maximizaron así sus rentas. Pero los empresarios industriales y las masas populares, interesados en bajos precios de alimentos e insumos, impusieron a partir de los años 1850 la apertura de los mercados europeos al libre comercio. Los terratenientes fueron arruinados y expropiados de la jugosa renta absoluta, y también parcialmente de la renta diferencial por el mecanismo del endeudamiento con la banca que financiaba con créditos sus inversiones de producción. Al bajar los precios de los productos por la competencia global, bajaron los ingresos que esperaban obtener al asumir el crédito, y el servicio de esta deuda les acabó de comer los ingresos y hasta los expropió, al pasar la propiedad por subasta a otro dueño. En escala nacional, las rentas obtenidas por los terratenientes se consideraban parasitarias, al denunciar al rentista como el que gana sin producir o trabajar, y se eliminaron las protecciones legales y políticas, y sólo en algunos países esta capa logró proteger sus condiciones por mantener aranceles y demás restricciones a la importación de productos agrarios y mineros a precios más bajos, generalmente por consideraciones políticas estratégicas. En otros casos se obtuvo por parte del Estado Nacional el pago de subsidios para seguir produciendo más caro y vender más barato (p. ej. actualmente el carbón en Alemania).

La expansión del mercado mundial llevó a la formación de rentas diferenciales entre los países europeos, importadores de alimentos y materias primas, y los países exportadores especializados en estos productos porque tenían condiciones naturales y económicas mucho más favorables para la producción. Al venderse sus productos a precios ingleses o alemanes, se crearon rentas diferenciales que se transformaron en altos ingresos de los terratenientes en los países exportadores (Argentina, Colombia), de las casas comerciales intermediarias (Venezuela) o del Estado regulador de las exportaciones (Ghana). Así, en el caso del café se creó por varias décadas una renta absoluta, por medio del sistema de la Valorización del Café aplicado por el gobierno de Brasil.

En resumen, la renta diferencial depende de las condiciones naturales de la producción y de los costos de transporte para llevar el producto al mercado de consumo. Ahora bien, la competencia entre productores de diferentes condiciones naturales se hace más aguda al bajar los costos de transporte. En el siglo pasado los costos de transporte internacional bajaron por la tecnología de los ferrocarriles y barcos a vapor, el uso del carbón fósil, la apertura de canales de navegación como el de Suez y de Panamá. En el siglo XX se

añadió el uso del automóvil, del avión y la sustitución del carbón fósil por el petróleo que se podía ofrecer cada vez más barato. Eso hizo posible el transporte a costos cada vez menores lo que es una de las bases del proceso de globalización. Con eso se disminuye la renta diferencial por unidad del producto, pero no se elimina nunca completamente, y queda en cantidad considerable si se calcula sobre la cantidad del producto.

En contraste a la renta diferencial, la renta absoluta tiene una fuerte base política. La posibilidad de ejercer derechos de propiedad, sea individual o nacional, depende del poder relativo del grupo o de la nación, para imponer y mantener las condiciones de restricción a la competencia. Los terratenientes europeos fueron debilitados al perder el control sobre los aranceles, y por procesos de Reforma Agraria. Otro elemento fue el endeudamiento, y por último la concentración de la industria agro-alimentaria que llevó a una fuerte especialización de los productores, haciéndolos dependientes de las condiciones fijadas por la industria que les impone los precios de compra.

2. La Renta del suelo en el mercado petrolero internacional

El mercado internacional del petróleo ofrece un ejemplo histórico preciso para el funcionamiento de la renta del suelo, de la diferencial y de la absoluta. En sus orígenes en Estados Unidos, la riqueza del subsuelo pertenecía al dueño de la superficie, y las empresas petroleras tenían que encontrar una fórmula para obtener acceso ofreciéndoles el pago de una renta a los propietarios respectivos. Las riquezas legendarias de propietarios de tierra en los años 30 en Texas fueron producto de la renta diferencial esperada en los terrenos más prolíficos.

Cuando la industria petrolera sobrepasó el espacio nacional estadounidense, se tuvieron que buscar formas de arrendamiento o concesión en otros países con un desarrollo jurídico y sociopolítico diferente. En prácticamente todos los otros países la propiedad sobre la riqueza del subsuelo era dominio del Estado; eran los gobiernos los otorgantes de las concesiones. En Irán, Estado semifeudal, la compañía inglesa AIOC logró un contrato sobre enormes espacios y a muy largo plazo, con condiciones muy favorables para la industria; en otras regiones del Medio Oriente, sometidos al Imperio Turco, se otorgaron concesiones parecidas. Cuando en Venezuela se inició la fiebre petrolera a principios del siglo XX, la dirigencia política ya tenía mayor madurez, estudió las condiciones en EE.UU. y procedió a crear una legislación que tomaba en cuenta las riquezas a obtener; en una fase inicial se otorgaron concesiones a los terratenientes de las regiones petroleras quienes no hicieron otra cosa que transferir sus derechos a las compañías extranjeras, asegurándose el pago de renta que enriqueció su peculio privado. Pero a partir de 1922 el país se acogió a la idea de que la riqueza del subsuelo era una riqueza perteneciente a la Nación, y que por lo tanto los pagos de las empresas petroleras tenían que llegar al erario nacional.

La historia del petróleo es la historia de la lucha por la apropiación de la renta diferencial y acerca de la formación de la renta absoluta por parte de los países en los cuales se encuentra el petróleo. Esta lucha se facilitó por la enorme concentración de capital en este negocio. Fueron siete empresas operadoras en todo el mundo que crearon en 1928 un cartel, fijando un sistema único de formación de precios, lo que aumentó las posibilidades de maximizar la renta diferencial para ellas, aparte de la renta absoluta que iba a los propietarios de las regiones petrolíferas. Los ingresos petroleros pagados a los países transformaron las economías y sociedades de éstas, y les despertaron a los gobiernos más y más el interés de obtener mayor participación en las rentas que obtenían las empresas con base en su riqueza nacional. Hubo un enfrentamiento entre el capital financiero-industrial invertido en el petróleo y los gobiernos nacionales de los países propietarios.

La desarticulación del mercado mundial después de la Crisis Económica Mundial en los años 1930/40 y el fortalecimiento de los Estados nacionales llevó a que los gobiernos adquirieran la capacidad de imponer a las compañías cargas impositivas cada vez mayores, a pesar de la aplicación de la intervención abierta militar (Iraq 1938) o el boicot de las exportaciones petroleras de un país (México 1938, Irán 1960; Argelia 1970). Con estos y otros métodos menos abiertos, la dirigencia política de los países industriales trató de impedir la apropiación de la renta diferencial y la formación de una renta absoluta por parte de los países propietarios.

El primer cambio en esta relación fue el aumento de la competencia entre las compañías petroleras en el mercado mundial en los años 50, que llevó a una baja de los precios del petróleo en EE.UU., amenazando los ingresos de la capa de los propietarios petroleros en el mismo EE.UU. quienes pidieron y lograron en 1957 el cierre del mercado norteamericano para la libre importación de petróleo barato por parte de las compañías "pequeñas", es decir las empresas no pertenecientes al cartel que habían adquirido concesiones en el extranjero después de la II Guerra Mundial. En EE.UU. se otorgaron cuotas de importación a las refinerías que importaban a precios bajos externos y vendían los productos a precios altos internos, siendo así beneficiados por la renta diferencial. Esta medida mantuvo alta la renta del suelo de los propietarios en los EE.UU. e hizo bajar progresivamente la renta apropiable en el resto del mercado mundial, donde el sistema único de precios había sido privado de su pedestal de los altos precios internos de EE.UU.. De allí que un país como Venezuela trataba en esos años de conseguir un "Trato Continental", es decir la importación no limitada de sus crudos, con el argumento de la seguridad estratégica; nunca se le otorgó, pues en buena parte Venezuela estaba causando la competencia por haber otorgado nuevas concesiones a las empresas no pertenecientes al cartel.

El impacto de esta baja de precios sobre los ingresos de los países propietarios fue tan contundente que buscaron medidas para contrarrestar este

efecto de la competencia ampliada. Fundaron la Opep en 1960. Tuvieron que abandonar después de algunos años la estrategia de control de producción, por la negativa de las concesionarias de acatar tales medidas y por el respaldo que tenían éstas en sus respectivos gobiernos. Pero la Opep logró su meta con otra estrategia: crear e incrementar la renta absoluta, al imponer a las compañías el pago del impuesto sobre la renta y de los *royalties* con base en "precios de referencia" que fijaba el gobierno, más altos que los "precios de realización". Estos pagos frenaron la baja de los precios y estabilizaron los ingresos de los países. En una situación de alta demanda de petróleo y de alta competencia entre las empresas, la formación y consolidación de este mecanismo de renta absoluta fue posible y representa un logro admirable.

Cuando en 1970 se mostró en el mercado mundial de petróleo que los países consumidores no tenían reservas para contrarrestar alguna medida de un país propietario, la OPEP se lanzó a dar un golpe contundente. Entre 1970 y 1973 se impusieron aumentos considerables a los precios de referencia, aumentando con eso la carga impositiva de las compañías y por ende los precios de realización en los países consumidores. Este proceso que se llamó la Crisis Petrolera, duró hasta 1982, haciendo subir los precios internacionales del petróleo desde 1,70 \$ US hasta 36 \$ US, sin que se hubieran aumentado considerablemente los costos de producción.

Una de las consecuencias de este proceso fue la retirada de las empresas petroleras transnacionales de los países de la OPEP. Pactaron la nacionalización con los países propietarios, pues no les daba ventaja ser operadoras bajo las condiciones reinantes y exponerse a las presiones crecientes por parte de los gobiernos de la OPEP, por un lado, y por parte de los países consumidores, del otro.

Otra reacción fue el surgimiento de nuevas áreas de producción petrolera con costos de producción mucho más altos pero con menor distancia a los grandes mercados de consumo y no pertenecientes a países de la OPEP, como el Mar del Norte y México. Además se inició un proceso de sustitución del petróleo por otras fuentes de energía más caras, como son el carbón y la hidroelectricidad, la energía atómica, el biogás, la energía eólica y la solar. En Brasil, el Banco Mundial fomentó por un tiempo la producción de alcohol de caña de azúcar para sustituir la gasolina para los vehículos automotores. Se indujeron procesos de disminución del consumo energético, como vehículos con motores más pequeños y eficientes, o el aislamiento de casas y edificios contra la pérdida del calor en invierno. La competencia de estas otras fuentes disminuyó el mercado de los países de la OPEP y aumentó la presión de competencia de la renta petrolera entre los miembros de ese cartel.

Las rentas disponibles por parte de los países petroleros alimentaron el sistema financiero internacional, pues muchos de estos "petrodólares" fueron depositados en bancos o sirvieron para la adquisición de enormes proyectos

de industrialización a altos sobreprecios en los países desarrollados. El "reciclaje" de este dinero constituyó un reto al sistema bancario internacional, y la manera de manejarlo llevó a cambios muy profundos en las relaciones económicas internacionales reinantes hasta ese momento, y afectaron de manera singular el poder de los Estados nacionales sobre las rentas diferenciales o absolutas que podían apropiarse en sus territorios nacionales.

3. El Sistema Financiero Internacional y la globalización

El dinero es originalmente el medio que facilita las transacciones comerciales entre las diferentes actividades productivas y de servicios. Durante mucho tiempo, el dinero estaba expresado por su contenido en oro u otros metales preciosos, y el mercado mundial funcionó hasta inicios del siglo XX con el patrón oro.

Cuando entre la Primera Guerra Mundial y la Crisis Económica Mundial de 1929-32 el oro perdió su función reguladora mundial de los valores respectivos de las monedas nacionales, se dificultaron tanto los intercambios comerciales internacionales, que en 1944 se creó un nuevo sistema monetario internacional, con los Tratados de Bretton Woods. Se establecieron tasas de cambio fijas entre las diferentes monedas, y hasta fines de los años 50 las monedas no eran libremente convertibles en su mayoría, con lo que se protegía estas tasas. Para asegurar la disponibilidad de dinero (mundial) para las transacciones comerciales en aumento, se escogió un estándar de oro combinado con una moneda importante, el dólar norteamericano.

Se le asignó este papel a la moneda norteamericana básicamente por el surgimiento de EE.UU. como poder hegemónico: tenía la mayor capacidad económica y la mayor productividad de trabajo, y desde la Primera Guerra Mundial era acreedora de las demás potencias económicas y políticas del mundo. Era una economía de grandes dimensiones, capaz de estimular efectos en el desarrollo de la economía mundial, y tenía el mayor poder militar, además de su capacidad de avasallamiento cultural.

Este papel dominante de EE.UU. se cimentó en el sistema institucional de Bretton Woods, y le dio muchas ventajas: la función doble de su moneda (nacional y mundial) le dio la posibilidad de crear dinero y adquirir capitales en otras partes del mundo, lo que posibilitó la transnacionalización de sus empresas hasta los años 70; pudo darse el lujo de tener en los años 80 el mayor déficit comercial del mundo sin tener que temer la incapacidad de pago.

Sin embargo, esta ventaja de posición se combinó con una desventaja importante: en el enfrentamiento de la Guerra Fría contra la Unión Soviética, EE.UU. cargó con los altos costos militares, mucho más que los demás países industriales competidores, lo que les dio a éstos la oportunidad de mejo-

rar sus condiciones productivas y cerrar la brecha de la ventaja de productividad. Este debilitamiento de la competitividad de los EE.UU. tuvo efectos sobre sus balanzas internacionales y por ende sobre el valor de su moneda frente a las demás monedas nacionales, lo que por su lado afectó la capacidad de regulación de la nación hegemónica EE.UU. y le permitió un mayor margen de maniobra a los otros Estados nacionales. El proteccionismo y otras discriminaciones para asegurar el crecimiento y el empleo nacionales fueron expresión de este debilitamiento. Podemos ubicar aquí la capacidad de la OPEP de aumentar enormemente su renta absoluta.

Mientras que EE.UU. quedó acreedor en el sistema internacional, su déficit en la balanza comercial no importaba. Pero a principios de los años 80, EE.UU. se transforma en una nación deudora y se ve obligado a importar capital a corto y largo plazo. Esto socava la base de la posición de EE.UU. como regulador del sistema monetario internacional, pues pierde el control sobre la oferta de medios de pago y de circulación. A falta de otra instancia política capaz de asumir este papel, de ahí en adelante el sistema financiero internacional se desarrolló sin regulaciones.

Frente a la devaluación del dólar que correspondió a la inflación interna de EE.UU. y que por la función del dólar se expandió a todo el mundo, la reacción podía ser el aumento correspondiente de los precios, si se disponía de un volumen creciente de oferta de dinero y crédito internacional, o si se tenía el poder del mercado sobre bienes estratégicos. El rápido y fuerte aumento de los precios del petróleo inducido por la OPEP obligó a muchos países a financiar su balanza de pagos deficitaria por medio de créditos, lo que era posible por el surgimiento del sistema financiero internacional donde predominaban los bajos intereses. En los años 70, el volumen de créditos internacionales subió mucho más que las tasas de crecimiento de la economía real.

Los bajos intereses dieron la ilusión de capacidad ilimitada de endeudamiento. Esto se debió a la recesión económica causada por la Crisis Petrolera que redujo la inclinación a invertir en producción y aumentó la oferta de fondos libres en todo el mundo. El reciclaje de los petrodólares por medio del sistema bancario internacional creó un sistema deudor-acreedor muy unilateral: los acreedores eran los bancos internacionales cuyo dinero provenía de los productores de petróleo y de los empresarios de los países industriales; los deudores fueron países con déficit de balanza de pagos a causa de la crisis petrolera y aquellos países que asumieron en los años 70 una estrategia de la "industrialización endeudada", promovida por el Banco Mundial y el FMI.

En los años 70 se desarrolló una economía de la inflación que expandió el volumen de créditos y el endeudamiento relativamente fácil. Al mismo tiempo se desarrollaron por parte de los bancos privados mecanismos para traspasar el riesgo a los deudores, entre ellos sobre todo el ajuste de los intereses durante la duración del crédito, y la emisión de títulos. Estos se transformaron

también en medios de especulación, perdiendo su función de protección contra inestabilidades.

El surgimiento del mercado mundial monetario desregulado acabó de minar el sistema de Bretton Woods. El sistema internacional de crédito se desarrolló más allá del alcance de los bancos centrales y del control político de los Estados nacionales. En vez de orientarse al desarrollo de capacidades productivas, tiene la tendencia a especular contra las estabilidades que necesita esta función de la economía.

Las tendencias de devaluación externa, inflación interna, endeudamiento creciente e inestabilidad financiera creciente llevó a principios de los años 80 a medidas de estabilización del dólar por parte de EE.UU. y condujo a una revaluación de dólar a corto plazo. Sin embargo, como las condiciones de la economía real no estaban respaldando tal revaluación, el Estado norteamericano sólo pudo recurrir a medios monetarios, en primer lugar a la política de tasas de interés. En 1979 ya se tomaron medidas de frenar las transferencias de apital desde EE.UU. por medio de masivo aumento de la tasas de interés, y esta política se aplicó con rigurosidad durante el gobierno de Reagan. Entre 1980 y 1987, los intereses reales subieron más del doble que el crecimiento del PIB en el mismo lapso.

La economía de las deudas surgida durante los años 70 se vio amenazada por el colapso. Los deudores se vieron estrangulados por las cláusulas de intereses flexibles, y muchas veces sólo podían pagar el servicio de la deuda con nuevas deudas, comprometiendo de esta manera el futuro. Para los países exportadores de materias primas se redujo la demanda por sus productos, lo que bajó sus precios y redujo sus ingresos; al mismo tiempo, que el aumento fuerte de los intereses.

El aumento de las deudas hizo crecer los mercados internacionales financieros, pues si los intereses son muy altos, se incentiva la transformación de capital, que sería disponible para invertir en la producción, en capital especulativo. Sin embargo, sin el pago de los deudores no se podrán mantener durante mayor tiempo estos intereses. La merma de los ingresos de los deudores podría llevar a su quiebra y la correspondiente pérdida del crédito para el acreedor, a menos que se garantice su pago al asumirlo el Estado con presupuesto. Eso es una velada redistribución del ingreso en favor del sector financiero, sin que se haya operado una expansión de la producción. Esto se ha llamado "capitalismo de casino"; para asegurar el pago de los intereses necesita de la intervención del Estado, muy en contra del discurso del libre mercado.

La desregulación del sistema financiero internacional no llevó a una completa liberación de las transacciones financieras que hubiera podido conducir a la quiebra masiva de los deudores lo que a su vez llevaría a la eliminación de

asumió esta deuda como deuda pública nacional. De hecho, la deuda se transformó en una pesada hipoteca sobre los ingresos petroleros, lo que significó que la renta petrolera de esos países se diluyó en la masa de deuda con los bancos internacionales.

5. El refinanciamiento de la deuda y las condiciones del FMI

A pesar de que la deuda hipotecó a más o menos largo plazo la renta petrolera de los países propietarios de los yacimientos petroleros, ésta se sigue cobrando, en forma de ganancias de las empresas estatales y los pagos que éstas hacen en forma de regalías, impuestos o dividendos a sus respectivos gobiernos. Si bien estos ingresos de los gobiernos tienen que cubrir en gran parte el pago de los intereses y quizás algo del capital de la deuda, por lo menos sirven para eso. Esto hay que considerarlo a la luz del hecho de que no permitió el FMI reducir deudas en las negociaciones con los diferentes bancos, sino se aplicaron métodos de emisión de bonos que se negocian en los mercados financieros y como tales ya no tienen dueño localizable y son difíciles de eliminar en forma de condonación de deuda.

Ahora bien, esta solución de absorción de la renta en forma de la deuda externa no parece ser suficiente para las instituciones del mercado financiero internacional. Con la implantación de condiciones para lograr el refinanciamiento y el otorgamiento de nuevos préstamos, se introducen mecanismos, no sólo de mercado sino políticos, para eliminar la posibilidad de apropiación, por parte del Estado nacional respectivo, de la renta. ¿Cuáles serían esos mecanismos?

La soberanía de los Estados nacionales y su capacidad de decidir sobre las condiciones de producción, distribución y legislación en su territorio fueron la condición para lograr la participación en la renta diferencial y de aumentar la renta absoluta. Por lo tanto, el debilitamiento de la soberanía de los Estados nacionales (petroleros) y la capacidad de ejercer el poder sobre sus recursos naturales es una condición importante para la actuación libre del capital de los inversionistas internacionales.

Si la renta absoluta depende de la unidad de los (Estados) terratenientes, entonces se puede debilitar o eliminar esa unidad. En el caso de la OPEP, este debilitamiento, al parecer, ya se logró por la actitud de Arabia Saudita, el país productor más grande de petróleo, con enormes reservas movilizables a precios bajos y a corto plazo. La estabilidad política del régimen saudita depende del masivo apoyo militar por parte de EE.UU., y al parecer, el precio se paga con una política de mercado petrolero de estabilización de los precios, y con ello de la renta, a un nivel aceptable para el protector. Si se logra abrir más esta brecha en la unidad de los países exportadores de petróleo, por ejemplo incorporando a Venezuela en un papel parecido, el resultado sería más sólido para los intereses de los países consumidores y el capital transna-

Mientras antes, la industria extranjera hacía ganancias industriales y el Estado trataba de apoderarse de la renta (adicional a la ganancia normal) por medio de la regalía y del Impuesto sobre la Renta ajustable a las circunstancias, ahora la relación entre PDVSA y el Fisco Nacional, ambos representantes del Estado venezolano, se confunde con la de cualquier industria nacional estatal y el fisco. Y el descubrimiento de que esta industria nacional iba a seguir siendo de lejos la más importante y que sufría una desinversión, resultado de la concepción rentista de la política nacional, (este uso del término "rentista" se explicará más adelante), movía la apreciación de esta relación hacia la de un Estado que pecha con enormes impuestos (casi el doble de los que cobra a las empresas "normales") a una industria que reclamaba no tener lo suficiente para realizar sus inversiones necesarias. Y cuando, finalmente, se empezó a concebir una apertura para atraer capital privado, principalmente extranjero, al negocio petrolero, se reclamaba que el Estado tenía que reducir e igualar los impuestos petroleros a los comunes. Vimos eso con las condiciones fijadas en el proyecto Cristóbal Colón (sobre gas natural) y en las condiciones para la apertura petrolera, aprobadas por el Congreso Nacional el 4 de julio de 1995.

La incompreensión de la duplicidad del ingreso del negocio petrolero por los políticos y los dirigentes de las empresas estatales hace además que el Ministerio de Energía y Minas en la práctica pierda su papel de definir y dirigir la política petrolera de la Nación, frente a los directivos de PDVSA quienes aparecen ante el país como los que saben del negocio y lo están haciendo muy bien, como nos dicen en la prensa nacional e internacional. Y realmente ese es su papel, sólo que ahora han asumido también el otro, y son justificadas las dudas acerca de la problemática de tal unificación de tareas.

Resumo esta parte de la argumentación: el concepto de la renta petrolera sigue teniendo vigencia fundamental para analizar y comprender la característica de la economía petrolera en general y de Venezuela en particular, como un ingreso extra al normal de una industria, por tratarse de un producto cuyo costo de producción y precio depende de manera importante de las condiciones naturales de los yacimientos y de la distancia del mercado de consumo. Ambas condiciones pertenecen a las riquezas naturales de la acción donde se encuentran y por lo tanto son susceptibles de ser reclamadas por esta nación como una recompensa por su explotación. Este reclamo tiene que ser realizado por el Estado, por ej. por su Ministerio de Minas o por el Congreso Nacional, mientras que la empresa estatal es la operadora técnica del negocio frente a la cual el Estado también tiene que hacer valer el interés y derecho general de la nación.

Lo que se ha estado haciendo en los últimos tres a cuatro años es que, por la disminución de la claridad sobre estas categorías básicas, se ha eliminado progresivamente el papel contralor del Estado como representante de la nación y sus intereses. En los contratos de "Cristóbal Colón" se eliminó la sobe-

ranía jurídica que había introducido Gómez (los juicios se ventilaban ante tribunales nacionales), estableciendo arbitraje y jurisdicción en el exterior. Y se eliminó la soberanía impositiva, fijando en el contrato que ninguna entidad estatal (ni el Congreso ni las Legislaturas ni Consejos Municipales) puede aumentar la carga impositiva, bajo penalización por indemnización. La regalía, la participación básica contractual en el petróleo, que según la ley era 16 2/3 % como mínimo y sólo se podía reducir en campos muy marginales, se trató de repente como marca máxima, con oferta expresa de rebajarla por lo difícil del negocio. En las Bases de Apertura Petrolera que aprobó el Congreso en julio de 1995, se esconden entre muchas cifras y formulaciones ambiguas estas mismas tendencias, y es realmente deplorable que el debate público antes de esta aprobación resultó ser tan débil.

