

EN RAZON DEL FUTURO

Líneas Maestras de la Estrategia Económica

Asdrúbal Baptista

Tiene este tiempo la noble misión de echar las bases para los próximos años del país: para los próximos años, y para las próximas décadas. Este tiempo de tantos presagios, que nos pertenece y por el que habremos de rendir cuentas.

Un largo y complejo ciclo de la vida venezolana se ha venido cerrando a lo largo de los veinte años pasados. Se prolongó por décadas y deja inmensos logros de toda suerte. Aunque, como es natural, también lega carencias y desaciertos, promesas incumplidas, y lo que es realmente serio, un universo de expectativas.

La tarea que nos toca cumplir es cerrar ese ciclo de una vez por todas. Y mucho más importante todavía, despertar las potencialidades que el futuro encierra.

Este es un tiempo, por sobre todo, de exigencias sobre la historia. Porque la verdadera historia, la sola historia interesante, es aquella que crea y apura el futuro.

Tiempo, pues, del más claro deslinde entre el pasado y el porvenir. Y, por lo tanto, tiempo para otros deslindes que resultan ser esenciales.

EL DESLINDE ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Años atrás, cuando se iniciaba en Venezuela el camino de la modernización, se planteó, acaso por primera vez, la decisiva cuestión de hasta dónde debía llegar lo público para que lo privado tuviera su propio ámbito. Sin que sea menester reconstruir aquel primer debate y sus circunstancias más particulares, lo cierto es que entonces resonaron variados argumentos en uno y en otro sentido.

Aquel primer intento de deslinde, puede bien decirse, la práctica de las cosas económicas pronto lo dirimió. Las palabras que se citan a continuación, de un ilustre venezolano en ejercicio de gobierno, dan fiel testimonio del sentido inequívoco de aquellos tiempos originarios: «*Resulta absolutamente bizantino ponerse a discutir sobre la conveniencia de que el Estado intervenga o no en la vida económica. El hecho es que el Estado interviene y está interviniendo en nuestra vida económica, porque nuestra vida económica no es sino un reflejo de la riqueza del Estado*».¹

En las décadas siguientes no dejó nunca de haber sus escarceos. Desde luego, unos fueron más significativos que otros. En los años cincuenta, por ejemplo, la decisión estatal de llevar adelante y, por su propia cuenta la industrialización siderúrgica, provocó importantes consecuencias sobre el necesario deslinde entre lo propio de lo público y lo que ha de ser estrictamente privado. Sin embargo, a falta de razones y argumentos de otra forma convincentes, la presión de la práctica, de nuevo, impuso su dominio.

Luego de 1958, y sin que deba extrañar que haya sido en el medio de las debilidades fiscales con las que se inicia el proceso democrático venezolano, toma lugar un poderoso esfuerzo deslindante. Cabría aquí decir que a pesar de que las condiciones económicas eran de alguna gravedad, y que el ambiente se prestaba para una discusión sustantiva y autónoma de la cuestión, su contenido termina por ser superficial. La delimitación entre lo público y lo privado en la sociedad venezolana, que tenía su propia razón de ser, además de su indubitable

fundamento en la realidad de las cosas económicas, sólo había llegado a plantearse por la vía de argumentaciones que resultaban ser ajenas.

El renovado fortalecimiento del poder del Estado, al que lleva el súbito aumento del ingreso petrolero después de 1974, acallará naturalmente cualquier discusión de fondo por unos cuantos años. Pero el silencio es breve, porque a la postre el auge termina por ser circunstancial aunque de hondísimas consecuencias.

Y cuando comienzan a revelarse las circunstancias perdurables de aquel súbito aumento: en una nueva estructura del mercado petrolero, en los cambios tecnológicos inducidos ahorradores de energía, en la masiva condición deudora del Estado, en la transferencia de un inmenso caudal de recursos hacia individuos privados por vía de la devaluación, se hará entonces propicio el replanteamiento del único y fundamental tema: **¿hasta dónde debe llegar lo público en la vida venezolana?**

Estos años pasados, y hasta el mismo presente, han oído argumentos como nunca antes. Y, nuevamente, habrá que remarcar un decisivo comentario que se hace atinente: acaso lo más esencial permanece por plantearse. Es cierto, rondamos el tema; le damos vuelta y creemos acercárnosle. Pero lo dejamos escapar complacientemente. Y lo cierto es que en el fondo de esta condición tan crítica de la vida del país, que nos sacude y hasta paraliza, reposa la enorme confusión acerca de cuáles deben ser los respectivos ámbitos de lo público y de lo privado.