7. El "rentismo"

Hacer énfasis en la realidad de la renta petrolera no significa que se tiene una manera de pensar "rentista". La actitud de pensar rentista es más bien la manera del pensar y actuar de políticos, empresarios e intelectuales quienes toman como base principal de sus planteamientos el apoyo en los ingresos que se pueden obtener de la explotación de recursos naturales de un país, y su distribución en una sociedad que no desarrolla de manera prioritaria su capacidad productiva industrial, intelectual, agropecuaria, y su eficiencia administrativa en los servicios públicos. Insistir en que la renta petrolera (y quizás del oro, del hierro) existe y que por lo tanto el Estado tiene la obligación de procurar integrarla al ingreso de la nación, antes de cederla a los capitales privados extranjeros o nacionales, no tiene que ser ligado con esta otra actitud política. Los empresarios privados en el negocio donde se percibe renta del suelo tan cuantiosa como en el petróleo, se la merecen mucho menos que el país propietario de estos recursos.

Se ha hecho muy de moda hablar de que la actitud rentística ya no vale y que hay que combatirla porque la renta petrolera llevó al país al desastre que estamos viendo. Sólo que se ve cómo mucha de esta misma gente actúa al mismo momento de manera rentista. Porque promueven la "apertura petrolera" con la promesa de ingresos adicionales -presentados como cuantiosos- para el Estado venezolano. Es la misma actitud de antes, de mirar el aumento del ingreso estatal, sin realmente analizar el papel de la renta en la formulación de los contratos. Un simple "más" en los ingresos no significa que se está reivindicando lo que debería ser. Seguimos gobernados por la política rentística: Se discute abrir la explotación de los recursos naturales del país para hacer ganancias y también ingresos fiscales distribuibles, haciendo entrar este dinero en el pote del gasto fiscal. Vemos cómo están presionando sobre las reservas forestales del país, sobre los yacimientos de oro y otros minerales valiosos, como el plomo en Bailadores y el oro en Bolívar y en el Amazonas (donde la minería sigue siendo prohibida). Se oyen de repente argumentos como este: "No puede ser que para proteger a los indígenas no se

permite explotar el oro, cuando en el país existen millones de pobres, hambrientos y desempleados. ¿Dónde estuviéramos si los zulianos se hubieran negado a permitir la extracción del petróleo en los años 20?" Sabemos que los cuantiosos ingresos petroleros no eliminaron del país el hambre, el analfabetismo y la pobreza -hasta se puede dudar si los disminuyeron- y no hay nada que esperar en este asunto de la apertura petrolera ni de la explotación del oro en el Amazonas. La actitud rentística es la que sigue justificando la entrega de los recursos naturales y nacionales a manos del capital privado extranjero o nacional, con el interés principal de obtener más ingresos fiscales que supuestamente sirven para resolver los problemas sociales del país, sin procurar el cobro por la Nación de la renta diferencial y absoluta que se generan en el negocio.

8. Perspectivas

Ya la opción de recuperar la brecha en el desarrollo económico, meta de los años 50 y 60, pasó a la historia, por la carga de la deuda y, además, por la imposibilidad ecológica de producir y consumir tantos productos de consumo de masas, característica del sistema económico "fordista" que dominó hasta los años 70. El mecanismo de impedirlo es la deuda y el sometimiento a la "globalización", transformando de nuevo a los países no desarrollados en proveedores de materias primas que sí se siguen necesitando en los países avanzados. Muchos Estados tratan de lograr cubrir el servicio de la deuda por la explotación de sus reservas forestales, sus minas, cotos de pesca, o deforestando selvas para crear enormes zonas de ganadería. Pero al mismo tiempo se quiere imponer que no se repita la capacidad de los proveedores de estas materias primas de aplicar legislaciones y reglamentos que encarezcan estos productos (OPEP en los años 70/80) o retenga para el Estado las rentas diferenciales que surgen en la comercialización de tales productos.

La globalización consiste en el libre movimiento de los capitales financieros, pero no crea relaciones igualitarias o democráticas en el mundo, más bien es el mantenimiento de un sistema hegemónico que excluye por sus mecanismos a los más débiles de las perspectivas de ascenso. Además crea, en sus movimientos, graves inestabilidades financieras y económicas, por la falta de instituciones eficaces de regular y limitar sus movimientos. Se intenta crearlas con la formación de los "Grupo de los 7" y otros, pero no se ha logrado sustituir para los demás asuntos de las economías regionales y nacionales el papel del Estado: lo social, lo ecológico, lo jurídico de la actividad económica sigue siendo asunto de las decisiones políticas de los Estados.

Es por eso importante reforzar el rol de lo político y el rol del Estado, sobre todo en una materia como la petrolera, donde incumbe al Estado asumir la protección de lo nacional para sus habitantes, y decidir que seguirá apropiándose de las rentas, ganancias extras, que pueden hacerse en base de sus riquezas naturales. Los contratos que se firmaron en 1995 tendrán una vi-

gencia de 39 años (hasta 2034) y hasta más y comprometen a muy largo plazo la riqueza nacional, en tiempos de gran inestabilidad, sin tomar en cuenta las necesidades de las generaciones futuras del país.

Bibliografía

- Altwater, Elmar (1992) *Die Zukunft des Marktes* (El futuro de mercado). Münster, Alemania.
- Comisión Ideológica de Ruptura(1976) *El imperialismo petrolero y la revolución venezolana*. Caracas 1976-79.
- Mahnkopf, Birgid (1996) *Die Grenzen der Globalisierung* (Los límites de la globalización.) Münster, Alemania.
- Parra Luzardo, Gastón (1995) *De la Nacionalización a la Apertura Petrolera. Derrumbe de un esperanza*, Maracaibo.
- Plaza, Salvador de la (1996) *Petróleo y Soberanía Nacional. Los escritos sobre petróleo 1925 - 1970*. Ed. Mailer Mattié y Dorothea Melcher. Mérida (ULA).
- Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, FACES, UCV, Caracas, N° 2-3, 1995; N°1, 1996.

LA APERTURA PETROLERA EN VENEZUELA: DE LA NACIONALIZACION A LA PRIVATIZACION¹

Luis E. Lander L.

Introducción

¿Qué forma asume la propiedad de la industria petrolera en un país productor? ¿Cuál es la relación entre esa industria y el Estado, y más particularmente, el gobierno del país? ¿Cómo se relaciona el sector petrolero con el resto de los sectores de la economía? ¿Cuáles son los vínculos y de que forma se participa en los mercados internacionales de los hidrocarburos? ¿Cómo se relaciona el país productor con los otros países productores de petróleo? ¿Cuál es la relación y participación del Estado del país productor de hidrocarburos con la renta que genera dicha actividad y con la producción misma? Responder a este conjunto de interrogantes, para un momento histórico determinado, permite hacerse una idea bastante cabal de los rasgos principales de la política petrolera de un país productor. La búsqueda de estas respuestas debe intentarse desde una perspectiva temporal amplia, es decir, revisando los procesos históricos mediante los cuales se arribó a determinadas definiciones de política estatal en materia de hidrocarburos.

En este artículo se argumentará que en Venezuela desde finales de la década de los ochenta, y con mayor vigor desde el año 1991, con el diseño, puesta en marcha y desarrollo de lo que ha sido denominado *Apertura petrolera*, la política estatal en materia de hidrocarburos está siendo radicalmente modificada al responder al conjunto de interrogantes arriba señalados de manera distinta, en casos hasta opuesta, de como se hizo en el país con la que llegó a ser, hasta la década de los ochenta, la concepción hegemónica del Estado de su relación con el negocio de los hidrocarburos.

El trabajo se presenta en tres partes. En la primera se hace un apretado recuento de las relaciones entre el Estado y las compañías concesionarias transnacionales, así como de los instrumentos con que se fue dotando el Estado para regular esa relación hasta el momento de la nacionalización. Se pasa de una

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentado como ponencia en el XX Congreso Internacional de LASA en abril de 1997 en Guadalajara México y en su versión actual en el XXI Congreso de ALAS en Sao Paulo, Brasil en septiembre de 1997.

situación inicial de poca injerencia del Estado, a otra al final del período con la nacionalización (1976), donde tanto la renta como la producción pasan a estar jurídicamente bajo su control. En la segunda parte se describen las características del proceso nacionalizador venezolano y las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la industria nacionalizada. En la última parte se revisa la política de apertura, destacando como el Estado se retrae de su rol activo tradicional dejando en manos de Pdvsa las iniciativas en materia de política petrolera. Se argumenta que estas iniciativas están trastocando la relación del Estado, y de la sociedad venezolana en su conjunto, con el sector de los hidrocarburos, al modificar sustancialmente las formas en que en Venezuela se venía respondiendo a las interrogantes que encabezan esta introducción.

Larga marcha hacia la nacionalización

El primero de enero de 1976 finalizó un ciclo en la historia petrolera venezolana. A partir de esa fecha, de acuerdo a lo dispuesto en Artículo 1 de la nueva *Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, conocida como Ley de Nacionalización, las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional para todo tipo de actividad relacionada con los hidrocarburos en el país (exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización) quedaban extinguidas. Con esta ley se concluía un largo esfuerzo iniciado desde los orígenes mismos de la implantación de la industria en Venezuela. Con sus marchas y contramarchas, y las inescapables incoherencias de todo proceso histórico complejo, ese esfuerzo nacional significó la construcción de una política petrolera orientada fundamentalmente hacia la conquista de dos objetivos centrales: los mayores beneficios posibles para el dueño del recurso y cuotas crecientes de control e intervención del Estado en la administración del negocio mismo. Maximizar la renta e incrementar la capacidad de injerencia estatal. Todo ello por vía de la concertación y negociación con el capital petrolero transnacional que, aunque fueron muchos los momentos de tensión entre las partes, el liderazgo nacional con responsabilidades de gobierno tuvo siempre buen cuidado de no llevar las tensiones al punto de ruptura. Las lecciones por las represalias internacionales a México en 1938 e Irán en 1951, luego que los gobiernos del General Cárdenas y de Mossadegh decretaran la nacionalización petrolera en sus respectivos países (Yergin, 1972, 359-367 y 595-621), fueron bien aprendidas.

En 1918 fue promulgado el *Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares* donde apareció por primera vez en la legislación venezolana la figura de "Reserva Nacional", al estipular que del área concedida para la exploración sólo podrían los concesionarios explotar la mitad, pasando la mitad restante, valorizada por la actividad exploratoria del concesionario, al Estado. Esta figura va a ser una constante en toda la legislación posterior, cambiando de una ley a otra la forma del reparto entre la concesionaria y el Estado, favoreciendo más en unos casos a las primeras y en otros al segundo. En la primera Ley de Hidrocarburos de 1920, se incrementaron las cargas tributarias a la actividad

petrolera elevando el canon de arrendamiento, la regalía, al 15% de lo producido. Se disminuyó el área de las concesiones y se incrementó el de las reservas nacionales. Quedó en esa ley establecido también, de forma inequívoca, la propiedad estatal de los yacimientos, quedando los propietarios particulares de la tierra excluidos de cualquier participación en las regalías. Hasta 1938 se habían aprobado siete leyes de hidrocarburos cada una introduciendo alguna modificación en la relación Estado-petroleras. Las dos primeras, de 1921 y 1922, suavizaron, bajo presión de las compañías que llegaron a participar en su redacción misma, las condiciones de la Ley de 1920. En la de 1925 se excluyó al Congreso del proceso de otorgamiento de las concesiones, quedando esta potestad en manos del Ministro de Fomento. En 1928 se aprobó una nueva ley de hidrocarburos y una *Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo* que daba al Estado un instrumento legal para controlar la contaminación originada por la actividad petrolera, particularmente en las aguas del Lago de Maracaibo, y para sancionar a los responsables de esa contaminación cuando ella afectase intereses particulares. En 1930 se fundó el Servicio Técnico de Hidrocarburos, adscrito al Ministerio de Fomento, para encargarse de garantizar el cobro completo de los impuestos, obligando a las compañías a medir, bajo su supervisión, el volumen de producción a boca de pozo. Se encargaría el Servicio, además, de supervisar aspectos técnicos de la producción misma, como la distancia entre los pozos, la conservación de la presión en los yacimientos y la disminución de la quema de gas asociado. (Mommer, 1988, 74; Martínez, 1990) Fueron promulgadas nuevas leyes los años 1935, 36 y 38. En la ley de hidrocarburos de ese último año se introdujeron cambios importantes respecto a la legislación precedente, autorizando por vez primera al Estado a desarrollar actividades petroleras mediante la creación de empresas o institutos autónomos. Se incrementó el monto de las regalías para nuevas concesiones otorgadas sobre reservas nacionales, se elevaron los impuestos de exploración y el inicial de explotación, y se limitó las exoneraciones de impuestos de importación solamente a los artículos realmente necesarios para las actividades específicas de la concesión. (Martínez, 1976; Vallenilla, 1990; Malavé, 1996)

Sin duda la más importante y trascendente de las leyes de hidrocarburos, anteriores a la nacionalización, fue la promulgada por el Congreso Nacional en marzo de 1943 (López Maya, 1996; Machado de Acedo, 1990; Mommer, 1988; Vallenilla, 1990), vigente hasta la fecha con sólo dos reformas parciales y muy puntuales en los años 1955 y 1967. "...la Ley de 1943, que serviría posteriormente de modelo en las negociaciones con los países del Medio Oriente, constituyó un ejemplo único de equilibrio entre las partes." (López Maya, 1996, 115). Esta ley fue gestada entre el gobierno venezolano y las compañías petroleras dentro de un contexto internacional muy especial, contando por ello con la mediación activa del Departamento de Estado estadounidense. Se fraguó con el antecedente de la nacionalización mexicana de 1938, en medio de la Segunda Guerra y dentro del clima de la política de buena vecindad del presidente Roosevelt. Fuera de este particular contexto muy difícil hubiese sido su promulgación.

La ley de 1943 logró por primera vez en el país el establecimiento de un régimen único y uniforme para todas las concesiones de hidrocarburos, tanto las anteriores a ella como las que pudiesen otorgarse con posterioridad, mediante el novedoso mecanismo de la conversión. Este mecanismo establecía la posibilidad legal de que los antiguos títulos o contratos de concesión fuesen convertidos en nuevos títulos, libres de todo defecto y quedando los anteriores sin vigencia. Con esto los concesionarios se acogían a la nueva legislación, con sus mayores cargas impositivas, pero el gobierno renunciaba a cualquier reclamo originado por la situación anterior. La duración de todas las concesiones de explotación, nuevas y convertidas, se estableció en cuarenta años contados a partir de esa fecha, es decir, el vencimiento de todos los títulos se pospuso para el año 1983, siendo que algunas de las viejas concesiones estaban próximas a su fecha de vencimiento. La ley no sólo uniformó, sino que también incrementó los impuestos y regalías. Las regalías, por ejemplo, de un máximo de 15%, pasaron a un monto uniforme de 16,66 %, un sexto de lo producido medido a boca de pozo, que sólo en casos excepcionales, al declinar la capacidad productiva de los yacimientos, se podría disminuir para preservar el valor comercial de la explotación. Se estableció la soberanía impositiva del Estado, reconociéndole atribución, por medio de leyes de impuesto sobre la renta, para modificar los tributos. Para beneficio de las compañías, se renovaron, como ya se mencionó, las concesiones por un periodo de cuarenta años y se les reconoció derechos preferenciales para eventuales renovaciones de las mismas.

Aunque la figura de las reservas nacionales, como se señaló, apareció en todas las leyes de hidrocarburos desde 1920, la forma en que las áreas exploradas fueron distribuidas entre el concesionario y el Estado, fue objeto de modificaciones en las distintas leyes. En la primera de ellas, la de 1920, se estableció lo que en la jerga petrolera es conocido como el método del tablero de ajedrez. Con este método el área objeto de una concesión de exploración, es subdividida en cuadriláteros de igual superficie que son identificados, como en un tablero, con dos colores alternados. La selección del concesionario se limita a la escogencia de los cuadriláteros blancos o los negros, pasando los otros a engrosar las reservas nacionales. Este método, que garantizaba una calidad muy similar entre las áreas a ser explotadas por el concesionario y las reservas nacionales, fue derogado en la Ley de 1921, restablecido en 1938 y vuelto a derogar con la Ley del 43. Este es uno de los aspectos criticados al instrumento legal de 1943. El acopio de lotes explorados y de reconocida potencialidad para la explotación petrolera ha sido uno de los mecanismos que le ha permitido al Estado incrementar su capacidad negociadora con las compañías petroleras y, en años más recientes, emprender por cuenta propia la actividad productiva. Nos detenemos en este aspecto porque una de las críticas que se le formula a los *convenios de asociación para la exploración y explotación bajo el esquema de ganancias compartidas*, parte fundamental de la política de apertura petrolera, es la ausencia de mecanismos para enriquecer las reservas nacionales.

Simultáneamente a la discusión del proyecto de ley de 1943, el gobierno presionó y logró hacer aprobar acuerdos que comprometieron a las petroleras a incrementar sustancialmente su capacidad de refinación instalada en territorio venezolano. Cinco años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial la capacidad de refinación en el territorio nacional pasó a 40.000 barriles diarios (b/d), más del doble de la capacidad instalada para el momento de la firma de los acuerdos. (Machado de Acedo, 1990, 271-287)

En los años comprendidos entre 1945 y 1948, primera experiencia en el ejercicio de gobierno de Acción Democrática, se procuró alcanzar "el deseado equilibrio entre las ganancias de las compañías y la participación en ellas de la Nación"². Para esto fueron tres las principales iniciativas tomadas: el decreto ley 112, del 31 de diciembre de 1945, que estableció un impuesto extraordinario adicional, sólo aplicable al ejercicio fiscal de ese año, para las ganancias superiores a los Bs. 800.000; la reforma parcial a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1946, con la cual se incrementó el porcentaje de impuesto sobre los enriquecimientos superiores a Bs. 800.000. Sobre todo para los tramos superiores, aplicable únicamente a las actividades petroleras, el incremento fue sustancial. Por último y a pocos días del derrocamiento del gobierno de Gallegos, se promulgó una nueva reforma a la ley de impuesto sobre la renta que incorporó en su artículo 31 un impuesto adicional, aplicable a las industrias extractivas de la minería o de los hidrocarburos, para aquellos casos en que la ganancia neta de las compañías fuera superior a la de todos los impuestos que le fuesen aplicables. Para estos casos el impuesto adicional establecía la repartición de ese excedente a favor de las compañías en partes iguales. Con este impuesto adicional se procuraba garantizar, por ley, que las ganancias de las compañías petroleras no fuesen nunca superiores a los proventos recibidos por la Nación. Este es el famoso *fifty-fifty*, posteriormente emulado en legislaciones de otros países productores de petróleo. (Ballestrini, 1994, 163-168; López Maya, 1996, 142-156 y 184-189; Vallenilla, 1990, 152-153, 179-182 y 186-188)

Pero no se limitó a la búsqueda de mayores ingresos fiscales de origen petrolero la acción de gobierno en ese período. Fue formulada por primera vez, como posición oficial del gobierno de Venezuela, la política de no más concesiones. Se produjo además en esos años del "trienio", siendo Juan Pablo Pérez Alfonzo ministro de Fomento durante todo el período, la solicitud de cobrar hasta una cuarta parte de las regalías en especies. Este reclamo se formuló argumentando que ello le permitiría al Estado venezolano ejercitarse, de manera autónoma, en la comercialización internacional de los hidrocarburos; concretar algunos acuerdos de trueques de petróleo por productos necesarios para el país y escasos en el mercado mundial inmediatamente después de la Segunda Guerra; e iniciar el Estado, por cuenta propia, la industrialización aguas abajo de los hidrocarburos en el país. Este reclamo, resistido por las petroleras, fue concretado

² Exposición de la Junta Revolucionaria de Gobierno ante la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de diciembre de 1946. Citado en (Vallenilla, 1990, 180)

sólo muy parcialmente, siendo su principal resultado el reconocimiento de un mayor precio por barril como pago de la regalía. En este período también fue anunciado a las petroleras la intención del gobierno de crear una compañía petrolera estatal, aunque no se materializó por el derrocamiento del gobierno a fines de 1948.

A fines de la década de los cuarenta comenzó la creciente importancia del petróleo de los países ribereños del Golfo Pérsico. Si bien el petróleo venezolano competía en términos favorables con el norteamericano, confrontado con el petróleo árabe la comparación le era contraria. Y esta comparación en aquellos años resultaba desfavorable a Venezuela no solamente por la mejor calidad y mayor facilidad de extracción de los petróleos árabes, sino por la más elevada participación fiscal venezolana, una legislación en materia de hidrocarburos en Venezuela más sofisticada y mejores condiciones económicas y legales para los trabajadores de la industria en el país. Con el objetivo de minimizar estas *desventajas comparativas*, el ministro Manuel Egaña organizó en 1949 lo que podría ser considerado como el primer intento de diplomacia petrolera independiente de Venezuela y lejano antecedente de la OPEP. La Junta Militar de Gobierno envió una misión especial a Arabia Saudita, Egipto, Irak, Irán y Kuwait con el objeto específico de hacer conocer a los gobiernos de dichos países toda la legislación venezolana relacionada con los hidrocarburos: la Ley de Hidrocarburos de 1943, la del Impuesto sobre la Renta y la del Trabajo. Todas ellas debidamente traducidas al idioma árabe. La misión, que salió de Venezuela en septiembre de 1949, pasó por Teherán, Bagdad, Kuwait, Damasco y El Cairo, dando inicio a las relaciones directas entre Venezuela y los países del Medio Oriente productores de petróleo. (Enfoque Petrolero, 1996, 33-34; Zanoní, 1979, 10)

Como ya mencionamos anteriormente, la Ley de Hidrocarburos de 1943, que continua aún vigente, ha sufrido únicamente dos reformas parciales, que persiguieron, cada una en su momento, perfeccionar el instrumento legal. La primera de ellas fue aprobada en agosto de 1955 y se limitó a tres artículos. Se precisó en cien metros la profundidad máxima para perforaciones de exploraciones llamadas "superficiales"; se obligó a los concesionarios a suministrar al Ejecutivo Nacional la información geológica y geofísica obtenida de exploraciones, no sólo del ámbito de sus concesiones, sino también la obtenida en exploraciones en áreas libres; y por último, se limitó a tres años el tiempo que el Estado debía mantener secreta esta información. Esta primera reforma buscó definir más claramente conceptos contenidos en la ley pero que, por su ambigüedad, habían generado dificultades para su administración.

La segunda reforma de agosto de 1967, de alcances mucho más importantes que la anterior, se limitó a modificar un artículo, el número tres. Aunque en la Ley del 43 se contempló la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional emprendiese de manera directa la explotación de los hidrocarburos, no definió los instrumentos para su realización. Con la reforma de 1967 se incorporó a la ley que el Estado llevaría a cabo esas actividades por medio de institutos autónomos o empresas de

propiedad estatal, las cuales, a su vez, podrían crear empresas mixtas y firmar convenios operativos o de servicios. Se establecieron, en el nuevo artículo incorporado, las formas y procedimientos para la aprobación de los contratos de creación de empresas mixtas y convenios. Con mucha claridad se estableció también, como instrumento para el enriquecimiento de las reservas nacionales, que en aquellos casos en que el objeto del contrato sea la exploración y posterior explotación de un área asignada, ésta debe ser subdividida en diez lotes de igual tamaño y seleccionados alternadamente de forma que el contratista encogiese el primer lote y el tercero, pasando los ocho restantes a engrosar las reservas nacionales. Se incorpora también que todo contrato debe incorporar una cláusula en la cual se reivindica la soberanía jurídica del país, al establecer que toda querella que no pueda resolverse amigablemente entre las partes debía ser resuelta en tribunales venezolanos, de acuerdo a la legislación nacional y no podría dar origen a reclamaciones extranjeras. Esta Ley continúa vigente en todo su articulado, con la excepción única de este artículo tercero, que como veremos más adelante, fue derogado por un controvertido dictamen de la Corte Suprema de Justicia de abril de 1991 y que, como también veremos, ha sido pieza clave de la apertura petrolera en Venezuela.

En relación a la Ley de Impuesto sobre la Renta, la Junta de Gobierno que dirigió al país de enero de 1958 a febrero del año siguiente, sometida a dificultades de índole financiera, promulgó en diciembre un decreto-ley, con vigencia para ese mismo año fiscal, reformando la ley para incrementar, además de otros impuestos colaterales, el porcentaje con el cual se pechaba al tramo más alto de la escala tributario, pasando de 28% para beneficios netos superiores a 28.000.000 de bolívares a 47,5%. Con este incremento tributario se rompió el equilibrio alcanzado con el *fifty-fifty*, elevándose la participación fiscal en más del 60%. Todo esto al inicio de una crisis internacional de precios, originada en una sobre oferta petrolera. Este reforma fue motivo de una agria disputa entre el Ejecutivo Nacional y el Sr. Hight, presidente de la Creole, subsidiaria de la Standard Oil de New Jersey en Venezuela. (Vallenilla, 1990, 230-231)

En 1961 fue reformada nuevamente la Ley de Impuesto sobre la Renta para introducir una modificación en la forma de recaudación del impuesto. En las leyes anteriores el impuesto era declarado y cancelado en el año siguiente al ejercicio fiscal objeto del impuesto. Con esta reforma se obligó a las petroleras a presentar una declaración estimada en el primer trimestre del ejercicio y cancelar los impuestos trimestralmente, en el mismo año del ejercicio fiscal pechado. Esta fórmula, conocida como "pague según gane", continúa aún vigente. En 1966 se reformó nuevamente la ley para introducir una modificación conceptual al tomar como base, no el origen de la renta como había sido en las leyes anteriores, sino el enriquecimiento global del contribuyente sin importar su origen y clasificó a los contribuyentes en tres grupos: personas jurídicas o comunidades, empresas mineras o de hidrocarburos y personas naturales. Además, se volvió a incrementar el porcentaje para el tramo superior de la escala al subirlo a 52%. Se autorizó al Ejecutivo Nacional a celebrar convenios con las compañías petroleras para la

fijación de los precios de referencia de los hidrocarburos, determinados de acuerdo a fórmulas fijas, para efectos impositivos. (Vallenilla, 1990, 283-290) En los años inmediatos anteriores, la Administración Central del Impuesto sobre la Renta había formulado reclamos a las declaraciones de impuesto de las petroleras de todos los años comprendidos entre 1957 y 1965, por considerar que los precios de exportación declarados eran inferiores a los reales en el mercado mundial. Estos reclamos estaban siendo ventilados ante los tribunales del Impuesto sobre la Renta y la Corte Suprema de Justicia, cuando se optó por resolverlos mediante transacciones directas entre las compañías petroleras y la República, originando para la nación ingresos adicionales por el orden de los 800 millones de bolívares (Vallenilla, 1990, 285-288). Posteriormente, en el año 1970 y mediante nueva reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, el mecanismo de los precios de referencia se perfeccionó, otorgando al Gobierno de Venezuela la atribución de fijarlos unilateralmente. En marzo del año siguiente se hizo uso por primera vez de esta atribución al fijarse, mediante resolución conjunta de los ministerios de Minas e Hidrocarburos y Hacienda, los Valores Fiscales de Exportación, elevándolos en un promedio de 59 centavos de dólar por barril. Adicionalmente, esta nueva reforma incrementó el porcentaje de impuesto al enriquecimiento de la compañías petroleras a 60%. (Tugwell, 1977, 148-157)

Como complemento a las medidas tributarias descritas, el Gobierno Nacional se propuso, como política expresa, la defensa de los precios en el mercado internacional. Como herramienta para esta política puede citarse la creación, en abril de 1959, de la *Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos* (CCCCH) cuya explícita misión era la vigilancia de los precios en los contratos de compraventa del petróleo venezolano y sus derivados, teniendo la facultad de paralizar exportaciones cuando considerase que las rebajas en los precios fuesen demasiado altas (Mommer, 1988, 158; Martínez, 1976, 190). Pero el gran instrumento creado para la defensa de los precios en esos años fue la *Organización de Países Exportadores de Petróleo*, OPEP, fundada en septiembre de 1960 bajo el patrocinio de los ministros Juan Pablo Pérez Alfonzo y Abdullah Tariki de Venezuela y Arabia Saudita respectivamente, en la ciudad de Bagdad y contando como países fundadores a Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela. En su primera resolución se afirmaba:

II. Que los Miembros exigirán que las Compañías Petroleras mantengan los precios estables y libres de toda fluctuación innecesaria; que los Miembros tratarán de restablecer los precios actuales, por todos los medios a su alcance, a los niveles prevalecientes antes de las reducciones; que se asegurarán de que si surge alguna nueva circunstancia que según las Compañías Petroleras necesitare modificaciones de precio, dichas compañías deben entrar en consultas con el Miembro o Miembros afectados para explicar cabalmente las circunstancias.

III. Que los Miembros estudiarán y formularán un sistema para asegurar la estabilización de los precios, entre otros medios, por la regulación de la producción ...³

Además de la defensa del ingreso fiscal petrolero por la vía de incrementar la participación fiscal en las ganancias y de defender los precios del crudo y sus derivados en los mercados mundiales, fueron implementadas un conjunto de políticas tendentes a regular una participación e injerencia creciente del Estado en el negocio petrolero mismo. En abril de 1960, fue fundada la *Corporación Venezolana del Petróleo*, CVP, que sería la primera empresa estatal de Venezuela, creada como instituto autónomo, que tendría por objetivo participar directamente en todas las fases de la industria de los hidrocarburos. En 1964, mediante Decreto N° 187, se ampliaron las competencias de la CVP al reservarle una porción creciente, año a año, del mercado interno de combustibles y lubricantes, estableciendo como obligatorio para las empresas distribuidoras de productos, el traspaso a la CVP de estaciones de expendio en número suficiente para alcanzar las metas propuestas. En agosto de 1971 se promulgó la *Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural*, a partir de la cual todo el mercado interno, industrial y doméstico, de gas pasó a ser manejado por la CVP. De acuerdo a esta Ley, las concesionarias debían entregar a la CVP, sin costo alguno, el gas asociado no utilizado en sus operaciones. En junio de 1973 fue aprobada la *Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos*. Con esta Ley todo el mercado interno pasó a ser controlado por la CVP.

La última iniciativa legislativa de trascendencia antes de la nacionalización, fue la promulgación en julio de 1971 de la *Ley de Bienes afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos*, conocida como la Ley de Reversión. Se buscó con este nuevo instrumento legal conservar en buen estado los equipos e instalaciones de las compañías concesionarias para el momento de la reversión de las concesiones a la República en 1983. En la ley se contemplaba que pasarían al patrimonio de la nación todas las propiedades de las compañías concesionarias en el país, ubicadas dentro y fuera de las áreas de concesión, sin pago de indemnización alguna. Para garantizar que las instalaciones y equipos a revertir al Estado fuesen mantenidas en buenas condiciones, se les fijó a las concesionarias una fianza montante en el 10% del valor de sus bienes. De acuerdo a la ley, las concesiones no explotadas debía revertir a la nación en un período de tres años y las operaciones de las compañías en Venezuela estarían bajo el control del gobierno. Esto último fue implementado con la creación de la Oficina de Reversión de Hidrocarburos. (Tugwell, 1977, 161-167)

Juan Pablo Pérez Alfonzo fue sin duda el inspirador principal de la política petrolera entre 1958 y la nacionalización petrolera. Esta política estaba guiada por

³ Resolución N° 1 de la OPEP, 14 de septiembre de 1960, citado en (Vallenilla, 1990, 589)

lo que Pérez Alfonzo denominaba el *Pentágono de Acción*, que permitiría alcanzar para la nación los mayores beneficios posibles y, simultáneamente, defender y conservar el recurso maximizando la eficiencia en la producción. Los vértices del pentágono, "ángulos fundamentales de la estructura de esta política petrolera" (Pérez Alzonzo, 1965, 15) identificaban los elementos claves de esta política, cuatro de ellos de acción en el ámbito del territorio nacional y el quinto en el ámbito internacional: a) Participación razonable, b) Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos (CCCCH), c) no más concesiones d) Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) y e) Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (Pérez Alzonzo, 1965, 13-33 y 79-118). La política dirigida por estos lineamientos sin duda creó las bases para que, en un contexto internacional del mercado petrolero favorable a sus propósitos y enmarcado en la guerra fría, se produjera la nacionalización concertada con las transnacionales petroleras. En contrapartida, los críticos de la política de "nacionalismo rentista" argumentaban que la creación de "instituciones para interferir y entorpecer directamente la actividad productiva de las concesionarias [CCCCH]" (Espinasa, 1996, 207), además de "La combinación de una creciente presión impositiva, junto a la política de no más concesiones condujo a que las empresas concesionarias dejaran de invertir en el país a partir de 1958..." (Espinasa, 1996, 208). Esto habría colocado al país, para el momento de la nacionalización, con los niveles más bajos de acervo de capital en la industria petrolera desde 1958, reducción en el empleo directo y con una contracción de la actividad y reducción pronunciada, a partir de 1970, de los volúmenes de producción. Con nuevos matices, como veremos más adelante, con la Apertura Petrolera de los años noventa estas ópticas divergentes del rol de la industria petrolera en el país vuelven a presentarse.

La nacionalización concertada

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos es promulgada en uno de los momentos de mayor fortaleza para los países productores de la OPEP, con fuertes exigencias de la demanda sobre la oferta en los mercados mundiales, pero también en un período de declinación de la industria petrolera venezolana, producto de las disminuidas inversiones de los años anteriores a la nacionalización, que se reflejó, entre otras cosas, en una disminución sustancial de las reservas por una escasa actividad de exploración. La duración teórica en años de las reservas, por ejemplo, de 17,6 años en 1958 disminuye a 10,4 en 1970 y a 11,3 en 1973. En los años 1974 y 75, los inmediatos anteriores a la nacionalización, esta cifra se incrementó significativamente a 17,1 y 21,5 respectivamente. Pero estas últimas cifras, que pudiesen a primera vista verse como indicadores de una recuperación de la industria, ocultan un doble origen que no hace más que confirmar la tendencia declinante señalada. En primer lugar, la producción de esos dos años marca el inicio de un período de disminución en los volúmenes de producción que no se detendría hasta el año 1990 y que para esos años fue, expresado en porcentaje con respecto al año anterior, de 11,4%, para el año 1974 y de 21,2% en 1975. Por otra parte, el

incremento en el volumen de las reservas en esos mismos dos años tiene su principal componente en las llamadas revisiones, que no es otra cosa que un ajuste contable de oficina, y no resultado de actividad exploratoria real sobre el terreno. Para el año 74 el incremento de las reservas por esta vía alcanza al 94,3% del total de las nuevas reservas.⁴

Esta tendencia declinante de la industria de los hidrocarburos en Venezuela debilitó a las compañías concesionarias en su relación con el Estado venezolano. Además, las alianzas de las concesionarias con el resto del sector privado nacional, que en ocasiones habían mostrado gran fortaleza, estaban seriamente erosionadas (Tugwell, 1977, 154-156). La situación declinante de la actividad petrolera, así como facilitó la concertación para la nacionalización, significó también el mayor de los retos para la recién nacionalizada industria.

Para la elaboración del proyecto de ley que nacionalizaría la industria petrolera, el Ejecutivo nombró una comisión plural con la participación de expertos en la materia de diferentes filiaciones políticas y representantes de diversos sectores sociales. Esta comisión, que se llamó Comisión Presidencial para la Reversión, elaboró su proyecto contando con el apoyo casi unánime de todos sus miembros, con la solitaria salvedad del representante de Fedecámaras, y así fue presentado al Ejecutivo Nacional. La única modificación sustantiva al proyecto, y que fue centro de intensos debates posteriores, fue un añadido al artículo quinto del proyecto mediante el cual se le permitía al Ejecutivo Nacional, "en casos especiales y cuando así convenga al interés público", a celebrar convenios de asociación con entes privados para la realización de cualquiera de las actividades relacionadas con los hidrocarburos. El proyecto original contemplaba como única vía para la participación del sector privado a los convenios operativos. El añadido al artículo quinto, que fue votado en el Congreso únicamente por la bancada de Acción Democrática y de la Cruzada Cívica Nacionalista - partido perezjimenista - (Velásquez, 1979, 428-433), tiene crucial importancia ya que es una de las "rendijas" legales que han permitido la Apertura Petrolera. En su intervención ante el Congreso, Rafael Caldera, para ese entonces senador vitalicio y actual Presidente de la República, se expresó del añadido al artículo quinto en los términos siguientes:

Hoy, ante la nacionalización, las empresas mixtas - en mi concepto - la sola posibilidad de establecerlas previstas en el texto de la ley, no van ayudar sino a entorpecer. Quienes hemos tenido que luchar con las empresas transnacionales sabemos que una rendija que se les abra será aprovechada para convertirla en puerta abierta. Para el gobierno sería mejor negociar con las empresas transnacionales diciendo: no puedo hacer empresas mixtas porque el Congreso no me lo permitió. (Caldera, 1975, 64)

⁴ Fuente: Ministerio de Energía y Minas, *PODE*, varios años.

El senador por Acción Democrática, Gonzalo Barrios fue el encargado de refutar las argumentaciones del ex presidente Caldera, apoyándose en la figura del salvavidas, según la cual, aún en las naves más seguras y mejor construidas "tienen, reglamentariamente que usar los salvavidas..."⁵. El artículo quinto modificado fue producto de la prudencia. El ex presidente Betancourt en una larga intervención de recuento histórico de la industria petrolera en el país, también manifestó su apoyo al artículo quinto del proyecto de ley en los términos presentados por el Ejecutivo. (Betancourt, 1975, 60-67)

El otro centro de debate, aunque menos amplio que el generado alrededor del artículo quinto, fue el de las indemnizaciones y de los contratos de asistencia tecnológica y de comercialización (Equipo Proceso Político, 1978). Estos dos aspectos colaterales de la nacionalización fueron discutidos y acordados, con la mayor reserva, entre el Ejecutivo Nacional y las compañías petroleras a ser nacionalizadas proporcionándoles a las ex concesionarias importantes ingresos en los cuatro años siguientes a la nacionalización. Solamente en el año 1976, primer año de la nacionalización, el Estado pagó cerca de 700 millones de bolívares, cantidad cercana a la sexta parte de lo pagado por indemnización (Equipo Proceso Político, 1978, 167). Según algunos analistas las compañías petroleras llegaron a recibir unos \$ 0,20 por barril producido, comparado con la ganancia de \$0,40 usual antes de la nacionalización, pero esto sin aportar capital alguno (Mommer, 1988, 252-253). Críticos al proceso argumentaron que los pagos contemplados en los contratos de asistencia y de comercialización formaron parte de las indemnizaciones acordadas con las concesionarias, adicionales a los mil millones de dólares convenidos. Con estos contratos se introdujeron, además, algunas condiciones perjudiciales para la nación que serían repetidas con la Apertura Petrolera. Se violentaba, por ejemplo, la soberanía jurídica de la República al establecer, contraviniendo disposiciones expresas de la Constitución, que las disputas o diferencias entre las partes serían dirimidas mediante arbitraje en la ciudad de París (Equipo Proceso Político, 1978, 170). Se establecieron así mismo mecanismos contractuales mediante los cuales la autonomía tributaria del país quedó comprometida.

Al producirse la nacionalización, la actividad petrolera en el país quedó bajo la responsabilidad de *Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvsa)*, como casa matriz, y sus quince filiales. Para cumplir con los compromisos adquiridos con las ex concesionarias, la industria se organizó bajo una estructura casi idéntica a la preexistente antes de la nacionalización. Cada concesionaria fue convertida en una filial, con sus respectivos contratos de asistencia técnica y comercialización. De las catorce concesionarias y la CVP que operaban en el país, quince en total, antes de la nacionalización; Pdvsa pasó a tener catorce filiales. Solamente dos pequeñas concesionarias, Charter y Ven-Sun, fueron fusionadas en una nueva filial, Palmaven. Así la Creole pasó a llamarse Lagoven; la Shell, Maraven; La

⁵ Barrios, Gonzalo, "Diario de Debates del Congreso de la República", citado en (Anzola, 1996, 15)

Mobil, Llanoven y otras diez filiales, "ven" todas ellas, más la CVP. Las filiales operativas conformaban cinco categorías diferenciadas: las muy grandes: Lagoven, Maraven y Meneven; las medianas: Llanoven, Deltaven y Palmaven; las pequeñas: Boscaven, Roqueven, Bariven y Amoven; las marginales: Vistaven, Taloven y Guariven; y por último la CVP. Esta irracional estructura organizativa fue defendida con la argumentación de que la nacionalización debería producir la menor alteración posible en la actividad operativa diaria. En 1977 se produjo la primera reorganización, reduciendo las filiales operativas de catorce a siete al absorber las más grandes a las pequeñas. Más tarde ese mismo año se redujeron a cinco. En 1978, a cuatro y en 1986, a las tres actuales: Corpoven, Lagoven y Maraven (Boué, 1993, 17-23).⁶

Esta estructura organizativa, según la ley de nacionalización y el decreto presidencial constitutivo de Pdvsa, tenía definidos tres claros niveles administrativos con sus responsabilidades y atribuciones diáfananamente definidas. El más alto, el Ejecutivo Nacional, por medio del Ministerio de Energía y Minas, con la responsabilidad de definir políticas generales para el sector. Uno intermedio, ejercido por Pdvsa, con amplios poderes de coordinación, supervisión y control sobre las operadoras. Correspondía a este nivel una doble función de mediación, como instrumento de ejecución de las políticas diseñadas por el Ejecutivo y como interlocutor de las empresas del sector público petrolero con el Estado. En el nivel más bajo estarían las filiales operadoras encargadas de la ejecución directa de los planes y programas de la industria (Boué, 1993, 23-26; Mora Contreras, 1995, 130-135). Este esquema operativo, con aparente claridad en cuanto a las responsabilidades y atribuciones de cada nivel, ha estado en varias oportunidades sometido a fuertes tensiones por funcionar en la realidad de manera mucho más compleja. Interesa sobre todo destacar que las tensiones y roces entre el Ejecutivo y Pdvsa a lo largo de estos veintiún años de industria nacionalizada, que en más de una oportunidad han sido presentados ante la opinión pública como contradicciones entre "objetivos políticos" del gobierno y "metas empresariales" de la industria, han terminado por desplazar el centro de diseño de políticas desde el Ministerio de Energía y Minas a Pdvsa.⁷

Muy variados factores han participado en esta historia. Factores que van desde la instauración de un nuevo orden mundial y la globalización, hasta la crisis venezolana expresada en la creciente deslegitimación de su sistema político y deterioro de sus partidos, pasando por el surgimiento y fortalecimiento de un nuevo liderazgo en la industria y el reclamo de tinte neoliberal de redefinición del

⁶ En la actualidad Pdvsa, además de las tres filiales operadoras, cuenta además con unas quince filiales que se encargan de distintos aspectos. Desde petroquímica, carbón y agroindustria, hasta investigación y formación de recursos humanos.

⁷ Ver por ejemplo el libro de Sosa Pietri (1993), donde cuenta su tensa relación con el Ministro Armas y describe las múltiples interferencias del ministerio en el manejo administrativo de la Corporación a lo largo de sus dos años como presidente de Pdvsa.

papel del Estado. Mencionemos más detenidamente algunos de ellos que nos parecen relevantes. Con la nacionalización se alcanzó una meta largamente anhelada por el liderazgo político nacional al pasar el control tanto de la renta como de la producción a manos del Estado. Pero en contraste a ese largo proceso hasta la nacionalización que, como vimos antes, cristalizó en la formulación de una política de extenso consenso y sumamente exitosa en sus propios términos, el inicio de 1976 encuentra a ese mismo liderazgo sin igual fortaleza política para enfrentar la nueva situación. Se da la paradoja que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) por una parte incrementa su participación e injerencia en asuntos administrativos que le deberían ser propios a la industria y por la otra va "perdiendo `capacidad instalada` para diseñar la política petrolera" (Mora Contreras, 1995, 134). Modificaciones de los estatutos de Pdvsa para ampliar la participación del MEM en la gestión diaria, concentración de divisas en moneda extranjera en el Banco Central, subsidios excesivos en el mercado interno para combustibles, derivados y fertilizantes, reclamo por adelantado del pago de los impuestos, hasta el control operativo de la flota de aviones de la empresa, son algunos ejemplos de injerencia del MEM en asuntos administrativos de Pdvsa. Por otra parte, el creciente desnivel entre las remuneraciones en el MEM, por una parte y en Pdvsa y sus filiales por la otra, estimularon una "migración" de los mejores recursos del MEM a la industria. Mientras la calidad de la función del MEM se ha ido deteriorando con el pasar de los años, Pdvsa se ha ido fortaleciendo y consolidando hasta llegar a ocupar, según la revista *Petroleum Intelligence Weekly*, el muy envidiable segundo lugar entre las empresas petroleras del mundo. Se ha ido además consolidando, producto de un justificado desencanto acrecentado por la larga crisis nacional, una deslegitimación creciente de "lo político" y de la "función pública", legitimándose una superioridad del "criterio técnico" sobre el "político", conformándose, con estos elementos, un sentido común colectivo que no valora el servicio en responsabilidades de gobierno a ningún nivel. Baja remuneración económica y escaso reconocimiento social son un desestímulo notable para que los mejores y más preparados fortalezcan la necesaria capacidad de diseñar políticas en esta vital materia para el país. Entre los partidos la situación no es muy diferente. El tema petrolero pasó de ser central en el debate y fundamental en las bases programáticas de toda organización política en Venezuela, a estar ausente, salvo en coyunturas muy particulares, de la confrontación pública y democrática. Es en este marco que Pdvsa se ha convertido, por iniciativa propia y por omisión de otros, forzando caminos y llenando vacíos, en el centro principal, y casi exclusivo, de diseño de políticas nacionales en materia petrolera, que en el caso venezolano tiene incuestionables implicaciones en el modelo mismo de país. La Apertura Petrolera tiene aquí su origen.

La apertura petrolera: el Estado se retrae del asunto

La apertura petrolera es una de las formas, sin duda la más importante, como Venezuela responde acriticamente a los reclamos de la globalización. Sin considerar que "la globalización tiene diferente sentido para nosotros que para los países desarrollados" y que "la globalización se nos ha venido encima y hay que ver como nos defendemos de ella"⁸, con la Apertura se transfieren, del sector público al sector privado, fundamentalmente al capital transnacional, importantes y crecientes actividades de la industria de los hidrocarburos en el país, actividades que desde la ley de nacionalización habían estado reservadas al Estado venezolano. Con la Apertura, además, se avanza hacia una profundización y consolidación de la autonomía de Pdvsa y sus filiales respecto al Estado. Se autonomiza crecientemente el "poder petrolero"⁹ de cualquier forma de control ejercido sobre él por la sociedad y el Estado.

Es la Apertura Petrolera uno de los brazos ejecutores de los planes de Pdvsa que contemplan expandir los volúmenes de producción actuales de algo más de tres millones de b/d¹⁰, a seis millones doscientos mil para el año 2006. Estas metas planificadas y programadas por Pdvsa, más tarde o más temprano, llevarán a una confrontación con la OPEP, siendo que la política oficial reivindica reiteradamente el compromiso de Venezuela con la organización. Estos planes expansivos han requerido y van a seguir requiriendo magnitudes de inversión que comprometen no sólo el futuro de la industria, sino el del país en su conjunto. En palabras de Carlos Mendoza Potellá:

⁸ Expresión recogida por *El Universal*, 1-2, 24-2-97, de la intervención del expresidente argentino Raúl Alfonsín en el encuentro "La integración y la democracia del futuro en América Latina" realizado en Caracas entre el 20 y el 22 de febrero de este año.

⁹ Con esta denominación identifica Carlos Mendoza Potellá una "conglomeración de intereses internos y externos, semipúblicos y privados", que concentran posiciones de poder en la industria petrolera e interesados en la expansión del negocio por encima de cualquier consideración (Mendoza Potellá, 1995).

¹⁰ Los datos precisos sobre los volúmenes de producción en Venezuela en los años recientes son permanentemente objeto de discusiones entre especialistas. Al estar Venezuela produciendo cantidades superiores a la cuota establecida por la OPEP, las cifras oficiales con frecuencia entran en contradicción con cifras manejadas por publicaciones internacionales especializadas. Declaraciones emitidas por Dr. Mazhar Al-Sheraidah en junio del 96, por ejemplo, en las cuales sostenía que Venezuela producía 660.000 barriles por encima de su cuota, le valieron una amenaza del vice-ministro de Energía y Minas. La revista *Middle East Economic Survey* del 17 de febrero de este año ubicaba la sobreproducción de Venezuela en 390.000 b/d. La fortaleza relativa de los precios en los últimos meses han permitido a la OPEP posponer lo que hubiese sido una confrontación entre sus miembros en un escenario de precios más desfavorable.