Nuestra tarea, en un verdadero y fundamental sentido, es ir de manera directa al tema. Sin ninguna duda, con el coraje que el tiempo requiere. Y con la claridad que sólo da la rectitud del propósito y el sentido de lo nacional que nos acompaña.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBREZA COLECTIVA: LA PARADOJA DE VENEZUELA

La experiencia del crecimiento económico venezolano es una insufrible paradoja. Si se toman las cifras correspondientes a los índices que señalan, según es lo usual, la cuantía del crecimiento en los años recientes, podrá siempre decirse que en efecto hubo una muy significativa e importante expansión del nivel de la actividad económica por habitante. Pero si, además, o al unísono, se toman también las cifras que refieren la condición de vida de la mayoría de las gentes venezolanas, de igual modo habrá que afirmar que su patrón vital de subsistencia ha decrecido indetenidamente a lo largo de estos años.

La insufrible paradoja reposa allí, en la unión de esos dos movimientos o tendencias. Por un lado, una actividad económica que crece de forma acelerada; y, por el otro lado, el nivel de vida de la gente asalariada, que constituye la gran mayoría de la masa poblacional, decreciendo años tras año.

El crecimiento económico, sin que pueda dudarse, es la gran expectativa de estos tiempos modernos. Sobre su realidad y materialización descansa la certidumbre que la gente llega a alcanzar de que sus condiciones de vida irán mejorando con el hecho de que la expansión económica tome lugar. En Venezuela, en estos últimos años, que son ya largos en cierta forma,

esa certidumbre se ha tomado más bien en el más franco escepticismo, toda vez que el crecimiento no ha ido de la mano de lo que se entiende es su natural compañía.

La inmensa paradoja de un acelerado crecimiento que corre parejo con un decrecimiento del nivel de vida de la gente, debe frenarse de inmediato. Al fin y al cabo, la viabilidad política del complejo proceso del crecimiento económico, su sostenibilidad, depende del hecho elemental de que la gente se haga de su parte en los frutos que el crecimiento crea. Es decir, no hay manera de tener un crecimiento políticamente viable, políticamente sostenible, que no implique de una manera firme y sostenida el aumento de los salarios reales.

CRECIMIENTO ECONOMICO Y EQUIDAD. LA GRAN PROMESA

Pero allí no se detiene la naturaleza del crecimiento económico, de acuerdo con los fines de la estrategia económica que habrá de perseguirse en los próximos años.

Efectivamente, no basta con el hecho de que al unísono que crece la economía crezcan los salarios reales. Ya eso de por sí es una condición importante, que se entiende como normal y que se restablecerá. Pero ni con mucho es suficiente.

Al mismo tiempo que crece el salario real con el crecimiento económico, es menester que se vaya cerrando la brecha entre los que más reciben y los que menos reciben en la sociedad. La igualdad de oportunidades para todos, así, supone un acceso básico y primordial a ciertos bienes sin los cuales el desempeño personal es irrealizable. El ser humano, por su sola condición de tal, puede y debe exigir o reclamar de la sociedad una participación en los bienes existentes.

Esta segunda dimensión del crecimiento, que para todos nuestros fines significa la equidad, la solidaridad y la justicia económica, conforma un tema de central y primordial importancia en la estrategia de los próximos años.

Así, pues, cuando se aluda a la justicia en esta plataforma de acción para los años venideros, no se tendrá sólo en la mente el sistema de arreglos por los cuales se dirimen las controversias y los conflictos. Sino muy en particular, y especialmente, la justicia se referirá al importante aspecto económico según el cual todos los hombres y mujeres de esta tierra venezolana tienen el irrecusable derecho a hacerse parte de los frutos del crecimiento económico.