Las decisiones fundamentales dentro de la actividad petrolera en cuanto a inversiones y planes de expansión, por su entidad nacional, deberían estar subordinadas a los criterios y prioridades establecidas por los poderes soberanos y los entes planificadores del Estado. Sin embargo, en los años de funcionamiento de la industria petrolera nacionalizada tales decisiones le han sido impuestas al Estado, en nombre de una supuesta racionalidad técnica, desde la gerencia de PDVSA y sus filiales, afectando con ello variables fundamentales de la política económica nacional." (Mendoza Potellá, 1995, 129)

La expansión en desarrollo se sustenta en proyecciones optimistas en el corto y mediano plazo sobre el comportamiento del mercado internacional de los hidrocarburos, entre 1 y 2% de incremento inter anual de la demanda. La historia ha demostrado hasta la saciedad que si alguna certeza se puede tener sobre el comportamiento de los mercados internacionales de energía, es precisamente su incertidumbre. Comportamientos estimados de precios, demandas esperadas, capacidades productivas previstas han sido confrontadas y rebatidas con más de una sorpresa. A fines de la década de los setenta la hipótesis de un declinar de la demanda en los años por venir no tenía ninguna cabida entre los especialistas, sin embargo, como hoy sabemos, eso fue lo ocurrido. Ejemplos abundan. Se sostiene así mismo que los únicos productores en capacidad de satisfacer de modo sostenido esa creciente demanda, son los productores del Golfo Pérsico y Venezuela. Aquí tampoco la realidad se ha ajustado a las proyecciones. Aunque las mayores reservas probadas del mundo se encuentren en los seis países productores de la OPEP, la declinación de la producción en EE.UU. y en el Mar de Norte ha sido más lenta de lo previsto. Además, como lección de la década de los setenta, las transnacionales de la energía hacen esfuerzos por diversificar sus fuentes. Nuevas provincias petroleras y recuperación de viejas son parte importante de esta estrategia hoy en pleno desarrollo.

Mencionemos un elemento de relevancia progresiva en el mundo y que está totalmente ausente de los análisis, estimaciones y proyecciones de Pdvsa: la creciente preocupación mundial por los riesgos para la humanidad de los cambios climáticos. En la Conferencia de la Tierra de Río de Janeiro en junio de 1992, fue firmado un protocolo por dignatarios de 106 países en el cual la comunidad mundial se comprometió a hacer los esfuerzos necesarios para alcanzar la estabilidad global atmosférica, sometida hoy a fuertes desequilibrios principalmente por el sistema energético predominante que depende fuertemente en los combustibles de origen fósil. Aumentan las presiones para que dicho compromiso se convierta en metas concretas y objetivos específicos con plazos para cumplirlas. Ello sólo puede implicar modificaciones sustanciales en los modelos actuales de producción y consumo de energía. A fines del presente año, en Kioto, los firmantes del tratado de Río volverán a reunirse, bajo la presión de la Alianza de Pequeños Estados Insulares, el Grupo de los 77 (113 países) y varios países de la Comunidad Europea, para avanzar en la implementación de los compromisos adquiridos. Metas precisas para la reducción de emisiones de CO₂ e impuestos a

los combustibles fósiles son propuestas a ser presentadas en Kioto (Flavin, 1996; Flavin y Lenssen, 1994). ONGs ecologistas intensifican su confrontación con las transnacionales petroleras como parte de campañas en defensa del ambiente y en contra de los cambios climáticos. En el año 95 la organización Greenpeace desarrolló exitosamente un conjunto de iniciativas para impedir que la Shell hundiera en el Atlántico una plataforma petrolera. En agosto de este año la misma organización nuevamente se moviliza para impedir que la British Petroleum traslade y ponga en funcionamiento la plataforma Stena Dee, para la explotación de un yacimiento en el Mar del Norte, ubicado al norte de Escocia. Voceros de la organización justifican su acción como parte de una campaña mundial en contra de los cambios del clima. Estos desarrollos, los desplegados en los foros internacionales y las acciones más directas de las ONGs, pueden llegar a producir un impacto sobre el mercado internacional de los hidrocarburos de magnitudes imprevistas.

El Proyecto Cristóbal Colón de Gas Licuado. Rompiendo el hielo

A principios de la década de los años ochenta, Lagoven S.A., filial de Pdvsa, como parte de su programa de exploración en el oriente del país, perforó veinte pozos en el subsuelo marítimo al norte de la península de Paría y a distancias de la costa comprendidas entre los treintidós y cuarenticinco kilómetros. Estos esfuerzos arrojaron por resultado el descubrimiento de cuatro importantes yacimientos de gas libre, denominados Dragón, Mejillones, Patao y Río Caribe, con reservas estimadas superiores a los 300 mil millones de metros cúbicos de gas. Lagoven y Shell International Gas Limited realizaron un estudio preliminar para evaluar la factibilidad comercial para la explotación y exportación al mercado de EE.UU. de gas licuado proveniente de estas enormes reservas. El Proyecto recibió por nombre *Proyecto Cristóbal Colón de Gas Licuado*.

Pero para su desarrollo, además de las incertidumbres comerciales que comentaremos más adelante, existían en el país importantes obstáculos legales a ser superados. Principalmente resultaban inconvenientes para la puesta en marcha del proyecto, en asociación con capitales privados transnacionales, aspectos contemplados en la *Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural* (LREIGN), de 1971 y el artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos, además del artículo quinto de la Ley de Nacionalización. La LREIGN establece, y de allí su nombre, que el Estado se reserva, por razones de conveniencia nacional, la industria del gas proveniente de yacimientos de hidrocarburos y que esta industria será ejercida por el Ejecutivo Nacional por medio de la CVP. En la mencionada ley se establece así mismo que sólo podrá licuarse el gas producido en asociación con el petróleo. La Ley de Hidrocarburos, después de su reforma de 1967 como vimos anteriormente, en su artículo tercero establece un conjunto de formas y procedimientos para la aprobación de los contratos de creación de empresas mixtas o convenios, y condiciones contractuales de obligatorio cumplimiento. Para superar estos obstáculos, Lagoven interpuso ante la Corte Suprema de Justicia, en noviembre de 1990, un recurso solicitando la nulidad del

artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos y dos artículos, el segundo y el quinto, de la LREIGN. Cinco meses después, en abril de 1991, la Corte emite un controvertido fallo¹¹ en el cual, además de declarar nulos los artículos solicitados por el demandante, declara también nulo el artículo primero de la LREIGN. Esta decisión de la Corte abre puerta franca, no sólo al desarrollo del Proyecto Cristóbal Colón, sino a toda la política de apertura petrolera (Vallenilla, 1995, 13-45). Es de subrayar que esta demanda es introducida a la Corte por iniciativa de Lagoven, y no del Ministerio de Energía y Minas u otro órgano del Ejecutivo Nacional, siendo que de su resultado derivarían, como de hecho derivaron, transformaciones sustanciales en la interpretación dominante del ordenamiento jurídico nacional en materia de hidrocarburos, que no es más que una consecuencia de un cambio drástico de rumbo en la política.

Los propulsores del proyecto lo promovieron argumentando que, con algunos ajustes legales y consideraciones tributarias especiales, el proyecto sería rentable. Así, la Comisión Asesora del Presidente de la República en Asuntos Petroleros en su resumen informativo declaraba con optimismo "...se tienen grandes expectativas de que el incremento de la demanda de gas en los Estados Unidos resulten en la apertura para mayores volúmenes de gas importado a costos ventajosamente competitivos..."¹² O lo sostenido por Lagoven en el documento introducido a la Corte al afirmar: "Los estudios efectuados ofrecen una perspectiva comercial factible, fundada en las reservas probadas de gas natural existentes en el área, y en el comportamiento previsible de la demanda, cuya tendencia actual de crecimiento se estima se irá acentuando hasta convertirse en franca expansión, a mediados de la presente década, en los mercados naturales de Venezuela..."¹³

Pero publicaciones internacionales especializadas presentaban perspectivas menos prometedoras. El *International Gas Report* del 12 de diciembre de 1991 afirmaba que: "...cualquier incertidumbre alrededor del proyecto [Cristóbal Colón] se refiere al mercado de gas de Norte América, que parece crecientemente reacio a pensar el largo plazo."¹⁴ Opiniones similares eran emitidas en la revista *Petroleum Intelligence Weekly* de 20 de abril, de 1992 y en *Platt's Oilgram News* del 25 de agosto del mismo año. En documento publicado por *Drewry Shipping Consultants* en julio de 1993, se sostenía que las reservas de gas de USA eran suficientes para satisfacer su demanda por 65 años y si se le agregan las reservas

¹¹ No deja de llamar la atención que el magistrado ponente de este fallo, Dr. Román Duque Corredor, sea ahora, ejerciendo privadamente su profesión, uno de los abogados de Pdvsa en la defensa del acuerdo del Congreso Nacional autorizando la celebración de los *convenios de asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas*, sometidas a demandas, una por inconstitucionalidad y la otra por ilegalidad, de nulidad de varios de sus artículos.

¹² Citado por (Sanvicente, 1995, 6)

¹³ Citado por (Vallenilla, 1995, 14)

¹⁴ Citado por (Boué, 1993, 108). Traducción mía.

de México y de Canadá, los años suben a 100. Concluía el documento que: "Considerada toda Norteamérica, el mercado de gas natural es ampliamente autosuficiente y los requerimientos de gas importado fuera de la región se mantendrán limitados por lo que resta de década."¹⁵

Pero Lagoven, y su casa matriz Pdvsa, continuaron adelante con el proyecto y en agosto de 1993, en medio de una severa crisis política y bajo el inestable gobierno transitorio de Ramón J. Velásquez, el Congreso de la República aprobó, no sin conflicto, el proyecto de asociación de Lagoven con Shell, Exxon y Mitsubishi para la explotación, licuefacción y exportación del gas libre de los yacimientos del norte de Paria. La primera semana de diciembre de 1996, contrariando todos los optimista pronósticos, los asociados en el Proyecto anuncian públicamente su decisión de postergarlo por cinco años. El para la fecha ministro encargado de Energía y Minas, Evanán Romero, declaraba a la prensa que no se podía ir contra el mercado con el Proyecto Cristóbal Colón, reconociendo que su viabilidad dependía de precios para el gas de no menos de 3 dólares por millar de pies cúbicos, pero que los precios actuales no superan los 2 dólares. Esta postergación por un lustro es muy probable que sea la antesala del abandono definitivo del Proyecto Cristóbal Colón.

Pero, ¿cuál es el saldo del Proyecto Cristóbal Colón? Sin duda sus repercusiones serán de largo aliento. Con este proyecto se introducen importantísimas novedades en los "usos y costumbres" del quehacer petrolero venezolano desde la nacionalización. Durante la discusión y aprobación del controvertido artículo quinto de la Ley de Nacionalización, y hasta la aprobación del Proyecto Cristóbal Colón, el control del Estado sobre las "empresas mixtas" había sido entendido como un control accionario, es decir, control sobre más de la mitad del capital accionario de la empresa. Con el Cristóbal Colón se acepta una participación de sólo un tercio del capital accionario, inventándose formas jurídicas especiales, acciones doradas, etc., para cumplir con lo previsto en el artículo quinto. La nulidad del artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos permite que esta asociación tenga una duración mayor a la acostumbrada. El arbitraje internacional es aceptado como mecanismo para dirimir querellas, renunciándose a la soberanía jurídica del país. La carga impositiva es, por una parte, disminuida al reducirse del 67% - establecido por ley para las actividades de los hidrocarburos - a 34% que es la tasa para cualquier actividad mercantil no petrolera; y por la otro, se renuncia a la soberanía tributaria de la República al establecer contractualmente que Lagoven debe compensar a los socios internacionales por cualquier consecuencia que les sea perjudicial originada por modificaciones en el régimen tributario. El Estado se retrae tanto de su participación en la renta, al reducir los tributos, como del control en la producción al aceptar empresas mixtas con participación en el capital accionario inferior al 50%, pero más aún, por estar representado en esa asociación por un ente semi-público, Lagoven, autonomizado

¹⁵ Citado por (Mendoza Potellá, 1995b, 276)

en alto grado del control estatal. Este acuerdo es el inicio, con puerta franca, de la nueva política de Apertura Petrolera.

Contratos operativos para reactivación de campos "marginales"

En junio de 1992 fueron seleccionados por Pdvsa y el Ministerio de Energía y Minas los ganadores de la licitación de la primera ronda de convenios operativos para la reactivación de campos marginales. Con estos convenios, permitidos por el artículo quinto de la Ley de Nacionalización, y liberados de las normas, procedimientos y condiciones del artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos derogado por la decisión de la Corte arriba comentada, se ha iniciado un programa de reactivación de campos maduros en declinación. Para la reactivación de estos campos denominados por Pdvsa como "marginales" o "inactivos" (necesaria para alcanzar las metas en expansión de la capacidad productiva nacional), se recurre a la licitación entre inversionistas privados, compañías petroleras internacionales en su gran mayoría. Se argumenta el no disponer de los recursos de inversión necesarios, por no estar esta reactivación entre las prioridades de la industria. Para la primera ronda fueron sacados a licitación nueve unidades de producción de las cuales cuatro quedaron desiertas al no recibir oferta alguna. Posteriormente la Shell, ganadora de la unidad de Pedemales, renunció a ella por no contemplarse en el contrato operativo el arbitraje internacional como la forma de resolver disputas entre las partes. La BP aceptó las condiciones iniciales y se hizo cargo de esa área. Además, por tratarse de la reactivación de campos inactivos, estos primeros convenios operativos se limitan a la extracción de crudos de los yacimientos maduros, con el uso de nuevas tecnologías de recuperación profunda. Las perforaciones, por contrato, no deben sobrepasar la profundidad alcanzada previamente. Las compañías operadoras no adquieren derecho alguno de propiedad sobre el petróleo extraído y deben entregarlo a la filial en su totalidad. Por esta actividad la compañía operadora es remunerada de acuerdo a fórmulas que se han mantenido en secreto y son pechadas de acuerdo al impuesto sobre la renta de cualquier empresa mercantil, es decir, el 34% de las utilidades netas. No hay por parte de la compañía operadora pago de regalías, estas son pagadas por la filial de Pdvsa.

Esta primera experiencia decepcionante para Pdvsa, por sólo recibir oferta para cinco de los nueve campos licitados, fue superada en una segunda ronda, realizada en 1993, en la cual las condiciones de los contratos se modifican para hacerlos más atractivos a los licitantes. Se renuncia a la jurisdicción venezolana para la resolución de controversias entre las partes y se levanta la limitación de la profundidad de perforación, dejándola a la libre decisión de la compañía operadora. En esta segunda ronda se licitaron las cuatro unidades productivas declaradas desiertas en la primera ronda, más siete áreas adicionales. Todas ellas fueron entregadas mediante contratos, incluidas las cuatro inicialmente declaradas desiertas. La posibilidad de perforar a mayores profundidades ha demostrado que con estos contratos no sólo se están reactivando campos inactivos, sino que se están poniendo a producir nuevos yacimientos ubicados a profundidades mayores.

Por ejemplo, en el campo de Quiriquire, uno de los ofertados y declarado desierto en la primera ronda, se ha encontrado a 19.265 pies de profundidad crudo extraliviano de 42° API¹⁶, siendo que el tipo de crudo tradicionalmente explotado en este campo era pesado (Boué, 1993, 55-58; Vallenilla, 1995, 49-54). Con similar suerte se han topado los contratistas en los campos de Jusepín y Pedemales.

Durante la primera semana de junio de este año se llevó adelante la muy promocionada Tercera Ronda. El lunes 3 se inició con una novedad respecto a las anteriores. Los cinco campos sometidos a licitación ese día fueron reservados para consorcios con participación de inversionistas nacionales. Con esto se procura aminorar la crítica a estos convenios por haber estado en la primera y segunda ronda restringidos prácticamente al capital transnacional. En los cuatro días restantes de la semana se ofertaron para inversionistas internacionales quince campos más, quedando la licitación desierta para dos campos ubicados en el Lago de Maracaibo, el Cretácico Sur y el Bachaquero. El monto ofertado por estas licitaciones ascendió a \$ 2.171.659.344. Posterior a la licitación, uno de los consorcios nacionales, el ganador del campo Mata, fue descalificado por problemas de índole financiero. El 20 de agosto se sacó nuevamente a licitación el campo Mata, lográndose una oferta superior a la anterior de \$125.704.900, pero el ganador de la nueva licitación tampoco cumplió con los requisitos al momento de la firma y el pago del "factor de valorización" ofrecido. Para resolver este nuevo inconveniente, Pdvsa resolvió otorgar el derecho de explotación del campo al segundo de la última licitación, con una oferta de \$ 111.504.021. Con esto, el monto global recaudado en esta tercera ronda alcanza los \$ 2.192.385.588. Se ha anunciado que los dos cuya licitación fue declarada desierta serán también licitados nuevamente. Del monto recaudado por la licitación, ingresan al fisco únicamente el 67,7%, que es lo que paga Pdvsa como impuesto por estos ingresos que asume como suyos. Otra novedad de esta tercera ronda, es que tres campos fueron adjudicados directamente a las tres universidades nacionales con escuelas de ingeniería de petróleo.

También para la licitación de estos convenios operativos en la forma en que se ha venido haciendo, la decisión de la Corte Suprema de abril del 91 ha sido crucial. Con la vigencia del artículo tres de la Ley de Hidrocarburos hubiese sido necesaria su discusión y aprobación por el Congreso Nacional, los convenios tendrían que haber sido publicados por el Ministerio en la Gaceta Oficial de la República y los contratos tendrían que haber tenido una cláusula que estableciese a los tribunales de Venezuela como el lugar para solventar las controversias entre las partes. El secreto de estos convenios operativos no ha permitido que sea conocido por la opinión pública venezolana componentes económicos claves para su evaluación. ¿Cuál es el costo para la filial de Pdvsa, por ejemplo, del barril de crudo producido bajo estos acuerdos? ¿Cómo se compara con los costos tradicionales o históricos en esos campos? ¿Cuál es la renta que percibe el Estado

¹⁶ "Encuentran crudo extraliviano en campo marginal de Quiriquire", *El Nacional*, E-5, 6-12-1996.

por esta producción? Lo único que parece importar es el incremento de los volúmenes de producción.

Asociaciones en la pesada Faja del Orinoco

En la ribera norte del Río Orinoco, con una longitud de unos 700 Km y 80 Km. de ancho, y entre 275 y 1300 metros de profundidad, se asienta la *Faja Petrolífera del Orinoco*, que según algunas estimaciones es el mayor reservorio de hidrocarburos en el mundo. Pero los crudos de la Faja son sumamente pesados, entre 7 y 9 grados API, con alto contenido de azufre y residuos minerales y de una viscosidad extremadamente alta. Aunque el primer descubrimiento en la Faja se remonta al año 1936, el primer intento de producción comercial de estos crudos se inicia a fines de la década de los setenta. En 1978 Pdvsa divide la Faja en cuatro sectores, asignando cada uno de ellos a las cuatro filiales operadoras del momento, iniciando un ambicioso plan de exploración y de evaluación de las mejores tecnologías para la extracción y mejoramiento de estos crudos. El costo de este esfuerzo ha sido estimado en 615 millones de dólares,¹⁷ concluyendo en la propuesta de dos proyectos de explotación comercial. El *Desarrollo Área Sur de Monagas* (DASM), y el *Guanipa 100+*, con costos estimados de \$ 6,7 mil millones y de \$ 1,3 mil millones respectivamente. El primer proyecto a cargo de Lagoven y el segundo bajo la responsabilidad de Maraven. Con el primero se proyectaba la extracción y mejoramiento industrial de crudos para alcanzar la cifra de 140.000 b/d de crudo sintético mejorados de 25 a 30° API, de bajo contenido de azufre y libre de residuos metálicos. El segundo proyecto, más conservador, buscaba la producción de 100.000 b/d de crudo mejorado a 16° API mediante la mezcla, antes de la extracción, del crudo extra pesado con crudos livianos producidos al norte del estado Anzoátegui, transportado por oleoductos a un terminal en la costa del Caribe para su exportación. La viabilidad económica de ambos proyectos se sustentaba en los altos precios prevalecientes durante la segunda mitad de la década de los setenta, que según las estimaciones optimistas de Pdvsa no sólo se mantendrían, sino que experimentarían alzas aún mayores. Con la primera caída de los precios en el 1980 y su demerbe en el '86, ambos proyectos, el primero por los altos costo para producir el crudo mejorado y el segundo debido a la inconveniencia económica de mezclar crudos livianos, apetecidos por el mercado, con crudos "malos" luego de inversiones cuantiosas, fueron pospuestos indefinidamente. (Boué, 1993, 69-75)

Esta fracasada experiencia llevó a Pdvsa a buscar una nueva aproximación a la Faja. Entre los años 1991 y 92 Pdvsa firmó una serie de once cartas de intención con compañías petroleras transnacionales interesadas en la explotación de crudos extrapesados. Estas cartas de intención serían un primer paso para la conformación de asociaciones, acogiendo a lo contemplado en el artículo quinto de la Ley de Nacionalización. Desde el año 1993, en que se firmaron dos convenios, hasta la fecha han sido aprobadas por el Congreso de la República

¹⁷ Martínez, Aníbal R., citado por (Boué, 1993, 72).

cuatro empresas mixtas: dos con la participación de Maraven, la primera en asociación con Conoco y la otra con Total, Norsk Hydro y Statoil, una con Corpoven en asociación con Arco y Phillips y la cuarta, aprobada en abril de este año, en la cual Lagoven se asocia con Mobil y Veba Oel. Esta previsto la aprobación de un convenio más con la participación de Corpoven en asociación con Exxon. Estas empresas mixtas están orientadas a la extracción y mejoramiento de crudos o a la extracción y producción de *orimulsión*. Para la extracción y mejoramiento del crudo se anuncian reducciones sustanciales en los costos de producción con lo cual, se afirma, la viabilidad económica de los proyectos estaría asegurada.¹⁸ En la *orimulsión*, que es una emulsión de crudos extrapesados con agua y pequeñas cantidades de un agente estabilizador de la mezcla, Pdvsa ha cifrado grandes esperanzas. Es un nuevo combustible, desarrollado por Intevep, para su combustión en plantas termoeléctricas que es promocionado como sustituto del carbón, pero en la práctica también compite con el *fuel oil*. Una nueva filial de Pdvsa, Bitor, es la responsable del nuevo combustible. Mediante acuerdos operacionales con Corpoven, Lagoven y Maraven, se extrae crudo extra pesado, se emulsifica, se transporta, almacena y embarca. Casas de Bitor en EE.UU., Europa y Asia se encargan de su promoción y comercialización.

Las asociaciones estratégicas para el desarrollo de la producción en la Faja del Orinoco, en cualquiera de sus dos variantes, son las que menos críticas han recibido dentro de la Apertura Petrolera. Es más fácil argumentar para estas asociaciones su condición de "caso especial" y conveniente al "interés público". Los desafíos tecnológicos involucrados en estos proyectos, sobre todo para los procesos de refinación profunda, y las inversiones requeridas, hacen a estas asociaciones más atractivas. Además, al ser los crudos de la Faja, con mucho, los más abundantes en el país, nuestro potencial futuro como país petrolero, supuesto que Pdvsa no cuestiona, depende en medida importante en la capacidad desarrollada para su explotación comercial.

Pero estas asociaciones comparten vicios señalados anteriormente. El control del Estado no está garantizado al participar las filiales como socios minoritarios, para garantizar la viabilidad comercial de los proyectos se reducen las cargas tributarias disminuyéndose los ingresos fiscales, ya se ha hecho costumbre sacrificar la soberanía jurídica de la nación.

¹⁸ El 25 de febrero de este año, *El Universal* recoge una información de acuerdo a la cual con la asociación estratégica entre Corpoven y Arco, el costo de producción de un barril de crudo mejorado a 25° API sería de \$ 2,85. Chávez, C. R., "Reducen costos en Faja del Orinoco", *El Universal*, Caracas, 2-4, 25/2/1997.

Exploración a riesgo y explotación bajo el esquema de las ganancias compartidas

En su libro *Petroleo y Poder*, Andrés Sosa Pietri, ex presidente de Pdvsa y partidario fervoroso de la política de apertura, afirmaba a principios de 1993:

Dejar la producción de petróleo, que puede hacer Pdvsa con los recursos humanos y técnico disponibles, en manos de terceros, es condenar a Pdvsa a un papel secundario como empresa. En lugar de ser Pdvsa una compañía fuerte, integrada verticalmente en las tres dimensiones del negocio, una empresa global, la convertiríamos en una sociedad débil, pequeña, en una agencia gubernamental que cumple una función, la cual, en realidad, corresponde al Ministerio de Energía y Minas. (Sosa Pietri, 1993, 135)

Pues bien, con las *Asociaciones para la Exploración a Riesgo de Nuevas Áreas y la Producción de Hidrocarburos Bajo el Esquema de Ganancias Compartidas*, es precisamente eso lo que se comienza a hacer. Bajo esta nueva modalidad se llama al capital privado internacional a participar en la exploración y explotación de crudos convencionales, ligeros y medianos, que son el centro del negocio petrolero en Venezuela. El 4 de julio de 1995 el Congreso Nacional aprueba el marco de condiciones para la celebración de dichos convenios de asociación. Durante la cuarta semana del mes de enero de 1996, a la luz del marco de condiciones aprobado, diez áreas son licitadas, abarcando entre todas una extensión territorial de unos 17.890 Km², área cercana al 2% de todo el territorio nacional. El parámetro de la licitación fue la llamada *Participación del Estado en la Ganancia* (PEG), que no es más que una tributación adicional y especial fijada contractualmente. Para efectos de la licitación a la PEG se le fijó como techo máximo el 50%. En caso de que dos o más oferentes licitaran con 50%, en una segunda ronda se resolvería el empate con el ofrecimiento de un bono adicional, pagadero a la firma del convenio de asociación. Como resultado de una intensa semana, dos de las diez áreas quedaron desiertas, la PEG acordada para las ocho restantes varió entre 29% y el máximo de 50% que fue ofertado para cinco áreas, siendo en cuatro de ellas necesario desempatar con el ofrecimiento de bonos que sumaron en total una cifra cercana a los 245 millones de dólares. Comparada esta cifra con la obtenida en la última ronda de concesiones otorgadas en los años 1956 y 57, que fue superior a los 650 millones de dólares de aquellos años y siendo el área de aquellas concesiones de sólo 8.211 Km², los beneficios para la República en esta oportunidad por este concepto fueron menguados. Además de esto, la CVP, filial de Pdvsa responsable de estas asociaciones, insólitamente reclamó para sí, y fue aceptado por el MEM, el monto de estos bonos, correspondiéndole al fisco únicamente la parte de ellos pagaderos en impuestos. El 19 de junio de ese año el Congreso Nacional autorizó definitivamente la celebración de los ocho convenios de asociación, con lo cual se pone en marcha esta fase de la apertura petrolera.