EL CRECIMIENTO ECONOMICO, LOS SALARIOS REALES Y LA INVERSIÓN

En todo caso, es menester tener claramente presente que el crecimiento económico que se acompaña de unos salarios reales igualmente crecientes, resulta ser inseparable de la inversión. Si no hay inversión, cabe enfáticamente decir, no puede haber crecimiento económico. Y si lo hubiere, no lo sería con un aumento sostenible y sólido de los salarios reales.

Pero ha de precisarse el sentido en que se emplea aquí este concepto de la inversión, al que por lo demás se le vapulea y distorsiona a voluntad. Sólo es inversión la adquisición de maquinarias, herramientas e instrumentos para producir; de medios de transporte para llevar los bienes y servicios de un lugar a otro; de nuevas maneras y conocimientos para aprovechar con mayor eficacia las energías de la naturaleza; de nuevas formas de organización y gestión para utilizar mejor los recursos de que se dispone.

La experiencia venezolana de estos largos años recientes, si fuera el caso dar cuenta de la paradoja a la que se aludió antes, es precisamente el resultado de la ausencia de flujos continuos y proporcionales de inversión productiva. Al mismo

tiempo, y en relación con la segunda dirección que habrá de extraerse del crecimiento económico, esto es, la dimensión de equidad, de solidaridad y de justicia, cabe decir que la única posibilidad que se tiene para conseguirla, y si es que de algo sirve la experiencia acumulada por la humanidad, es a través de un **gasto público eficaz y focalmente dirigido** en pos de la tarea de hacer más equitativa la vida en sociedad.

LA PRIMERA DIMENSION DE LA ESTRATEGIA ECONOMICA. LA APERTURA DE ESPACIOS PARÁ LA INVERSIÓN PRIVADA

Se impone, por lo tanto, para el país, una doble gran tarea. Por un lado, asegurar los flujos de inversión. Sin inversión, valga repetirlo, no hay manera de que la economía crezca, y que crezca a su vez el nivel de vida de la gente. O como antes se ha dicho, la conjunción del crecimiento de la actividad económica y del crecimiento en los salarios reales es inseparable de la presencia continua y masiva de flujos de inversión en maquinarias y equipos, en tecnología y en conocimiento.

En estas circunstancias, y ante la evidencia incontrovertible de que el crecimiento económico no ha sido el resultado de corrientes proporcionales de inversión, ni de inversión pública ni menos de inversión privada, se abre una primera dimensión a la cual debe ahora volcarse toda la atención.

A lo largo de los últimos diez y siete años la inversión privada ha sido declinante. Ahora bien, durante de estos años se han ensayado las más diversas políticas económicas. Se tuvo un tiempo de fuertes subsidios. Se tuvo un tiempo de muy bajas tasas de interés, al punto de que las tasas pasivas eran negativas en términos reales. Se tuvo un tiempo de altos niveles de protección. Se tuvo un tiempo de mínima presión impositiva. Se tuvo un tiempo de controles cambiarios, grandemente beneficiosos para la adquisición de maquinarias y equipos. En suma, virtualmente se ha ensayado todo lo que en la superficie valía el esfuerzo considerar.

Y por si hiciera falta, también se ha tenido un tiempo con sentidos del todo opuestos en la dirección del curso de estas políticas económicas. Y bien. ¿Qué ha sucedido, que al final de las cuentas los resultados fundamentales en nada han cambiado?

Se tramarán las respuestas más variadas. No debe albergarse ninguna duda al respecto. Aunque, acaso, entre ellas, se eche de menos aquella que toque en verdad el fondo del asunto.

Si la inversión privada no ha ocurrido ni está ocurriendo, corresponde al Estado brindar un último y decisivo aliento. Así se llega, por una especie de extraño camino, al tema esencial que antes se planteó acerca del deslinde entre lo público y lo privado. ¿No será, en efecto, que por un mecanismo muy poderoso en sus consecuencias, la carencia de vitalidad en la inversión privada tiene que ver con esa ambigüedad de siempre, ahora exacerbada por las circunstancias económicas, en relación con los ámbitos para la acción del Estado y de los particulares? El gran tema de la política económica en estos años, el único fundamental puesto que todos los restantes se le supeditan, tiene que ver con la apertura de los espacios económicos históricamente reservados por el Estado para sí, de manera que sobre ellos pueda volcarse la energía de la inversión privada nacional y foránea.