No deja resultar paradójica la decisión de Pdvsa de resucitar la CVP para estos propósitos. Como se recordará, la CVP fue creada por iniciativa del entonces Ministro de Minas e Hidrocarburos Juan Pablo Pérez Alfonzo, con el propósito de servir de instrumento a la participación directa del Estado en la actividad petrolera nacional, uno de los cinco vértices de su famoso pentágono de acción. Ahora, a contracorriente de lo que fue su misión histórica inicial, la CVP es recreada para ser la filial de Pdvsa encargada de darle la bienvenida al regreso del capital privado foráneo.

Estos convenios de asociación han sido los más criticados entre los impulsados al amparo de la política de apertura petrolera. Las críticas formuladas van desde las jurídico formales hasta las que observan su inconveniencia política y/o económica. Revisemos someramente las principales de ellas.

En los meses de diciembre de 1995 y enero de 1996 fueron introducidas, por un grupo de destacados ciudadanos, ante la Corte Suprema de Justicia dos demandas solicitando, la primera por inconstitucionales y la segunda por ilegales, la nulidad de siete de las veintitrés cláusulas del Acuerdo del Congreso del 4 de julio del 95. Las consideraciones de ambas demandas se refieren a los siguientes aspectos de orden legal: a) Se establece contractualmente para las asociaciones una especie de inmunidad tributaria al excluirlas del pago de tributos estatales y municipales. b) Al igual que en otros convenios recientes, como ya hemos comentado, se renuncia a la soberanía jurídica de la Nación al establecer el arbitraje internacional como la vía para dirimir controversias entre las partes. Ya hemos comentado que desde las primeras legislaciones petroleras estaba consagrado que las disputas entre el Estado y las concesionarias, debían y tenían que resolverse en los tribunales venezolanos y de acuerdo a las leyes de la República. La derogatoria del artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos, mediante la decisión de la Corte Suprema de 1991 ya comentada, ha facilitado este retroceso en las relaciones entre el Estado venezolano y el capital privado transnacional. c) Por regirse Pdvsa por el Código de Comercio en su condición de sociedad anónima, no puede ni ella ni sus filiales, considerarse como parte o representante del Poder Nacional. Según el acuerdo del Congreso, a Pdvsa, o a la filial que ella asigne, le corresponde manejar la licitación, hecho ya cumplido, y participar en el llamado "comité de control", que es la ingeniosa figura por medio de la cual se "cubren" las exigencias del artículo quinto de la Ley de Nacionalización en cuanto al control del Estado sobre la asociación. Esta función delegada en Pdvsa, por Constitución y por leyes de la República están reservadas, en este caso, al Ministerio de Energía y Minas. Contrario a lo que parece sostener Pdvsa, los intereses de la corporación petrolera y los más generales de la Nación no siempre son coincidentes y en ocasiones pueden ser fuertemente divergentes. De allí que el control - fiscal y productivo - deba ser ejercido por el Ejecutivo. d) Al tratarse de crudos convencionales que han sido objeto de explotación a lo largo de toda la historia petrolera venezolana, no queda cubierta la condición de "casos especiales", requisito indispensable para la celebración de asociaciones con capital privado. e) Se establece contractualmente que "en cualquier momento", se podrá

solicitar la revisión, hacia abajo, del monto de un sexto de la regalía de explotación. Esto contraviene el espíritu de la Ley de Hidrocarburos que permite tales revisiones únicamente en casos excepcionales.¹⁹

Pero las críticas no se restringen a lo jurídico. Mencionamos en la primera parte de este trabajo que desde la segunda década de este siglo en la legislación sobre hidrocarburos figura, con diversas modalidades, el concepto de reservas nacionales y las formas para fortalecerlas y ampliarlas en cada contrato o convenio con capitales privados que conlleve actividad exploratoria. En los convenios aprobados por el Congreso las reservas nacionales no son siquiera mencionadas. La actividad de exploración es realizada bajo el riesgo exclusivo del inversionista, sin participación de Pdvsa o algunas de sus filiales, convirtiendo a estos convenios, de hecho, en concesiones de exploración (Rodríguez, 1996, 11). El control que sobre esta actividad realizará el "comité de control" no es nada novedoso ya que en la época concesionaria la exploración también llegó a ser vigilada y controlada por el Estado. Lo novedoso es que como resultado de la exploración, el inversionista presentará un Plan de Desarrollo para la explotación de los *yacimientos* descubiertos en el área, en lugar de restringirse la explotación a los tradicionales lotes, con ubicación y dimensiones definidas claramente. No son apartados lotes para las reservas nacionales, sino que la explotación se extiende al yacimiento en su conjunto. La duración de los convenios se alarga, comparada con las condiciones contempladas en el derogado artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos. La exploración, de un máximo de 5 años, pasan a un máximo de 9 y el tiempo global de vigencia de los convenios, que no podía exceder los 30 años, ahora puede llegar hasta los 39. Esto desmejora notablemente las condiciones de participación de la Nación en los convenios actuales al compararlas con la época anterior a la nacionalización (Mommer, 1995). Con la apertura petrolera mucho se ha argumentado sobre la necesaria superación de la *Venezuela rentista* para alcanzar la *Venezuela productiva*. No basta con expandir la capacidad productiva petrolera nacional. Con estos convenios, al posibilitar que la participación de la filial en el consorcio de explotación pueda ser de tan sólo el uno por ciento del capital accionario y nunca superior al 35%, el Estado se limita al papel de recolector de tributos, es decir, al cobro de la renta. Se regresa a una versión desmejorada del viejo modelo de Estado rentista. (Rodríguez, 1995, 151-154) Nada se conviene sobre inversiones en el país en actividades aguas abajo de refinación, petroquímica, etc. Lo contemplado sobre formas de transferencias de nuevas tecnología es vago. Lo mismo sobre la formación y capacitación de los

¹⁹ *Demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad del Acuerdo de fecha 4-7-95 del Congreso Nacional para Celebrar Convenios con Inversionistas Privados para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas, presentada ante la Corte Suprema de Justicia el 14 de diciembre de 1995 y Demanda de Nulidad por Ilegalidad del Acuerdo de fecha 4-7-95 del Congreso Nacional para Celebrar Convenios con Inversionistas Privados para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas, presentada ante la Corte Suprema de Justicia el 23 de enero de 1996.*

profesionales y obreros. La relación de esta actividad con otros sectores de la economía nacional se limita a lo que hasta ahora ha sido práctica de Pdvsa y sus filiales: en igualdad de condiciones de precios, calidad y tiempos de entrega, la oferta nacional será preferida, pero ello ha demostrado ser insuficiente para expandir sustancialmente la relación del sector petrolero de la economía con los demás. No hay razón alguna que permita suponer que el capital privado internacional aplicará esta condición más favorablemente, por el contrario, la condición de "enclave" de la actividad petrolera es muy probable que se profundice.

Como bien demostraron los resultados del proceso de licitación y el interés puesto en él por las más importantes compañías petroleras del mundo, lo ofertado con estos convenios, tanto por la prospectiva del negocio como por sus condiciones mismas, era ampliamente apetecible. Los anuncios para consumo de la opinión pública nacional según los cuales las áreas eran de alto riesgo exploratorio, quedaron negados en comunicación dirigida el 25 de abril de 1996 a la Comisión Bicameral de Energía y Minas del Senado (sic) por Pdvsa en la cual se reconoce la existencia de reservas probadas en dos de las ocho áreas licitadas.²⁰ En palabras de Mazhar Al-Shereidah, "Ciertamente, ningún país abierto para el inversionista en estos momentos ha sido tan densamente explorado como Venezuela; ninguno ha sido y es tan importante productor como Venezuela. Los descubrimientos no tardarán en producirse y sin duda alguna, se tratará de yacimientos gigantescos." (Al-Shereidah, 1996, 275) La expansión del negocio petrolero está asegurada, no así los intereses del país.

El mercado interno y los fondos de inversión: los eslabones más recientes de la cadena

El mercado interno de combustibles, lubricantes y demás derivados es, después del de USA, el más importante para la industria petrolera nacional, con volúmenes cercanos a los 400.000 b/d. Desde el año de 1973, como ya mencionamos antes, este mercado fue reservado al Estado, siendo controlado hasta la nacionalización por la CVP y posteriormente por las filiales operativas de Pdvsa. El mercado interno ha sido fuente frecuente de tensiones entre el MEM y Pdvsa. El costo interno de los combustibles ha sido, sobre todo en los años recientes, de alta volatilidad política. El famoso "Caracazo" de febrero de 1989 como se recordará, fue estimulado por un incremento en las tarifas del transporte público de pasajeros originado en una subida sustancial de los precios internos del combustible. El monopolio Estatal sobre el mercado interno le han permitido al Ejecutivo Nacional manejarlo tomando en consideración, en ocasiones de manera casi exclusiva, variables de tipo políticas y permitiendo precios extremadamente bajos. La rentabilidad del mercado interno en oportunidades ha sido, según voceros de Pdvsa, negativa.

²⁰ Carta suscrita por Juan M Szabo transcrita en Mendoza Potellá, Carlos, *Apertura Petrolera*.

La posición de Pdvsa es que los precios del mercado interno se rijan por los precios de exportación a puertas de refinería y que toda venta por debajo de ese precio significa pérdidas para la industria. En este mercado pueden claramente manifestarse confrontaciones de intereses entre la industria y otros sectores de la economía nacional. Es igualmente claro que entre los costos reales de producción del combustible en el país y los precios de exportación a puertas de refinería, hay una banda muy amplia de precios que, sin menoscabar una rentabilidad razonable para la industria y unos ingresos fiscales también razonables, permitan usar nuestra condición de país productor para estimular a otros sectores de la economía nacional. Pero, como parte de la política de apertura petrolera, Pdvsa ha propuesto abrir el mercado interno a la inversión privada, acabando con el monopolio del Estado. Varias son las iniciativas adelantadas en este frente. El más importante es la nueva *Ley del Mercado Interno de los Hidrocarburos*, elaborada por Pdvsa, actualmente en estudio por el Ejecutivo Nacional y que debe ser pronto sometido a la consideración del Congreso. Lo más trascendente del proyecto es la renuncia que haría el Estado a su participación en la fijación de los precios de los combustibles para el mercado interno al quedar ellos fijados, por ley, al valor de exportación a puerta de refinería. Un tema espinoso del cual resulta más fácil desembarasarse. Pdvsa además, seguro de los resultados del debate parlamentario, ha implementado una reorganización para afrontar la nueva realidad, al recrear una vieja filial, Deltaven, para concentrar en ella su participación en el mercado interno competido y una nueva marca, PDV que será la que identificará a sus productos. Para Deltaven, "su objetivo principal es orientar mayores esfuerzos hacia la apertura del mercado a la participación de nuevos actores, tanto nacionales como internacionales" (Página WEB de Deltaven). Se abre una nueva fase de la apertura. Esta es la primera, seguramente no la última, iniciativa que se propone mediante la promulgación de una nueva ley. Se inicia expresamente la construcción de un nuevo andamiaje jurídico para regular la actividad del sector más dinámico de nuestra economía y que profundizará sin duda las transformaciones estructurales en marcha, diseñado por el "poder petrolero" y no como resultado de un muy amplio y democrático debate público.

A fines del mes de febrero de este año entró en funcionamiento, con la emisión de bono por 30.000 millones de bolívares, la *Sociedad de Fomento de Inversiones Petroleras* (Sofip) nueva filial de Pdvsa. Con esta filial la industria petrolera nacional está creando instrumentos financieros para la captación de parte del ahorro interno nacional. Estos instrumentos, bonos petroleros, permitirán a los ahorristas nacionales participar en la más importante industria del país, con papeles seguros y de rentabilidad alta. La industria por su parte recibirá recursos para apoyar sus planes de expansión. Para el año en curso se espera captar unos cien millones dólares y en el plazo de diez años entre tres y cinco mil millones. Seguramente con la creación de los fondos de pensiones y jubilaciones el fondo de inversiones petroleras se verá fortalecido. Si bien en la actual situación de crisis económica en Venezuela la preocupación por el control del exceso de liquidez es permanente, y estos bonos colaboran en una pequeña medida a ese control, la estimulación del sector no petrolero se verá en competencia con estos bonos para

captar ahorro interno hacia inversiones productivas. El ahorro originado en otros sectores de la economía pasan a financiar las inversiones del sector petrolero.

Otras iniciativas están en marcha y con seguridad nuevas vendrán. La nueva Ley de petroquímica propuesta, por ejemplo, permitiría la participación accionaria del capital privado directamente en Pequiven, filial de Pdvsa responsable de la actividad petroquímica. Aunque Pequiven ya realiza parte importante de su actividad, hasta el 50%, mediante empresas mixtas con el capital privado, por primera vez una filial de Pdvsa podría ser parcialmente privatizada. En la primera quincena del mes de julio se realizó el primer congreso ejecutivo de Pdvsa, acordándose una reestructuración organizativa profunda de la Corporación. En sustitución de las tres grandes filiales operativas integradas verticalmente (Corpoven, Lagoven y Maraven), se aprobó para entrar en vigencia en enero del año próximo, la creación de tres grandes empresas funcionales: a) de exploración y producción, b) de refinación, manufactura y comercialización y c) de servicios. Con esta reorganización desaparece lo que en su momento fue defendido como una sana competencia entre las filiales de Pdvsa y se asume que, con la apertura, la competencia es con las transnacionales petroleras. Algunos analistas han sugerido que el esquema impositivo vigente debe ser revisado. Se acepta que para la filial encargada de la exploración las tasas impositivas mantengan los niveles actuales de la industria de 67,7%, pero que para las restantes filiales funcionales la carga tributaria debería igualarse a las pagadas por los sectores económicos no petroleros. Sin duda ello acarrearía una disminución de los aportes al fisco. La apertura petrolera sin duda está transformando radicalmente las relaciones entre el Estado y la industria, entre la sociedad y el sector petrolero, y esto tendrá implicaciones profundas para el futuro del país.

Bibliografía

- Al-Shereidah, Mazhar (1996) "Venezuela: factor permanente aunque cambiante en el mercado petrolero internacional." en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3.
- Anzola E., J. Eloy (1996) "Más allá del artículo quinto" en *Debates IESA*, Caracas, oct.- dic., vol. 2, N° 2.
- Balestrini C., César (1994) *Economía y Política Petrolera*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Betancourt, Rómulo (1975) *Venezuela dueña de su petróleo*, Caracas, Catalá-Centauro.
- Boué, Juan Carlos (1993) *Venezuela, The Political Economy of Oil*, Oxford, Oxford University Press.
- Caldera, Rafael (1975) *La nacionalización del petróleo*, Caracas, Ediciones Nueva Política.
- Enfoque Petrolero (1996) *La OPEP: un anhelo venezolano desde 1949*, N° 5, septiembre.
- Espinasa, Ramón (1996) "Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero" en *Rev. Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3.
- Equipo Proceso Político (1978) *CAP 5 años: un juicio crítico*, Caracas, Ateneo de Caracas.
- Flavin, Christopher (1996) "Facing Up to the Risks of Climate Change" en Brown, Lester R. y otros, *State of the World 1996*, Nueva York - Londres, W.W. Norton & Company.

- Flavin, Christopher y Lenssen, Nicholas (1994) *Power Surge. Guide to the Coming Energy Revolution*, Nueva York - Londres, W.W. Norton & Company.
- López Maya, Margarita (1996) *EE.UU. en Venezuela: 1945-1948 (Revelaciones de los archivos estadounidenses)*, Caracas, Universidad Central de Venezuela - Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Machado de Acedo, Clemy (1990) *La Reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: Un impulso hacia la modernización*, Caracas, Impresos Ya, C.A.
- Malavé, José (1996) "Desde los inicios hasta la nacionalización: Cronología de la industria petrolera venezolana" en *Debates IESA*, Caracas, vol. 2, N° 2, oct.-dic.
- Martínez, Aníbal R. (1990) *El Servicio Técnico de Hidrocarburos*, Caracas, Ediciones Cepet, segunda edición.
- _____ (1976) *Cronologías del petróleo venezolano*, Caracas, Ediciones Foninves, Colección "Ciencia y Petróleo".
- Mendoza Potellá, Carlos (1995) *El Poder Petrolero y la Economía Venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela - Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- _____ (1995) "¿Delenda Est...Pdvs?" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3.
- _____ (1996) *Apertura petrolera*, Caracas, IPP-UCV.
- Ministerio de Energía y Minas, *Petróleo y otros datos estadísticos*, PODE, Caracas.
- Mommer, Bernard (1988) *La cuestión petrolera*, Caracas, Asociación de Profesores UCV - Tropykos.
- _____ (1995) "Política petrolera de apertura. Los convenios de asociación en crudos livianos y medianos propuestos por el ejecutivo nacional" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3.
- Mora Contreras, Jesús (1995) "La Apertura petrolera venezolana: un proceso inconcluso de cambios de estructuras" en *Investigación Económica*, México, julio-septiembre, N° 213.
- Pérez Alfonzo, Juan Pablo, et al. (1965) *Foro: La dinámica del petróleo en el progreso de Venezuela*, Caracas, Dirección de Cultura, Universidad Central de Venezuela.
- Rodríguez A., Ali (1995) "Estamos frente al viejo esquema concesionario" en *La Apertura Petrolera ¿Conveniencia o Necesidad?*, Maracaibo, CEELA, La Universidad del Zulia.
- _____ (1996) "La reapertura petrolera o el futuro en el pasado" en *Debates IESA*, Caracas, vol. 2, N° 2, oct.-dic.
- Sanvicente R., Carlos A. (1995) *El Proyecto Cristóbal Colón: Una Ilusión Rentista*, Caracas, mimeo.
- Sosa Pietri, Andrés (1993) *Petróleo y poder*, Caracas, Planeta.
- Tugwell, Franklin (1977) *La política del petróleo en Venezuela*, Caracas, Monte Avila Editores.
- Yergin, Daniel (1972) *La historia del petróleo*, Barcelona, Plaza & Janes-Cambio 16.
- Velásquez, Ramón J. (1979) "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo" en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela Moderna: Medio siglo de historia 1926-1976*, Caracas, Editorial Ariel / Fundación Eugenio Mendoza.
- Vallenilla, Luis (1990) *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, Caracas, Monte Avila Editores.
- _____ (1995) *La apertura petrolera, un peligroso retorno al pasado*, Caracas, Ediciones Porvenir.
- Zanoni, José Rafael (1979) *La OPEP y los precios del petróleo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

RESEÑAS

Coronil, Fernando: *The Magical State. Nature, money, and Modernity in Venezuela*, The University of Chicago Press, Chicago & London, 1997, 432 pp.

En los últimos años las disciplinas de las Ciencias Sociales han venido sufriendo una transformación importante. En efecto, como lo ha señalado Immanuel Wallerstein, en el modelo de universidad desarrollado bajo el esquema de la división disciplinar del conocimiento, se ha planteado de nuevo el sentido original de esa separación. La expansión de ese modelo de universidad, prácticamente por todo el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, permitió también la expansión de los enfoques parciales de las distintas disciplinas. La explosión de estudios sobre distintas realidades ha generado nuevas maneras de abordar los temas de la sociedad moderna. Ya no son sólo las formas de ver e interpretar el mundo de los autores clásicos, sobre todo de origen europeo, las que guían los distintos estudios sobre diversas sociedades. Además de ellas han surgido contribuciones que desde distintas ópticas, y con asimilación del acervo de conocimientos de los pioneros y fundadores de las distintas vertientes disciplinares, han intentado renovar los conceptos y proponer nuevas categorías. En los países en desarrollo esta corriente de trabajo ha generado un cúmulo de proposiciones conceptuales que cada día crece de manera importante. Parte de este esfuerzo es lo que conocemos como estudios subalternos.

Inscrito en esa manera de ver las cosas encontramos un intento de comunicar al lector de habla inglesa no sólo los acontecimientos que marcan a una sociedad en concreto, sino una manera distinta de abordarlos. Es el trabajo de Fernando Coronil en este libro, titulado sugestivamente *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela*. Libro que ha sido el resultado de varios años de investigaciones para presentar a los estudiosos y público en general el rápido mundo de acontecimientos que han transformado la sociedad venezolana. En particular, Coronil ha centrado su esfuerzo en mostrar el efecto de la repentina riqueza originada por la explotación de los yacimientos de petróleo durante el siglo XX en el país.

Fernando Coronil, antropólogo venezolano, profesor del departamento de Antropología de la Universidad de Michigan y en permanente contacto con el país, viene desde hace varios años construyendo una manera de ver a Venezuela, de comprenderla, en fin, de explicarla. Una amalgama de historia, economía, sociología, política y antropología constituye la sustancia fundamental de su obra. En ella encontramos un intento de innovar en la comprensión de una realidad que no le es ajena al autor, pero con la cual posee una distancia suficiente como para no dejarse arrastrar por emociones ni parcialidades. Utiliza como recurso de partida en sus trabajos, además, las visiones que desde el arte y la literatura se han hecho de la realidad venezolana.

En la introducción de este libro Coronil presenta el plan de la obra y

algunos elementos que considera importante de resaltar para mostrar al lector el camino que lo llevó a su elaboración. El cuerpo del texto está dividido en diez capítulos los cuales a su vez están agrupados en cuatro partes cuyos títulos aluden al mundo de la dramaturgia.

La primera parte, «Premiere. The Nature of the Nation: State Fetishism and Nationalism», está dividida en dos capítulos. En el primero de ellos, «History's Nature», el autor discute y propone los postulados teóricos de su análisis apoyándose en una lectura e interpretación de las teorías del valor y de la renta de Carlos Marx. Es aquí donde el esfuerzo de tomar los conceptos y categorías de un pensador occidental por excelencia para ampliarlos y enriquecerlos desde una perspectiva que el conocimiento de una nueva realidad y una nueva práctica le da, quiere ser el aporte teórico de Coronil a los estudios subalternos. Sin embargo, tal esfuerzo se queda sólo en una puesta al día de las teorías marxistas muy en boga en las corrientes intelectuales del fin del milenio. El segundo capítulo, «The Nation's Two Bodies», se centra en la descripción de la transformación paulatina de una Venezuela agrícola y muy atrasada. Transformación que ocurre durante el régimen del General Juan Vicente Gómez y que se expresa en el papel que el petróleo toma para convertirse en el principal producto de exportación del país. Todo ello, por supuesto, se refleja en el proceso político que desde el principio del siglo fortalece el papel del Estado y, también, en la lucha de la sociedad venezolana hacia la democracia.

En la segunda parte del libro que se titula «Debut. Venezuelan Counterpoint: Dictatorship and Democracy», Coronil analiza en cada

uno de los capítulos los acontecimientos que llevaron desde la caída del presidente Medina, en el año 45, hasta el derrocamiento del general Pérez Jiménez, el 23 de enero de 1958. El autor presenta en esta parte el proceso político que conduce a que el Estado se convierta en el centro de la lucha económica. En el capítulo tres, primero de esta parte, «The Eighteenth Brumaire of Dictatorship», describe el proceso de tensión en la gestación del proyecto democrático venezolano. Utiliza la secuencia de acontecimientos alrededor de los tres momentos políticos que significaron los tres golpes de Estado (octubre del 45, noviembre del 48 y diciembre del 52). Remarca, además, el estrecho condicionamiento de la economía petrolera y la manera de conducir los asuntos del Estado. Señala, también, que en el 45 se establece una alianza política alrededor de acuerdos sobre un proyecto vago de modernización del país, que en el 48, por múltiples razones, se rompe y se instaura un régimen que propugna tibiamente el desarrollo del país a través de la transformación del medio físico. Para el 52 este proyecto ha madurado y su principal conceptualizador, Pérez Jiménez, asume el poder para llevarlo a cabo, frente a la coyuntura política del momento, las elecciones de Asamblea Nacional. Según Coronil, los resultados de este proceso electoral ponen en peligro la instrumentación del proyecto a mayor escala y ocurre el golpe de ese año, sucesos que permiten al autor la analogía con el bonapartismo europeo de mediados del siglo pasado.

En el capítulo cuatro, analiza el período correspondiente a los años 52-58, durante el gobierno de Pérez Jiménez. Los aspectos ideológicos del régimen expresados a través de la frase 'la racional transformación del

espacio físico', que sintetiza la visión y la tarea del gobierno, son objeto de análisis del autor a lo largo de este capítulo. Los rasgos que según Coronil caracterizaron al petroestado bajo este período fueron: 1) la construcción del Estado como el agente central del progreso; 2) la identificación del interés nacional con los intereses del Estado, excluyendo a los sectores privados de la economía; 3) la definición de ciertas materias primas como industrias básicas de interés nacional bajo la responsabilidad del Estado; 4) la personificación del poder del estado en la figura del Presidente; 5) la fetichización de grandes proyectos de modernización económica como encarnación de la modernidad sin tomar en cuenta sus impactos sociales, políticos y ecológicos; 6) La arbitrariedad y el inexplicable poder del Estado; y 7) el desarrollo de la corrupción. Rasgos, según el autor, que de nuevo aparecerán en el período democrático.

El quinto capítulo, «The Twenty-third of January of Democracy» es el análisis de todos los pormenores que rodearon el derrocamiento de la dictadura, acontecimientos que se iniciaron con el plebiscito del 57 hasta culminar con el 23 de enero del año siguiente, fecha que marca el inicio de la llamada era democrática en Venezuela. Coronil se detiene en este capítulo a describir y analizar todo el tejido de alianzas que se urdieron en ese momento: el espíritu del 23 de enero. El proyecto de democracia que se asume en ese momento, los postulados teóricos y la realidad histórica que de allí resulta, los pactos, el papel del petróleo, para concluir en una retoma del análisis marxista del tipo de estado bonapartista rentista, categoría propuesta por el autor, y el drama

neocolonial como un intento de extraer algunas enseñanzas teóricas del caso venezolano. Para concluir esta parte del libro remarcando la lucha entre democracia y dictadura como la expresión de la dicotomía 'civilización y barbarie'.

La tercera parte, «Revival. The Petrostate and the Sowing of Oil», consta también de tres capítulos. Coronil presenta en esta parte tres ejemplos de cómo desde el Estado se ejecutan proyectos y actos delictivos que según el autor son expresión y manifestación de los efectos de la renta del petróleo en la sociedad venezolana. En el capítulo seis, «The Motors Wars: The Engines of Progress» hay un análisis detallado de la modificación de la política automotriz del gobierno venezolano durante el primer mandato de C.A. Pérez (74-79). Comienza con una breve presentación de los antecedentes de la política automotriz venezolana influenciada por la política de sustitución de importaciones. La coyuntura del momento signada por la crisis del aumento de los precios petroleros, la presencia de una nueva recesión en los países desarrollados, en particular en la industria automotriz, el crecimiento de los ingresos fiscales al país y los compromisos regionales de Venezuela, son el marco para impulsar una política agresiva de industrialización: la Gran Venezuela. Coronil aprovecha este entorno para analizar el comportamiento en el contexto nacional de los diferentes protagonistas del momento. Para el siguiente período presidencial la política vuelve a ser cambiada y las iniciativas del gobierno anterior anuladas. Se destaca aquí una alta tendencia del sector privado a privatizar el Estado y, de parte del Estado, a extender el control público

sobre la economía; en las naciones subalternas, las políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones son formuladas por el Estado pero no son políticas de Estado. Por tanto, el 'desarrollo nacional' en Venezuela está condicionado por la expansión del capitalismo industrial, pero la expansión de la industrialización sólo puede ser dentro de los límites de la estructura social nacional cuya organización interna y vínculos con el mercado mundial son contruidos hacia la extracción y circulación de la renta petrolera.

Coronil presenta en el capítulo siete, «Mirage of El Dorado: The Death of Tractor Factory», el caso de la empresa Fanatracto, el cual ilustra otra manifestación de la siembra del petróleo: la instalación de una fábrica de tractores para contribuir a la mecanización de la agricultura venezolana. El autor describe el tejido de acuerdos y el papel de los actores que llevó a la instalación e inauguración de la fábrica en Ciudad Bolívar en septiembre de 1978 y, dos años después, a su cierre definitivo. Un conjunto de empresarios privados nacionales y extranjeros, así como organismos de promoción del Estado y una cantidad de personalidades vinculadas al poder político y económico del país son los protagonistas principales de este frustrado intento de instalación de este proyecto de industrialización. Intereses de los importadores de maquinarias, los de los agricultores y hasta de algunas de las empresas extranjeras asociadas al negocio, se convirtieron en obstáculos importantes al proyecto. Asimismo, Coronil describe la red de intereses políticos y económicos, vinculados a los partidos que se alternan en el poder en el país, como otro de los elementos que

contribuyeron al fracaso de esta iniciativa.

El capítulo ocho, «The Devil's Excrement Criminality and Sociality», es el último ejemplo que toma Coronil para mostrar otra de las manifestaciones de los efectos de la renta petrolera en la sociedad venezolana: el asesinato del abogado Carmona el año electoral de 1978. El autor describe con lujo de detalles la red de intereses así como a los distintos actores que giraron alrededor de este acontecimiento. Este caso contribuyó a una crisis de credibilidad política que contribuyó a la sustitución del partido de gobierno como resultado de las elecciones. El reblandecimiento de los soportes éticos de la sociedad, producto de la abundancia de recursos monetarios puestos a circular por el Estado, es una de las manifestaciones que según Coronil resalta en este caso. El asesinato de este penalista, vinculado a una de las fracciones en el poder, fue un incidente más en el proceso de incorporación definitiva de Venezuela al capitalismo. La descripción hecha por Coronil tiene valor -en todo el sentido de la palabra- en cuanto a la ilustración del proceso que se ha vivido en los últimos años en Venezuela.

Con la cuarta y última parte del libro, «Sequel. Black Gold: Money Fetishism and Modernity», Coronil aborda en los dos capítulos finales las consecuencias que según él ha traído la renta petrolera en el país. En efecto, en el capítulo nueve, «Harvesting the Oil: The Storm of Progress», se retoma los aspectos fundamentales del mito venezolano del progreso y como este mito persiste y se fortalece luego del primer periodo presidencial de C.A. Pérez (74-79). Los mandatos sucesivos de Herrera

Campins (79-84) y de Lusinchi (84-89) no hacen sino reforzar la visión construida sobre la modernización y el progreso en la Venezuela del siglo XX: la de la riqueza surgida del petróleo. Los acontecimientos que se iniciaron a partir del nuevo periodo constitucional de Pérez (89-93) son objeto de detenido análisis de Coronil. Las manifestaciones de violencia del 89, 'el caracazo', como reacción al Gran Viraje propuesto por el gobierno con apoyo del FMI; los intentos de golpes de estado del 92; el enjuiciamiento del presidente Pérez por la Corte Suprema de Justicia; su sustitución por el senador Velásquez; las elecciones del 93, donde resulta electo para un segundo período Rafael Caldera; la crisis financiera con la cual se inaugura el nuevo gobierno y su resistencia a convenir un nuevo acuerdo con el F.M.I.; y, finalmente, el nuevo plan de ajuste económico, denominado la Agenda Venezuela, con el cual el gobierno nacional convino con el F.M.I. en 1996, son los acontecimientos encadenados por el análisis de Coronil en este capítulo.

Finalmente, en el capítulo diez, «Beyond Occidentalism: A Subaltern Modernity», Coronil concluye el texto destacando tres aspectos que desde su punto de vista considera relevantes. El primero, se refiere a la analogía que se puede establecer con un laberinto al enfrentarse el investigador a los sucesos históricos y su relación con la naturaleza donde ellos se realizan; es decir, con el espacio físico. Esto conduce al autor a reivindicar la necesidad de rescatar la historia y la geografía como parte de las tesis del occidentalismo. El segundo aspecto es el que se refiere al efecto mágico del oro negro en la formación histórica del Estado venezolano. A lo largo de ochenta años de explotación petrolera en el

país se fueron configurando unas características peculiares que han tenido que ver con la relación que estableció la sociedad venezolana con la naturaleza y sus recursos. Características que condujeron a que los ingresos generados por esa circunstancia -la renta petrolera- signasen de una manera determinante, según Coronil, el desarrollo del capitalismo en Venezuela. Por último, el tercer aspecto es el que se refiere a la propuesta de análisis, que el autor denomina 'hacia una cartografía crítica de la modernidad', como instrumento, como mapa, para la comprensión del desarrollo de las sociedades subalternas y sus relaciones con los centros de poder del capitalismo mundial. En fin, en este capítulo se retoma el planteamiento concreto sobre la tesis del Occidentalismo. Por lo demás, aporte fundamental de la obra de Coronil.

A pesar de la insistencia del autor del libro en hacer pasar los acontecimientos de la constitución de la 'modernidad' venezolana aparentemente sólo a través del tamiz de la renta del petróleo y algunas ausencias, como la de la obra de Briceño Guerrero, el libro de Fernando Coronil será fuente segura de importantes referencias para la historia, la política, la economía y la cultura de la Venezuela del siglo XX.

Luis F. Marcano González

Wallerstein, Immanuel (1996)
Después del Liberalismo. Edit.
Siglo XXI S.A., de C.V. México,
268 p.

Este libro del distinguido historiador y politólogo, reúne una serie de escritos producto de su reflexión sobre los sucesos de la Caída del Muro de

Berlín y el Derrumbe del Bloque Socialista. En ellos plantea que el año 1989, si bien marca el colapso del marxismo-leninismo, también señala el fin de una era marcada por el liberalismo como ideología dominante.

Para demostrar su tesis, el autor se remonta al siglo XVIII, a la Revolución Francesa, como hito que marcaría la modernidad, donde se presenta una combinación de una realidad social particular y de una particular *Weltanschauung* o visión de mundo, que genera como respuesta una serie de ideologías: el conservadurismo, el liberalismo y el socialismo. La primera, como reacción inmediata al advenimiento de la modernidad, era un programa político para mantener o reconquistar el poder; la segunda, que se definió en negativo frente a la anterior y cuya creencia era la de un reformismo consciente, continuo e inteligente; y la última que proclamó la aceleración del curso de la historia a través de la revolución.

La relación de las mismas frente al sujeto histórico apropiado genera confusión y contradicciones: para los conservadores la soberanía popular era encarnada por los "grupos tradicionales", para los liberales por el "individuo libre" y para los socialistas por "todos los miembros de la sociedad". Lo anterior provocó alianzas entre los distintos ideólogos que en suma generarán diferentes tipos de liberalismos, lo que se facilita por ser, según el autor, una doctrina de centro, en tanto que no se encuadra ni en las doctrinas de izquierda, ni en las de derecha en el terreno político y que se proclama universalista.

Desde 1848 hasta 1914 las tres (3) ideologías pasan de una posición

teórica antiestatal a una práctica reforzadora de las estructuras estatales, lo que elimina el papel político para los liberales puros; además, tanto conservadores como socialistas aceptan una serie de elementos de origen liberal: la autodeterminación de los pueblos, el sufragio universal, el espíritu nacional, el estado de bienestar (Welfare State) y el desarrollo económico e inclusive, se atreven a dar saltos que los liberales no son capaces de emprender.

Para 1917, tras la Revolución Bolchevique, nace la antinomia wilsonismo-leninismo, que finalizaría en 1989, cuyo problema clave es la integración de la periferia al sistema mundial. El debate real es quién encabezaría la lucha por la autodeterminación; y en todo el mundo el desarrollo pasó a ser el nuevo tema organizador de las universidades.

Pero la revolución de 1968 da, según Wallerstein, la sensación de que el desarrollo nacional no había ocurrido, siembra la duda ideológica. Lo anterior no es casual, pues el período 1967-73 coincide con puntos de inflexión en los ciclos de Kondratieff y los ciclos Hegemónicos, de ahí que el período se analiza como crítico en el cambio antes mencionado. Los ochentas son testigos de la escalada de dificultades de los países periféricos y semi-periféricos, generando un descontento popular con el régimen en el poder, así como desilusión política, además de la dura faceta financiera; y es el período 1968-89 el de desintegración de la ideología liberal, pues pierde su papel definitorio de la geocultura, ya que uno de sus bastiones, el concepto de desarrollo, ha perdido su encanto y la pérdida de fe en el Estado como

instrumento de reforma, genera un ciclo autorreforzante de esta desilusión.

Se llega entonces, a la década de los noventas, marcada por el colapso del marxismo-leninismo como fuerza ideológica del mundo moderno. Pero a la par, el derrumbe de la URSS genera enormes dificultades para los EUA, ya que desde 1945 su hegemonía estaba, entre otras cosas, sustentada por el mantenimiento de un conflicto estructurado, contenido y formal que le permite el control político sobre Europa. Además, se presenta la ilusión de que al Estado sucede el Mercado como "mantra organizador" mientras en lo social, la desintegración y la primacía de lo local es lo que se observa. Así, *"el gran desorden mundial en que hemos entrado no es causado por las luchas de los oprimidos sino por la crisis de la estructura que los oprime."*

Mientras la modernidad nos hablaba de progreso para todos los pueblos y de las vías para alcanzar el tan anhelado desarrollo, hoy el autor se acerca al término con cierta desesperanza, en especial por aquellos que se encuentran en la cola del proceso, donde la realidad nos muestra crisis de la deuda, hambre, sida y exclusión. Así, 1989 representa para el autor el fin de una era y el comienzo de otra. El fin de la era moderna. El fin de la ideología liberal.

Explorando opciones para un nuevo sistema mundial, Wallerstein considera que su ideología ha de basarse en la primacía de los grupos como actores, visualizados éstos como estructuras complejas y democráticas internamente. Una puede ser la que propone la supervivencia del más apto; otra, la que reconoce iguales derechos a todos los grupos y

la no exclusividad de los mismos, un sistema que incluya a todos en sus beneficios. Independientemente del resultado final, lo que sí prevé es que la vía no será la del poder estatal y que nuestro gran desafío consiste en la creación de una nueva ideología sobre bases más racionales y socialmente más equitativas, todo esto en un momento de desintegración sistémica.

En este sentido las conclusiones de Wallerstein indican que por unos 50 años se estará presenciando el ascenso de estructuras sustitutivas, que generarán un sistema realmente bipolar, pues el anterior era unipolar (acuerdo tácito USA-URSS), se asistirá a reacomodos en la inversión a nivel mundial, con énfasis en China y la ex-URSS. Todo en presencia de graves problemas demográficos, reducción de las capas medias, limitaciones ecológicas y de un Estado que cada vez más pierde su efectividad. Del Caos anterior ha de surgir el nuevo orden que regirá en la nueva era y que deberá ser relativamente igualitario y plenamente democrático.

Sary Levy Carciente

Mónica Lanzetta Mutis (coord.): *Agenda de largo plazo de la relación colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos*. Bogotá, Tercer Mundo editores, Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana y Corporación Andina de Fomento, 1997, 575 p.

Durante prácticamente toda su historia como naciones independientes, los problemas causados por

controversias limítrofes entre Colombia y Venezuela han sido la dimensión dominante de las relaciones entre ambos países. En rigor, se puede afirmar que ha predominado lo "limítrofe" -como concepto restringido, circunscrito a lo territorial- sobre el criterio más amplio y rico -social, cultural y económico- de lo "fronterizo" como espacio de encuentro e interacción. Esta situación, no obstante la vecindad geográfica y de intereses en común, ha afectado negativamente la integración y la cooperación bilaterales, las cuales han quedado reducidas al ámbito de una retórica de ocasión, tan ampulosa como inútil. De esta forma, el diferendo sobre el golfo de Venezuela se constituyó durante años en el eje central de las relaciones entre los dos países, y sus momentos de tensión y distensión, dependían, casi exclusivamente, del tratamiento que se le estuviera otorgando al mismo.

No obstante esta situación, a partir de 1989 con la firma del Acuerdo de Caracas y la Declaración de Ureña, se produjo un viraje significativo en las relaciones entre los dos países, caracterizado por el paso de las tensiones bilaterales al descubrimiento de la complementariedad existente entre ambas naciones, y de las potencialidades de sus regiones fronterizas para lograr la integración. Fue así como se inició con el impulso presidencial un proceso de cooperación y diálogo cuya característica principal fue el tratamiento conjunto y simultáneo de los diversos temas de la agenda bilateral para que de esta manera el diferendo limítrofe no perturbara la discusión o el entendimiento sobre otros temas de interés común.

El proceso de integración entre Colombia y Venezuela, se ha

convertido en el más dinámico de la región, en momentos en que nuestro continente, en el marco de la globalización creciente de los mercados internacionales, ha conocido un novedoso y acelerado integracionismo regional signado por la apertura comercial y el pragmatismo en los métodos. La integración económica -especialmente en lo comercial- entre ambas naciones ha influido positivamente en la agenda global de las relaciones bilaterales, "desgolfizándolas" y ampliando las posibilidades de cooperación, otrora obstaculizadas por los problemas limítrofes, al mismo tiempo que se han abierto interesantes retos y posibilidades para la extensión del proceso de integración hacia otros países de la región, así como con respecto a otros esquemas integracionistas (Comunidad Andina, Mercosur, Grupo de los Tres, Caricom, AEC, Centroamérica) como vía para acceder más ventajosamente a los grandes bloques económicos.

La bibliografía sobre las relaciones entre Colombia y Venezuela ha estado indefectiblemente marcada por las tendencias e intereses que han prevalecido en dichas relaciones. De allí que podamos encontrar una amplia literatura, tanto allá como aquí, dedicada al estudio de los contenciosos limítrofes y a la historia diplomática y jurídica de la bilateralidad. Las publicaciones de las que hablamos transitan por una visión de crisis y conflicto, enmarcada por una historia binacional "atormentada". La ausencia de investigaciones convertidas en libros que analicen y ponderen objetivamente nuestra historia común, la proximidad cultural, la dinámica de las relaciones sociales fronterizas, la potencialidad de la cooperación económica como base de la integración, es sin duda, flagrante.

Sin embargo, el extraordinario proceso de integración que va más allá de lo meramente económico, y más recientemente, los diversos conflictos fronterizos que se erigen como un eventual obstáculo para la actividad de las empresas de los dos países, así como para la vida cotidiana de los habitantes de la frontera, han incentivado tanto en Colombia como en Venezuela -más allá que aquí, lamentablemente- las publicaciones sobre los aspectos positivos de la agenda bilateral, o por lo menos, la aproximación al análisis de las relaciones entre ambos países desde una perspectiva que hace énfasis en la comprensión del otro como forma de hacer posible la cooperación y la resolución conjunta de los problemas que nos aquejan a ambos lados de la frontera.

El presente libro, compilado por Mónica Lanzetta Mutis, presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana es una muestra de lo antes dicho, y se inscribe dentro un novedoso interés -reflejado en un mayor número de investigaciones y publicaciones- por considerar la amplia gama de temas bilaterales, sin poner el acento exclusivamente en los elementos negativos de las relaciones entre los dos países.

La agenda de largo plazo es el resultado de las deliberaciones de investigadores y académicos colombianos y venezolanos reunidos entre el 26 y 27 de noviembre de 1996 en la localidad colombiana de Paipa, en el seminario "Agenda de largo plazo de la integración colombo-venezolana en el marco de los procesos de integración latinoamericanos y hemisféricos", organizado por la Cámara de Comercio e Integración Colombo-Venezolana, con el auspicio de la

Corporación Andina de Fomento. Tal como lo afirma en el prólogo la coordinadora del libro, los objetivos del seminario eran: *... "primero, efectuar un balance de los logros y dificultades de la integración colombo-venezolana y analizar la existencia de condiciones para su profundización a nivel andino y latinoamericano; segundo, hacer de esta iniciativa un esfuerzo binacional; tercero, propiciar una reflexión que contribuya a trascender las visiones coyunturales, hoy predominantes, para coadyuvar al fortalecimiento de nuestra capacidad de negociación en estos complejos procesos; y cuarto, articular los diversos aspectos que determinan la integración, toda vez que ella no se agota en los estrictamente económicos y comerciales."*

El trabajo que consideramos, está dividido en cuatro partes, en la primera se aborda el análisis de la integración económica colombo-venezolana a la luz de aspectos como: su relación con los esquemas de integración regionales y hemisféricos, el comercio, el ambiente macroeconómico, la distribución de los beneficios de la integración, las nuevas tecnologías y la seguridad fronteriza; en la segunda se estudian los avances en el terreno de la infraestructura para la integración; en la tercera parte se consideran los llamados "acuerdos de nueva generación" en los cuales se encuentran involucrados los dos países, particularmente en relación al Grupo de los Tres, y en la cuarta y última parte se analiza el papel de la Comunidad Andina en el marco de las negociaciones para constituir un Área de Libre Comercio en las Américas. Un total de 11 artículos que conforman otros tantos capítulos, integran el enjundioso trabajo

coordinado por la economista colombiana.

La primera parte del libro se inicia con un artículo de Magdalena Pardo de Serrano y Darío Germán Umaña, titulado: *"Situación actual de las economías de Colombia y Venezuela y la viabilidad de la profundización de la integración binacional en el contexto latinoamericano y hemisférico"*. Un extenso y muy documentado trabajo en el que se presenta un análisis comparado de las economías de Colombia y Venezuela, a partir del cual se abre una discusión sobre la ausencia de armonización de políticas conjuntas, la debilidad de la integración comercial sin fortalecer la inversión, y la inexistencia de estrategias conjuntas en relación a terceros países y muy especialmente frente a la integración latinoamericana y hemisférica. Se analizan las reformas estructurales desarrolladas en los últimos años en ambos países, así como sus resultados en lo que va de la década del noventa. Simultáneamente, se compara la estructura del producto interno bruto, el ingreso per cápita, los costos laborales, la productividad, el empleo, la política fiscal, las repercusiones de las políticas cambiarias y el comportamiento de la inflación, igualmente se aborda el análisis comparado de las balanzas de pagos y del comercio exterior. En el contexto regional, el estudio profundiza en la alternativa de la integración binacional con regionalismo abierto como parte de la estrategia de los dos países. Se aborda, además, el análisis del comercio bilateral, sus principales tendencias, las ventajas y riesgos en los diferentes sectores productivos. Por último, se consideran los resultados en materia de inversiones conjuntas, así como lo relativo a la integración financiera.

Sigue al anterior, el estudio de Mauricio Reina titulado *"El futuro de las relaciones comerciales entre Colombia y Venezuela: Dilemas y perspectivas"*, en el que se intenta hacer un balance del significado que ha tenido hasta ahora la integración entre Colombia y Venezuela en el contexto andino. Por otra parte, se presentan los temas pendientes de la agenda bilateral que se han constituido en un obstáculo para la profundización del libre comercio entre los dos países. Se analizan las características de los flujos comerciales y se identifican las amenazas que enfrenta la integración binacional en el proceso de avance hacia la integración hemisférica.

Javier Fernández Riva en su muy riguroso trabajo, *"La integración colombo venezolana y el ambiente macroeconómico"*, después de pasar revista a los principales indicadores macroeconómicos (crecimiento, demanda interna, tipo de cambio etc.) y su impacto en la evolución del comercio binacional, atribuye al papel jugado por las decisiones estratégicas asumidas por el empresariado de los dos países, el positivo desempeño de los flujos comerciales, a pesar de las perturbaciones macroeconómicas sufridas por las dos naciones durante los últimos años de la presente década.

Con un estilo desenfadado, Darío Germán Umaña en su artículo *"La distribución y la integración de Colombia y Venezuela"*, analiza los resultados del modelo de desarrollo dominante en los últimos años en ambos países, así como las reformas institucionales más recientes y sus consecuencias en el terreno de la política macroeconómica, particularmente su impacto en la inflación, la tasa de cambio y el empleo. Umaña estudia, además, el modelo de

desarrollo basado en la internacionalización, seguido por los dos países, y sus efectos en la estrategia de integración andina y bilateral; por último, considera los efectos de la evolución de los sectores productivos sobre el empleo y la distribución.

"Las transformaciones actuales en el ámbito económico y productivo están centradas en el aumento constante de la intensidad de los cambios tecnológicos y organizacionales de las actividades de producción de bienes y servicios, y en la creciente importancia del conocimiento y del capital humano (p. 233). Con esta verdad incontestable, comienza el trabajo del matemático y sociólogo venezolano Horacio Viana Di Prisco titulado: "La capacidad tecnológica y competitiva de las empresas venezolanas y colombianas", en el cual el autor se pregunta ¿qué están haciendo las empresas manufactureras de ambos países en el terreno de la competitividad y el cambio tecnológico, así como en la especialización estratégica y la cooperación entre ambos países de cara al mercado internacional? El autor trata de obtener una respuesta a esta interrogante a través del análisis comparativo de los resultados de una encuesta aplicada a 210 empresas venezolanas y 259 empresas colombianas. En dicha encuesta se indaga en asuntos como: objetivos de mercadeo, conocimiento e investigación de mercado, así como con respecto a variables de capacidades técnico-gerenciales.

El ex-embajador de Colombia en Venezuela, Héctor Charry Samper, en su trabajo *"Incidencia de la situación de seguridad en la frontera colombo venezolana y del proceso de delimitación de áreas marinas y submarinas en el conjunto de las*

relaciones bilaterales", después de darse un paseo por la evolución histórica de las discusiones sobre los límites terrestres entre Colombia y Venezuela, analiza el itinerario de la delimitación de áreas marinas y submarinas, hasta la etapa de la globalidad iniciada en 1989, la cual considera que se encuentra agotada. Charry Samper plantea que el desacuerdo sobre la delimitación marina en el golfo sigue siendo un obstáculo para avanzar en el proceso de integración. El autor propone la suspensión por un plazo prolongado de las discusiones sobre delimitación de áreas marinas y submarinas, acuerdo que debería estar acompañado de negociaciones sobre temas específicos de interés común. Charry Samper plantea: *"Hay que darle tiempo a los intereses empresariales, a los esfuerzos de intercambio que ya rondan en los US\$2.500 millones anuales, para que se consoliden y expandan"...*(p. 293), para posteriormente, logrado el entendimiento y la cooperación en empresas conjuntas, retomar las discusiones sobre delimitación en el golfo.

La segunda parte, está constituida por el breve pero preciso artículo *"Oportunidades para la integración del norte de América del Sur"*, en el que Guillermo Vega Alvear hace una revisión del grado de avance del Plan de Acción para la Participación de la Corporación Andina de Fomento en los Proyectos de Infraestructura Física e Integración Fronteriza, aprobado por dicho ente regional en 1992. En tal sentido, se consideran los proyectos de integración física de los países andinos en el área de vialidad, energía, especialmente en lo atinente a electricidad, carbón, petróleo y gas, y por último, se aborda lo referente a la integración telemática.

Como ya dijéramos anteriormente, en la tercera parte se analiza el carácter y naturaleza de los llamados "Acuerdos de Integración de Tercera Generación". Particularmente, el Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres, al cual pertenecen Colombia y Venezuela. En esta parte, Ana Rita Cárdenas, estudia la especialización productiva de los dos países frente al G-3 y Mercosur. Mientras que la economista y exviceministra de comercio venezolana, Laura Rojas, analiza los efectos del G-3 en el patrón de especialización productiva de Venezuela.

La cuarta y última parte del libro, está dedicada a analizar la situación de la Comunidad Andina en el contexto de la integración hemisférica. Luis Jorge Garay presenta un trabajo titulado: *"Regionalismo abierto e integración en las Américas. A propósito del caso del Grupo Andino"*, en el cual se hace una caracterización del surgimiento y evolución del regionalismo abierto en el hemisferio, en el marco de la reestructuración del espacio económico internacional, así como una prescripción sobre la configuración eventual de un Área de Libre Comercio de las Américas y la situación estratégica del Grupo Andino en el nuevo escenario internacional y regional. Andrés Franco, por su parte, presenta el artículo *"ALCA y la Comunidad Andina: En busca de una identidad política"*. La tesis central de este trabajo es que *"entre las naciones de la región no existe un sistema consolidado, transparente y manifiesto de identidad política y esta debilidad ha impedido que la CA desarrolle una capacidad propia de subsistencia"* (p. 532). Una serie de factores impiden la conformación de esa identidad política entre las naciones andinas: la limitada

integración física entre ellas y con las demás naciones de América del Sur; los antiguos diferendos limítrofes y los recurrentes conflictos fronterizos; la ausencia de mecanismos para solucionar las controversias con rapidez y de manera pacífica; la debilidad, burocratización y falta de legitimidad de las instituciones andinas, así como la debilidad de las democracias de la subregión.

El libro se ve complementado por sendos comentarios de los venezolanos Carlos Romero y Oscar Hernández a los trabajos de Héctor Charry Samper y Luis Jorge Garay, así como por un comentario general de Fernando Sanz Manrique en el cual reflexiona, desde su muy particular punto de vista, sobre la actualidad de la integración colombo-venezolana.

El grupo binacional de participantes en el seminario que dio origen a La agenda de largo plazo, cierra el libro con un listado de aspectos que deben ser considerados como prioritarios en la relación entre Colombia y Venezuela, dichas prioridades van desde la necesidad de definir la identidad política de la Comunidad Andina hasta las negociaciones con Mercosur, sin dejar de considerar aspectos como la inseguridad fronteriza, el papel de la integración colombo-venezolana en el seno de la integración andina, y dentro de ambas, el papel protagónico del sector empresarial, así como la necesidad de lograr la participación de organizaciones sociales y universidades en los procesos de integración, y la necesidad de avanzar en la coordinación de ambos países en el tratamiento de problemas globales como el narcotráfico.

Sin lugar a dudas que estamos en presencia de un importante esfuerzo

editorial, respaldado por sólidos trabajos académicos, los cuales resultan bienvenidos en esta hora difícil de las relaciones entre Colombia y Venezuela. Sin embargo, y esto no desdice para nada de lo enjundioso del libro que reseñamos, echamos de menos un capítulo dedicado a considerar los problemas políticos y fronterizos que obstaculizan y enturbian al dinámico proceso de integración. Entendemos que el eje del libro es el análisis de los factores económicos que envuelven la relación bilateral en el contexto de la integración regional, pero hubiera sido muy provechoso para profundizar en estos problemas, incorporar junto al trabajo de Charry Samper otros artículos que presentaran perspectivas divergentes sobre cuestiones como la vigencia o no de la metodología de la globalidad, el papel desempeñado por las Comisiones de Asuntos Fronterizos, las discrepancias diplomáticas determinadas por los conflictos fronterizos, así como el rol jugado por las fuerzas armadas de ambos países.

Miguel Angel Hernández Arvelo

González Deluca, María Elena:
Los comerciantes de Caracas. Cien años de acción y testimonio de la Cámara de Comercio de Caracas,
Caracas, Cromotip, 1995.

La investigadora María Elena González Deluca ha demostrado desde hace años una intensa preocupación por reconstruir la evolución de las actividades mercantiles en Venezuela. Prueba de ello es su libro *Negocios y política en tiempos de Guzmán Blanco*, editado por la Universidad Central de Venezuela en

1991. En dicho volumen, la autora analiza detenidamente el papel ejercido por los comerciantes en la dinámica del crédito público interno y en los institutos bancarios, tomando en cuenta su estrecha vinculación económica con el régimen guzmancista y, naturalmente, con las inversiones extranjeras, especialmente en el área de los ferrocarriles.

El sector mercantil, cuyo proceso de formación se había iniciado en la etapa postindependentista, logró convertirse a lo largo del siglo XIX en una poderosa clase con dominio económico a nivel nacional. En la última década del siglo se instalaron las dos primeras asociaciones empresariales integradas por dicho sector. Concretamente en 1894, en plena crisis de las exportaciones de café, se establecieron las Cámaras de Comercio de Caracas y Maracaibo, siendo las principales entidades empresariales del país hasta el año 1936, cuando se fundaron numerosas asociaciones que representaban la minería, la ganadería, la pesca y la industria. Más tarde, entre 1941 y 1944, se exteriorizó un creciente interés por constituir nuevas entidades empresariales, entre las cuales sobresalían las vinculadas al gremio industrial.

Dada la importancia que históricamente ha desempeñado el sector mercantil en la economía nacional, es de gran interés reconstruir el proceso de evolución del comercio y de las firmas comerciales, problema que María Elena González abordó en su reciente publicación desde la perspectiva de la cámara que agrupaba a los integrantes del gremio en Caracas. El objetivo de la autora es trazar un perfil de la economía venezolana, que además de reflejar la situación de la actividad comercial,

contem- plara también la evolución de los otros sectores económicos y las políticas emprendidas por los diversos gobiernos desde finales de siglo hasta 1994.

En primer lugar, resulta significativo tomar en cuenta los criterios empleados por María Elena González en la respectiva periodización. Establece una primera etapa comprendida entre 1893 y 1919 que corresponde al proceso de organización y reorganización de la Cámara de Comercio. El segundo período coincide con la transición de la economía agropecuaria a la economía petrolera (1920-1930). Se trata de un momento clave, ya que después de unos años de expansión de las exportaciones agropecuarias se desembocó en la crisis mundial de 1929, cuyos efectos fueron demoledores para la agricultura tradicional venezolana.

La tercera etapa del estudio sobre la cámara de comercio caraqueña está enmarcada en los años cuarenta, cuando se agravan los problemas del intercambio con el exterior derivados de la segunda guerra mundial. Entre 1950 y 1978 se ubica el cuarto período, cuyo rasgo principal es la puesta en práctica de los planes de desarrollo industrial. La quinta etapa se refiere a la crisis de la economía venezolana, cuyos síntomas se inician en 1978 y se extienden hasta la actualidad.

Esbozar el perfil de los fundadores de la Cámara de Comercio de Caracas, es la primera tarea a la que se aboca la autora, destacando el liderazgo nacional asumido por el sector mercantil residente en Caracas, con el objetivo de "promover la integración de las prácticas mercantiles y de las firmas comerciales" y la

de alcanzar una "articulación más eficiente con el mercado internacional". Por otra parte, esta entidad gremial agrupaba al mayor número de firmas, las más antiguas y las que detentaban el mayor poder económico. De allí la significación de esta entidad corporativa que tenía amplia influencia a nivel nacional, al estar ubicada en el centro político y económico del país.

María Elena González dedica especial atención al análisis de la década de los veinte, porque se trata de un momento crucial para nuestra vida económica. El petróleo estaba ya mostrando creciente importancia, mientras que las exportaciones tradicionales ingresaban en una fase crítica, a pesar de algunos esfuerzos realizados para impedir la irreversible calda de la agricultura. El problema amerita un cuidadoso análisis de la crisis de 1919, correspondiente a la primera posguerra, para luego seguir la evolución económica de los años veinte hasta llegar al estallido de la crisis mundial de 1929. Este período es estudiado con meticulosidad, considerando no solamente los fenómenos económicos internos, tales como la agricultura, los precios y las características del intercambio, sino además las conferencias panamericanas que se proponían estrechar relaciones a nivel continental.

En el contexto de los años de la depresión de los treinta se toma en cuenta de manera especial la tendencia declinante de los negocios, los problemas relacionados con los convenios cambiarios puestos en práctica por el gobierno gomecista hasta llegar a la instauración de las primeras iniciativas de "intervención del Estado como factor equilibrador de la economía". En esta sección destaca la autora el papel que habría de

asumir el Estado como "empresario, banquero, financiador, benefactor, distribuidor de la riqueza petrolera."

Las contradicciones del sector mercantil con los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita son estudiadas con detenimiento, concretamente en lo relativo a los problemas vinculados a los aranceles, el desabastecimiento, controles de precios y las políticas fiscalizadoras de los gobiernos mencionados y las tendencias a la unificación de los intereses empresariales que se materializan en la creación de Fedecámaras, como expresión de una constante contradicción entre el papel del sector público y de la iniciativa privada en la esfera económica.

La década de los sesenta, denominada la "década del desarrollo", en la que se puso en práctica el Modelo de Sustitución de Importaciones, creó serias dificultades a la acción del grupo mercantil, siendo necesario buscar los mecanismos compatibles con sus intereses para insertarse en la nueva política económica, sustentada en el "trípode de la planificación estatal, los estímulos a la industrialización y la integración regional de mercados". Al mismo tiempo, a criterio de la autora, el "juicio populista" tendía a adjudicar a los comerciantes la responsabilidad del alza de los precios y de la escasez de artículos. Frente a tales acusaciones, la Cámara de Comercio de Caracas asumió en diversas ocasiones la defensa de sus agremiados. De esta situación se derivó una "tensa relación" de los comerciantes con el Estado que se fue suavizando en la medida que el sector mercantil inició inversiones en "áreas

productivas y en las tradicionales de las finanzas y los seguros y la integración entre algunas industrias y la actividad mercantil, como en el caso de la industria automotriz."

El estudio prosigue con el complejo proceso que se extiende desde los años sesenta hasta el proyecto de la "Gran Venezuela", destacando problemas como las discusiones en torno a la integración a la Alalc y al Pacto Andino. Muy distinta sería la situación a partir de 1978: en esta nueva etapa el gremio mercantil debe enfrentarse a la crisis económica, a los conflictos derivados del sistema arancelario y al régimen de cambios diferenciales establecido, en febrero de 1983. En años posteriores la principal bandera de lucha de la cámara consistiría en la búsqueda del reconocimiento de la deuda privada y la oposición sistemática contra el intervencionismo estatal, aunque como lo indica la autora, una medida como la reclamada representaba en sí misma una especie de "amparo estatal". En medio de estas contradicciones y problemas derivados de una situación de crisis que se agudiza aceleradamente y de la política de restricción a ciertas importaciones, se sucedieron las acciones de la corporación mercantil hasta la década de los noventa, cuando las políticas económicas fluctuarían de una clara tendencia neoliberal a algunas prácticas "estatistas" aplicadas inicialmente por el gobierno de Rafael Caldera, cuyo ascenso a la presidencia coincide con el centenario de la fundación de la Cámara de Comercio de Caracas.

Catalina Banko

RESUMENES/ABSTRACTS

LIBERALISMO Y DEMOCRACIA: TENSION HISTORICA

Víctor Abreu

RESUMEN

Este artículo intenta regresar a la fundamentación del pensamiento liberal y rastrear el significado de su conexión histórica con la democracia. Registra algunos elementos ideológicos e institucionales del ordenamiento social moderno para resaltar la incompatibilidad del discurso liberal clásico con la forma de gobierno democrático. Señala varios requisitos institucionales que el liberalismo antepuso al establecimiento de la democracia moderna, tales como el régimen representativo y el constitucionalismo, sin los cuales no se hubiera abierto a la adopción del sufragio universal. Finalmente considera que en la actualidad se presagia nuevas tensiones entre el liberalismo y la democracia.

PALABRAS CLAVES: liberalismo; democracia; neoliberalismo

ABSTRACT

This article examines the principles of classical liberal thought in relation to the problem of democracy. It points out several ideological and institutional characteristics of the modern social order which underline the incompatibility between the classical liberal discourse and democratic forms of government. Liberalism always conditioned the acceptance of universal suffrage to the prior consolidation of a representative system and solid constitutional rules. Finally, the author argues that new tensions are to be expected in the future between liberalism and democracy.

CULTURA POLITICA Y DEMOCRACIA: EFECTOS SOCIOPOLITICOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA

Carlos Domínguez Guevara

RESUMEN

Esta artículo aborda las modalidades de gobernabilidad que caracterizan a las democracias en América Latina, a partir de una caracterización de los cambios sociales y políticos que se han generado con la aplicación de políticas de ajuste estructural. Se hace énfasis en los cambios en la estructura social y en los actores políticos tradicionales del populismo decadente. Posteriormente, se analizan las mutaciones en la cultura política actual y, al final, se intenta vincular estos cambios sociopolíticos con la aparición de modalidades conservadoras de gobernabilidad que hacen posible la vigencia de regímenes democráticos particulares desde la segunda mitad de la década de los ochenta hasta el presente.

PALABRAS CLAVES: gobernabilidad; ajuste estructural; populismo

ABSTRACT

This article characterizes the democratic forms of governability in Latin America after the social and political changes prompted by the application of structural adjustment policies. Emphasis is placed on the nature of the changes in the social structure and on the role of the traditional political actors inherited from the now decadent populist tradition. The author then analyzes current transformations in political culture and links the sociopolitical changes to the emergence, from the mid-1980s, of conservative forms of democratic government.

FUNDAPATRIA Y LA APERTURA PETROLERA VENEZOLANA

Luis Marcano González

RESUMEN

El autor analiza el proceso de apertura petrolera a partir de 1993 y presenta los antecedentes de la oposición a esta política, los términos de las demandas introducidas ante la Corte Suprema de Justicia, la práctica política de Fundapatria en torno al tema petrolero y las reacciones frente a los puntos de vista expresados por la Fundación en las distintas coyunturas políticas en las cuales le ha tocado actuar.

PALABRAS CLAVES: Fundapatria; industria petrolera; apertura petrolera

ABSTRACT

The author analyzes the liberalization of oil policy in Venezuela after 1993, the emergence of an opposition to this policy, the basis of the demands introduced in the Supreme court, the political position of *Fundapatria* in relation to the oil question and reactions provoked by its activities in the different political moments in which it has assumed positions.

¿ES COMPETITIVA LA CONTRATACION PETROLERA COLOMBIANA?

Carlos Guillermo Alvarez

RESUMEN

El autor examina la tesis adelantada por algunos colombianos y por reconocidos consultores internacionales, según la cual los contratos colombianos con empresas petroleras extranjeras determinan ingresos desproporcionados para el Estado colombiano, poniendo en peligro la competitividad de la industria colombiana. En base a una minuciosa revisión de las distintas metodologías utilizadas para hacer las comparaciones internacionales, llega a la conclusión de que la tesis es equivocada e interesada.

PALABRAS CLAVES: Estado; industria petrolera; empresas extranjeras; contratos

ABSTRACT

The author examines the thesis presented by certain government spokesmen and by recognized international consultants, in the sense that the Colombian contracts with foreign oil companies proportion an excessive part of the profits to the Colombian government, thus undermining the international competitiveness of the industry. On the basis of a detailed review of the different methods applied to measure competitiveness in the world oil market, the article concludes that the thesis is false and clearly interested.

INTEGRACION Y DESINTEGRACION DE UN MERCADO COMUN DE ENERGIA: MEXICO-ESTADOS UNIDOS ESTADOS UNIDOS-CANADA

María Teresa Macías Cardone

RESUMEN

La autora analiza la situación de las industrias petrolera y petroquímica de México, Canadá y los Estados Unidos, dentro del contexto de creciente acercamiento económico promovido por el Tratado de Libre Comercio. Aunque el Tratado mismo no incluía provisiones para estas industrias, debido fundamentalmente a lo sensible del tema para los mexicanos, se argumenta que en efecto se ha producido un proceso progresivo de privatización y desnacionalización, motivado sobre todo por el interés de los Estados Unidos y Canadá en garantizar acceso a las apreciables reservas disponibles en México.

PALABRAS CLAVES: TLCAN; industria petrolera; industria petroquímica; industria del gas

ABSTRACT

The author analyses the situation of the oil and petrochemical industries in Mexico, Canada and the United States within the context of the increasing economic links stimulated by the NAFTA. Although the Treaty itself did not include specific agreements in relation to these industries, basically because the theme was particularly sensitive for the Mexicans, it is argued that there has been a clear process of privatization and denationalization, stimulated above all by the Canadian and North American interest in the strategic Mexican oil reserves.

PEMEX: DE LA REESTRUCTURACION A LA PRIVATIZACION

Alejandro Alvarez Bejar

RESUMEN

En este artículo, se argumenta que la privatización en el sector energético mexicano ha sido lenta pero firme y sigue avanzando, específicamente en la petroquímica y el gas natural, mediante fórmulas que cuidan más el ambiente jurídico y combinan la presencia del capital público con el privado en proporción minoritaria, cerrando la posibilidad de simples compras de activos estatales por parte del capital extranjero, que no ha mostrado mayor interés por realizar nuevas y masivas inversiones. Se sostiene que en el futuro inmediato podemos esperar readecuaciones jurídicas y definiciones concretas en la política de "alianzas estratégicas" de Pemex, sus subsidiarias y filiales.

PALABRAS CLAVES: industria petrolera; Pemex; privatización

ABSTRACT

In this article, it is argued that the privatization of the Mexican energy sector has been a slow but persistent tendency and that it continues, especially in the petrochemical and gas industries, on the basis of formulas which carefully observe juridical forms, combining the persistence of public capital with minority private participation, avoiding the simple sale of public shares to foreign capital which, in any case, has shown little interest in large-scale investments. It is argued that in the near future we can expect modifications in the legal framework which open the way for "strategic alliances" with Pemex, and its subsidiaries.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA APERTURA PETROLERA EN VENEZUELA

Dorothea Melcher

RESUMEN

La autora argumenta que el concepto de la renta petrolera sigue teniendo vigencia fundamental para analizar y comprender la característica de la economía petrolera en general y de Venezuela en particular. A partir de Gómez, el Estado venía elaborando distintos mecanismos para apoderarse de la máxima parte posible de esta renta. Sin embargo, durante los últimos años, por la disminución de la claridad sobre las categorías básicas de renta absoluta y diferencial, se ha eliminado progresivamente el papel controlador del Estado como representante de la Nación, eliminando la soberanía jurídica y la soberanía impositiva.

PALABRAS CLAVES: renta petrolera; industria petrolera; apertura petrolera; Estado

ABSTRACT

The author argues that the concept of oil rent continues to be of fundamental importance for an analyses and understanding of the oil economy, particularly in Venezuela. From the epoch of General Gómez, the State elaborated a series of mechanisms designed to appropriate as large a part as possible of this oil rent. However, during recent years, and partly as a result of the lack of clarity over the importance of differential and absolute rent, the role of the State in the control of the conditions of appropriation of the rent has been seriously weakened, above all as a result of the abandonment of its judicial and tax sovereignty.

LA APERTURA PETROLERA EN VENEZUELA: DE LA NACIONALIZACION A LA PRIVATIZACION

Luis E. Lander

RESUMEN

Este artículo consta de tres partes. En la primera se hace un apretado recuento de las relaciones entre el Estado y la compañías petroleras concesionarias, así como de los instrumentos con que se fue dotando el Estado para regular esa relación hasta el momento de la nacionalización en 1976. En la segunda, se describen las características del proceso nacionalizador venezolano y las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la industria nacionalizada. Por último, se revisa la política de apertura, destacando como el Estado se retrae de su rol activo tradicional dejando en manos de Pdvsa las iniciativas en materia de política petrolera.

PALABRAS CLAVES: industria petrolera; apertura petrolera; Estado; privatización

ABSTRACT

This article is divided into three parts. The first offers a synthesis of the relations between the State and the foreign oil companies, together with an indication of the instruments used by the state in order to regulate the relationship, until the nationalization of the industry in 1976. The second describes the characteristics of the nationalization process and the relationship between the industry and the National Executive. Finally, the actual liberalization is examined, stressing the way in which the State has abandoned its traditional role, leaving the initiatives in the hands of Pdvsa.

COLABORADORES

ABREU, Víctor

Economista venezolano graduado en la UCV. Se desempeña como profesor en las Escuelas de Economía e Historia, centrando sus labores docentes e investigativas en las relaciones entre Estado y la economía de mercado. Ha desarrollado su actividad profesional tanto en el sector privado como en la administración pública. Autor de *La tradición liberal: individuo soberano y desigualdad* (UCV, 1997)

ALVAREZ BEJAR, Alejandro

Economista mexicano con doctorado en Ciencias Económicas. Profesor de postgrado de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha publicado trabajos sobre la economía mexicana abordando temas referidos al ambiente, a las privatizaciones, al petróleo. Autor, entre otros, de *La crisis global del capitalismo en México* (México, Editorial Era, 1987)

ALVAREZ HIGUITA, Carlos Guillermo

Economista colombiano con doctorado en Ciencias Económicas. Profesor de postgrado de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia en su sede de Medellín donde se desempeña como Director de Postgrado en Ciencias Económicas. Ha publicado diversos trabajos sobre la economía de su país con énfasis en la economía de los hidrocarburos. Autor, entre otros, de *Renta y geopolítica de la energía* (Medellín, Autores Antioqueños, 1988)

DOMINGUEZ GUEVARA, Carlos

Politólogo graduado en la UCV, ha sido Profesor contratado en la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la UCV, como también Investigador del CIES. Actualmente es candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Entre sus publicaciones es coautor de *Perfiles de exclusión en Venezuela*, (Caracas, PNUD/CORDIPLAN, 1995)

LANDER, Luis Enrique

Ingeniero Mecánico venezolano egresado de la UCV y candidato a doctor en Ciencias Sociales de la misma universidad. Profesor Agregado de la FACES donde ha sido en dos oportunidades coordinador de la Escuela de Administración y Contaduría. Coeditor de *Universalismo & desarrollo* (Caracas, UNESCO/Rectorado UCV/Nueva Sociedad, 1991)

MACIAS CARDONE, María Teresa

Economista mexicana con doctorado en Ciencias Económicas. Se desempeña como docente en la Unidad de Postgrado ENEP en el núcleo de Acatlán de la UNAM. Ha publicado trabajos vinculados al tema petrolero. Entre sus publicaciones están *En la nueva era del petróleo (problemas y perspectivas)* (México, ENEP-Acatlan, 1989) y *Energía, medio ambiente y desarrollo sustentable* (México, ENEP-Acatlan/Fundación Friedrich Ebert, 1993)

MARCANO GONZALEZ, Luis

Licenciado en arquitectura en la UCV (1972). Profesor en el área de Economía de la Construcción de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV y del Centro de Estudios del desarrollo (CENDES)

MELCHER, Dorothea

Historiadora nacida en Alemania con doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Tübingen. Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes. Ha publicado trabajos sobre la historia del movimiento sindical venezolano y otros temas de la realidad nacional. Igualmente es autora de varios trabajos de divulgación sobre la vida y obra de Salvador de la Plaza.

INDICE ACUMULADO: 1997

	N°	pag.
ADORNO, Sergio. La criminalidad violenta urbana en Brasil: tendencias y características.	2-3	63-182
ALVIAREZ, Yelitza (coa.). Conflictos y consensos sociales en el uso de los recursos naturales del Alto Orinoco: una aproximación ambientológica.	2-3	122-135
BARRETO, Luz Marina. La ética y la crisis de paradigmas.	1	142-159
BRICEÑO-LEON, Roberto et al. Comparando violencia y confianza en la política en América Latina.	2-3	190-194
BRICEÑO-LEON, Roberto et al. La cultura emergente de la violencia en Caracas.	2-3	195-214
DE LISIO, Antonio. Conflictos y consensos sociales en el uso de los recursos naturales del Alto Orinoco: una aproximación ambientológica.	2-3	122-135
DEL OLMO, Rosa. La conexión criminalidad violencia/ drogas ilícitas: una mirada desde la criminología.	2-3	182-189
DEL OLMO, Rosa. Reclusión de mujeres por drogas. Reflexiones iniciales.	2-3	255-278
DE ROUX, Gustavo I. Subdesarrollo, urbanización y violencia.	2-3	145-162
DE VENANZI, Augusto. ¿Tiene sentido el desarrollo?	2-3	11-41
DEL BUFALO, Enzo. La subjetividad y el sujeto moderno.	1	103-141
DIAZ POLANCO, Jorge. El financiamiento de la salud en el marco de la seguridad social: del seguro a la seguridad.	4	141-154
ELLNER, Steve. El apogeo del populismo radical en Venezuela y sus consecuencias.	1	77-100
ELLNER, Steve. Las privatizaciones en Venezuela: más allá de lo previsto.	4	29-40
ITURRIZA LOPEZ, Reinaldo. El discurso político del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.	2-3	42-83

JAUJA MILANO, Elías. Del Fordismo a la flexibilidad laboral: supuestos, crisis y realidades de la regulación social.	2-3	84-111
KOHN, Carlos. El neoliberalismo: fin de las ideologías y ¿futuro de la democracia?	1	160- 178
LANDER, Edgardo. Modernidad, colonialidad y postmodernidad.	4	11-28
LOPEZ MAYA, Margarita. Los nuevos partidos de vocación popular en Venezuela: tras una alternativa política en la transición.	4	41- 65
MARCANO GONZALEZ, Luis F. Modelo urbano: el barrio de ranchos, una manera de habitar la ciudad.	2-3	112-121
MARQUEZ, Trino. López contreras: el primer programa social.	4	67-90
MARTIN, Gustavo. Realismo y antirrealismo: sus consecuencias para las ciencias sociales	1	58-76
MENDEZ CEGARRA, Adsalón. Sobre la reforma de la seguridad social en Venezuela.	4	111-140
PEREZ PERDOMO, Rogelio. Para un diagnóstico de la corrupción en Venezuela.	1	179-186
PIZARRO LEONGOMEZ, Eduardo. Colombia: ¿crisis de gobierno o crisis de política?	1	11-33
SABINO, Carlos. Los sistemas de previsión social: un ejercicio de simulación.	4	155-168
SANJUAN , Ana María. La criminalidad en Caracas: percepciones y realidades.	2-3	215-254
SANOJA, Mario. Arqueología del capitalismo. Estudio de casos: Santo Tomé de Guayana y Caracas.	1	34-57
VALECILLOS, Héctor. ¿Podrá salvarnos la inversión extranjera?	2-3	136-142
VALERA-MARTINEZ, Mildred. Gremios y la reforma de la seguridad social en Venezuela.	4	91-110

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACION DE MANUSCRITOS

1. Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos. Se presentarán escritos en un procesador de palabras (preferentemente Word for Windows 6) para su lectura en una computadora IBM o compatible, con la identificación del programa utilizado. En caso de incluir gráficos o tablas preparados con otro programa, se agradece su identificación. También se requiere dos copias a doble espacio en papel tamaño carta.
2. En el texto los subtítulos así como la ubicación de cuadros o tablas deben ser claramente indicados. Cada cuadro o tabla debe presentarse en hoja aparte colocado con su debida identificación al final del texto. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, comas y página. Las referencias completas se incluyen en la bibliografía, después del texto, organizadas alfabéticamente según el apellido del autor. Las referencias bibliográficas se registran de la siguiente manera: PARA LIBROS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (en cursivas), lugar de publicación, casa editora, total de páginas; y PARA ARTICULOS, apellido(s), nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), título (entrecomillado), nombre de la revista (en cursivas), volumen, número, lugar de publicación, fecha de publicación, páginas. Ejemplo: Juan Carlos Tedesco: "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, Vol. 3, n° 2, Buenos Aires, abr-jun. 1972, pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto.
3. La extensión de los artículos no debe exceder las 30 cuartillas, aunque el Comité Editorial podría admitir flexibilidad en caso de que el interés del tema lo amerite.
4. Los autores deberán enviar junto con sus artículos un resumen de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales (incluyendo: (1) lugar o lugares donde está destacado, (2) breve lista de sus obras más importantes).
5. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometido al arbitraje de especialistas en el tema; los comentarios al respecto serán remitidos al autor junto con cualquier sugerencia de la Dirección de la Revista.
6. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
7. Los autores de los artículos publicados recibirán 1 ejemplar del número en que aparecen, veinte separatas y una suscripción a la revista por un año.

PUBLICACIONES

DE LA DIRECCION DE COORDINACION DE EXTENSION

FACES-UCV

- 78 SCARANOL, LAURA; PINTO, M. ELENA y RAMOS, M. EIRA
¿Al borde del abismo? Colombia de cara al nuevo milenio.
- 79 COLMENARES RUEDA, GUILLERMO
Medio ambiente y explotación de recursos naturales en
tiempos prehispánicos en el Archipiélago de los Roques.
- 80 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La estatura: fenómeno multideterminado.
- 81 NUÑEZ, TENORIO J. R.
Estrategia y táctica. ¿Cómo hacer? ¿Cuál es la salida?
- 82 VIEIRA, JOSE GREGORIO
Algunas notas sobre política social y gestión de programas
sociales en Venezuela.
- 83 DAMIANI, LUIS
América Latina en las postrimerías del segundo milenio.
- 84 FONSECA V., LADY M.
Gerencia social y desarrollo.
- 85 ALTEZ, YARA et al.
Aportes de un pasado para la construcción del futuro en una
comunidad negro-venezolana.
- 86 ESCALONA, JULIO
Hacia una ecología del bienestar (vol. III)
- 87 GARCIA LARRALDE, HUMBERTO
Análisis presupuestario de la UCV.
- 88 TIBISAY HUNG, R.
El presupuesto equilibrado de la UCV. ¿Cómo se distribuye?
¿Criterio histórico?
- 89 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
La mujer, el ejercicio físico y el deporte.
- 90 ABARCA C., KARELYS Y.
Agricultura: una estrategia vigente para los proyectos de crecimiento
y desarrollo en Venezuela.
- 91 MARTINEZ LOPEZ, MERCEDES
Tiempo libre: tiempo para vivir.
- 92 MENDOZA POTTELLA, CARLOS
Apuntes para la Cátedra Petrolera.
- 93 MATEO, CRISTINA; CAROLINA GONZALEZ
Bandas juveniles: violencia y moda.
- 94 CAMEJO RON, IRAYMA
El sentido de la política en la Constituyente de 1946-1947 en Venezuela.
- 95 GARCIA AVENDAÑO, PEDRO
El tipo físico del jugador de beisbol aficionado: un enfoque antropológico.

A LA VENTA EN LA LIBRERIA FACES-UCV. Planta baja edificio FACES

CENTRO DE DOCUMENTACION «MAX FLORES DIAZ»

El Centro de Documentación e Información «Max Flores Díaz», tiene como misión atender las necesidades de información de los docentes, investigadores y estudiantes de pre y postgrado de la Universidad Central de Venezuela y en términos más amplios los intereses del área socioeconómica en el país y en el resto de la Región.

Para cumplir con la aspiración anterior, contamos con una colección de revistas, documentos no convencionales —actas, conferencias, informes, entre otros— así como obras de referencia especializadas, en los campos de interés del Centro.

SERVICIOS

En Sala. Consulta y recuperación de información en bases de datos y fuentes impresas. El Centro tiene una colección de publicaciones periódicas, que forma parte del Fondo Bibliográfico de América Latina —ciencias sociales— compartido entre ocho bibliotecas del Área Metropolitana de Caracas. A través del Boletín de índices de estas revistas y de la Red Socioeconómica (REDINSE).

Servicio de Referencia. A través de este servicio los investigadores pueden tener acceso a 35 bases de datos bibliográficas.

Búsqueda de Documentos. Localización de documentos en unidades de información del país.

Reproducción de Documentos.

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES

Entre los acuerdos de intercambio de productos y servicios de información están:

- FACES - Banco Central
- FACES - Oficina Central de Estadística e Informática
- FACES - Fundación de Etnomusicología y Folklore

HORARIO DE SERVICIO

LUNES A VIERNES de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

DIRECCION: Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales «Rodolfo Quintero». Residencias A-1. Apartado Postal 54057. Caracas 1051a. Venezuela. **Teléfono:** 662.9521 / **Fax:** 662.9521.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS



Revista *Politeia*

Politeia es la publicación periódica arbitrada del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela y está abierta a todas las corrientes del pensamiento, especialmente en el área de las Ciencias Políticas y sobre aspectos relativos a América Latina.

En cada número se publican los resultados de los trabajos de los investigadores asociados a este centro de investigaciones, así como también contribuciones, ensayos, artículos e informaciones referidas principalmente a las Ciencias Políticas, y en general a las Ciencias Sociales.

Sus artículos son reseñados en las siguientes bases de datos: DARE de la UNESCO, disponible también en el CD-ROM UNESCO, en línea vía ECHO ("host" de la Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo).

Información sobre *Politeia* se incluye anualmente en: *A nivel internacional:* ULRICH'S International Periodicals Directory/World List of Social Science Periodicals/International Political Science Abstracts. *A nivel nacional:* REDINSE-Red de Información Socioeconómica.

SUSCRIPCIONES 1998

	Individual	Institucional
Venezuela	Bs. 6.000,00	Bs. 8.000,00
América Latina	US\$ 40.00	US\$ 45.00
Resto del mundo	US\$ 45.00	US\$ 50.00

• Favor emitir cheque de gerencia no endosable, a nombre de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

DIRECCION

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos.
Tlf/Fax: 58-2-6052382 (2365). Caracas-Venezuela.
e-mail: a.alvarez@dino.conicit.ve.

También puede enviar su correspondencia al Apartado de Correos 61591,
Chacao-Edo. Miranda. Venezuela.

HOMINES

Desde Puerto Rico "Homines" publica artículos sobre el país y otras partes de América Latina.

Con una visión amplia de las ciencias sociales, esta revista examina aspectos interdisciplinarios de la historia, economía, folklore, arte, educación, política, sociología, baile, teatro, sobre la mujer, antropología, arqueología y relaciones internacionales entre otros.

Homines es una revista para investigadores, maestros, coleccionistas y todas las mujeres y hombres interesados en la transformación de la sociedad.

Pida una muestra de **Homines** por sólo \$8.00 o suscríbase y recíbalas cómodamente por correo dos veces al año.

TARIFAS DE SUSCRIPCIÓN

(2 números al año)

- | | |
|--|---------|
| ☐ Puerto Rico | \$15.00 |
| ☐ El Caribe, EE.UU. y Centroamérica | \$22.00 |
| ☐ Suramérica, Europa, otros | \$25.00 |
| ☐ Muestra 1 ejemplar | \$ 8.00 |

Nombre: _____

Dirección: _____

Llene este cupón y envíelo con su pago, cheque o giro a:

Directora Revista HOMINES
Universidad Interamericana
Decanato de Ciencias Sociales
Apartado de Ciencias Sociales
Apartado 1293
Hato Rey, Puerto Rico 00919

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV

EL CDCH es el organismo de planificación, coordinación y ejecución de las políticas científicas, humanísticas y tecnológicas que sustentan los programas académicos de la UCV, a través del fomento, financiamiento y promoción de la investigación, formación de recursos humanos y difusión del quehacer científico.

DURANTE 40 AÑOS hemos respondido a las necesidades de nuestra nación de formar recursos humanos a nivel de postgrado, en distintas áreas del desarrollo, apoyando también proyectos de investigación que han permitido la generación de nuevos conocimientos y métodos, así como su aplicación con impacto y pertinencia para la universidad y para el país.

NUESTROS PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO



FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Becas (Sueldo, Egresados, Subvención Matrícula, Post-Doctorado, Año Sabático)
Pago de Suplencia
Tesis de Postgrados

A LA ACTIVIDAD DE INVESTIGACION

Proyectos (Individuales, de Grupos, de Desarrollo Tecnológico y de Transferencia Tecnológica y/o Productos de Investigación)
Ayudas Institucionales y Aportes Institucionales
Reparación y Mantenimiento de Equipos
Complemento a la Investigación y Contingencias

ASISTENCIA A EVENTOS CIENTIFICOS

Pasantías nacionales e internacionales
Cursos Cortos nacionales e internacionales
Eventos Científicos nacionales e internacionales

SUBSIDIO CULTURAL

Para la organización y realización de eventos científicos programados por la UCV

PUBLICACIONES

Publicaciones Periódicas
Libros y Monografías
Publicación de artículos
y adquisición de separatas.



Si desea información adicional, lo invitamos a que se acerque a nuestra sede en la Av. principal de La Floresta cruce con Av. José Félix Sosa. Qta. Silenia. La Floresta.

Tlfs: 284-72-22 / 284-70-77. Fax: 285-11-04.

email: cdchucv@telcel.net.ve



40

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV

1958-1998:

AÑOS CREANDO FUTURO PARA VENEZUELA

CONSEJO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y HUMANISTICO UCV 40 AÑOS CREANDO FUTURO PARA VENEZUELA

TÍTULOS EDITADOS 1997

> Facultad de Ciencias

1. Machado-Allison, Antonio y Alexis Rodríguez Acasta.
**ANIMALES VENENOSOS Y PONZOÑOSOS
DE VENEZUELA.**

> Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

2. Acosta Vladimir.
**LA HUMANIDAD PRODIGIOSA:
El imaginario antropológico medieval (Tomo I y II).**
Coedición con Monte Avila Editores.

3. Del Bufalo, Enzo.
EL SUJETO ENCADENADO:
Estado y mercado en la genealogía del individuo social.

4. González Abreu, Manuel.
AUGE Y CAIDA DEL PEREZIJENISMO:
El papel del empresariado.

> CENDES

5. Mata Mollejas, Luis.
TENSIONES EN UNA ECONOMIA NACIONAL:
Venezuela: Bases para una nueva política económica.

> Facultad de Humanidades y Educación

7. Camperos Camera, Mercedes.
**DE LOS FINES EDUCATIVOS A LOS OBJETIVOS
INSTRUCCIONALES** (1era. reimpresión).

8. Capriles, Oswaldo.
PODER POLITICO Y COMUNICACION.

9. Delisle, Jean y Georges Bastin.
INICIACION A LA TRADUCCION.
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación.

10.- Gamus, Raquel (Coordinadora).
**BIBLIOGRAFIA COMENTADA SOBRE LA POLITICA
EXTERIOR DE VENEZUELA EN EL SIGLO XX**
(1936-1989).

11. Moret González, Yuli de.
**VITAMINA C: Influencia que ejerce en la cicatrización
y alteraciones de la cavidad bucal.**

OBRAS EN PREENSA

Bolívar, Adriana
DISCURSO E INTERACCION EN EL TEXTO ESCRITO.
(1era. reimpresión).

Bastin, Georges
TRADUCIR O ADAPTAR.
Coedición con la Facultad de Humanidades y Educación.

Cuenca Herrera, Gloria de
**LA ENSEÑANZA DE LA COMUNICACION
Y EL PERIODISMO EN VENEZUELA.**

Esté, Nina
LA EDUCACION SUPERIOR VENEZOLANA:
Una Institución en crisis (1era. reimpresión).

González Guerra, Manuel
**LOS ESTUDIOS MEDICOS EN LA UNIVERSIDAD CENTRAL
DE VENEZUELA A PARTIR DE 1891.**

Irueta, Luisa
QUE MOTIVA A LOS ESTUDIANTES A APRENDER.

Martín Frechilla, J. J. y Yolanda Texera (compiladores)
MODELOS PARA DESARMAR

Núñez Tenorio, J. R.
LA VIGENCIA CONTEMPORANEA DEL MARXISMO.

Padrón, Miguel
APROXIMACION A LA PSICOLOGIA DEL LENGUAJE.
(2da. edición)

Portillo, Gustavo
LAS CRISIS EN TIEMPO DE DEMOCRACIA.
(1958-1960 y 1983)

Porrás Rengel, Juan
AUTOBIOGRAFIA EXTERIOR, INTIMA, CONFESIONES.
del Prof. Juan David García Bacca

Sedano, Mercedes y Zaida Pérez
LEXICO DEL HABLA CULTA DE CARACAS.

Sosa Griffin, María Eugenia
VENTILACION NATURAL EFECTIVA Y CUANTIFICABLE:
Confort térmico en climas cálidos húmedos.

Nuestras publicaciones pueden ser adquiridas en el Departamento de Relaciones y Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, en Av. Principal de La Floresta, Quinto Slenia, La Floresta. Caracas.
Teléfonos: 284-7222 - 284-7077 - 284-7666. Fax: 285-1104. e-mail: publica@telcel.net.ve



**Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico UCV
Dpto de Relaciones y Publicaciones**



FONDO BIBLIOGRÁFICO SOBRE AMÉRICA LATINA-CIENCIAS SOCIALES (FOBAL-CS)

El Proyecto FOBAL-CS ha venido desarrollándose desde 1988, a partir de una iniciativa conjunta del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional y la FACES. En el proceso de estructuración de este Proyecto ha destacado también la participación de la Red de Información Socio-Económica (REDINSE), auspiciado por el CONICIT. El Proyecto está destinado a consolidar un Fondo Bibliográfico sobre América Latina y el Caribe (FOBAL) en el área de las ciencias sociales que permita reunir un acervo extenso e integrado en ese campo, propiciando la cooperación inter-institucional para el logro de dicho objetivo. El FOBAL-CS aspira a constituir un valioso apoyo para la investigación y para la formación a nivel de postgrado, así como para la elaboración de políticas públicas.

El Fondo abarca fundamentalmente tres dimensiones, de acuerdo al tipo de material considerado:

1) LIBROS. El Fondo ha venido ampliándose principalmente mediante las adquisiciones que efectúa la Biblioteca Nacional, siguiendo las recomendaciones al respecto por miembros del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Sociología de la FACES.

2) DOCUMENTOS. El acceso a documentación se realiza a través del Centro de Documentación e Información MAX FLORES DÍAZ. Más que plantearse una línea de adquisición extensa de documentos, se ha propuesto brindar a los usuarios la información que les permita acceder o solicitar los documentos no convencionales que puedan ser de su interés.

3) PUBLICACIONES PERIÓDICAS. Las publicaciones periódicas son consideradas como la columna vertebral del FOBAL-CS, al concebírselas como el instrumento más idóneo y ágil para obtener información actualizada acerca del debate que se desarrolla en el campo de las ciencias sociales en y sobre América Latina y el Caribe. La conformación de un programa cooperativo para la adquisición de publicaciones periódicas para el FOBAL vino a ser un recurso fundamental para potenciar el aprovechamiento del valioso material existente en diversos centros bibliotecarios. La participación de REDINSE en la identificación de esas colecciones y en la coordinación del programa ha permitido elaborar un catálogo colectivo de unos 250 títulos pertinentes para el FOBAL-CS, ubicados en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Central de la UCV, el Centro de Documentación e Información Max Flores Díaz, la Biblioteca Ernesto Peltzer del Banco Central de Venezuela, la Biblioteca del IESA, el Centro de Documentación del CONICIT, la Biblioteca del CELARG o la Biblioteca del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.

PUBLICACIONES

En abril de 1989 se inició la edición del Boletín trimestral 'Sumarios de Revistas FOBAL-CS'. Dicho boletín agrupa las tablas de contenidos de las publicaciones periódicas del FOBAL-CS que han ingresado desde el segundo semestre de 1988. Con ello el usuario podrá localizar y solicitar los artículos que sean de su interés desde cualquiera de los centros integrados al programa. Actualmente se plantea la posibilidad de hacer la información acumulada disponible para los usuarios a través de diskettes. (Para más información se puede dirigir a la Coordinación REDINSE, Residencia 1-A. FACES, UCV, tlf.: 662.83.15.)

Sobre la base de un Convenio suscrito entre la FACES y la Biblioteca Nacional en enero de 1993, se ha dado inicio a la publicación de una Serie Bibliográfica FOBAL-CS que contempla la edición de dos tomos por año. Está circulando ya el primer número dedicado a la Revolución Cubana, preparado por el profesor Dick Parker y están en preparación tomos sobre El Caribe Anglófono (del Profesor Andrés Serbín), sobre la actual discusión en torno a la Democracia en América Latina (del Prof. Edgardo Lander), sobre los Debates Centrales en las Ciencias Sociales Latinoamericanas (de la Profesora Irayma Camejo), y otro sobre Colombia.

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

SUSCRIPCION

Nombre y apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad, estado, país _____

Código postal _____ Teléfono _____

Fax _____ Tipo de suscripción: _____

fecha: _____

firma: _____

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
Oficina de Publicaciones. Instituto de Investigaciones, Residencia 1, Piso 3,
FACES-UCV. Apartado Postal No. 54057, Caracas 1051-A, Venezuela.
Tel/Fax (02) 662 9521. Mensajes por fax al (02) 661 6196

Suscripción: Institucional	\$ 60	Bs. 6.500
Individual	\$ 40	Bs. 5.000
Ejemplar individual: número simple	\$ 15	Bs. 1.500
número doble	\$ 30	Bs. 2.500

Impreso en Venezuela por
MIGUEL ANGEL GARCIA E HIJO, S.R.L.
Sur 15, N° 107, El Conde
Telf.: 576.13.62 - Caracas

Próximo número

Nº 2, abril-junio 1998

Tema Central:

**La Educación Superior
en Venezuela**

Distribución:

EDUVIC

Telfs.: 661.11.09 - (032) 72.11.23

Apartado postal 472201041 - A

Caracas 1010 - Venezuela

De venta en las mejores librerías del país

ENSAYOS Y ARTICULOS

- | | |
|---------------------------------|---|
| VICTOR ABREU | LIBERALISMO Y DEMOCRACIA: TENSION HISTORICA |
| CARLOS DOMINGUEZ GUEVARA | CULTURA POLITICA Y DEMOCRACIA:
EFECTOS SOCIOPOLITICOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL
EN AMERICA LATINA |
| LUIS F. MARCANO GONZALEZ | FUNDAPATRIA Y LA APERTURA PETROLERA VENEZOLANA |

TEMA CENTRAL: NUEVAS TENDENCIAS EN LA ECONOMIA PETROLERA LATINOAMERICANA

- | | |
|----------------------------------|--|
| CARLOS GUILLERMO ALVAREZ | ¿ES COMPETITIVA LA CONTRATACION PETROLERA
COLOMBIANA? |
| Ma. TERESA MACIAS CARDONE | INTEGRACION Y DESINTEGRACION DE UN MERCADO
COMUN DE ENERGIA: MEXICO-ESTADOS UNIDOS-CANADA |
| ALEJANDRO ALVAREZ BEJAR | PEMEX: DE LA REESTRUCTURACION A LA PRIVATIZACION |
| DOROTHEA MELCHER | LA GLOBALIZACION Y LA APERTURA PETROLERA
EN VENEZUELA |
| LUIS L. LANDER | LA APERTURA PETROLERA EN VENEZUELA:
DE LA NACIONALIZACION A LA PRIVATIZACION |

RESEÑAS - RESUMENES/ABSTRACTS