Estos espacios, valga decir, la propiedad estatal con pleno significado económico en Venezuela, es menester dividirlos entre aquéllos que son del ámbito petrolero y los no petroleros en general.

El ámbito petrolero

El petróleo constituye la vida del país. En un sentido decisivo, el petróleo conforma el riel sobre el cual la economía venezolana se conformó a lo largo de las décadas pasadas. Pero también es un riel fundamental para todo lo que habrá de suceder en los años próximos.

Ahora bien, debe aquí hacerse una distinción. Por un lado, el petróleo es la fuente de un ingreso para el Estado, que es el propietario del recurso natural. Ese ingreso, para usar un vocablo científico no siempre bien entendido, es una renta. Esta primera cara, la que bien se conoce y que es la que se tiene en la mente cuando se habla en Venezuela del petróleo, es un claro asunto del pasado, del pasado que a todo costo debemos acabar de enterrar. Porque, entre otras cosas, es la gran piedra de tranca del proceso social para que pueda conseguirse definitivamente el claro y necesario deslinde entre lo público y lo privado.

Por lo demás, si fuera útil disponer de alguna referencia cuantitativa, ha de saberse que dicho ingreso, que en promedio llegó a constituir un monto de alrededor de un tercio del PBI, es hoy sólo una fracción de apenas significación estadística. Y no hay base alguna sobre la cual inventar una febril conjetura de que tal condición de relativa insignificancia habrá de cambiar de modo apreciable en lo que viene.

De la otra parte, el petróleo es el centro de una inmensa capacidad dinamizadora. Hoy se sabe, con entero rigor, que para producir un barril de petróleo se requiere de esfuerzos productivos concomitantes a lo ancho y largo de toda la estructura económica: en términos de inversiones, de conocimientos y tecnología, de empleos, de gerencia y de ingeniería. Es decir, producir hoy un barril de petróleo cuesta, y ese costo implica una enorme actividad dinamizadora de la economía nacional en toda la extensión del espectro productivo.

Esta segunda cara es el futuro. Para diferenciarla con entera nitidez de la primera antes mencionada, que es la cara rentística y caduca, habrá de llamársela la dimensión productiva del petróleo. La estrategia económica de los años próximos descansa en una gran medida en sus potencialidades.

Ahora bien, al darle primacía a esta segunda cara productiva, todo se transforma. Así es como se inaugura el porvenir de Venezuela. Para empezar, lo estatal de por sí se achica y reduce, que no por necesidad lo público mismo. Se precisa con urgencia de masivas inversiones, que no será el Estado quien las haga todas. Se requiere el concurso de complejas tecnologías, que no será el Estado quien las facilite. Se necesitan destrezas y habilidades gerenciales, que no será el Estado quien las preste.

Es decir, la dimensión productiva del petróleo, o lo que viene a ser lo mismo, el futuro económico de Venezuela, no será asunto exclusivo del Estado. Y si no lo es del Estado, por fuerza será de la acción privada. Proponemos, pues, que se abra el ámbito petrolero sin limitaciones al concurso privado nacional y foráneo. En un proceso que tomará lugar con paso muy firme y progresivo, ello habrá de suceder. Tomará lugar, sin duda alguna, salvo que por una de esas extrañas situaciones que no son pocas en la historia de los pueblos, se opte por cerrarle al país todo destino, todo porvenir, todo progreso.

El ámbito estatal no petrolero

Argumentos similares cabe hacer para lo concerniente a la propiedad estatal no petrolera, y, en particular, la relativa a lo que envuelve la zona de Guayana. El sur de Venezuela es un inmenso potencial de riqueza, que la Corporación Venezolana de Guayana, en su importante misión económica y civilizatoria

a lo largo de los años, terminó por descubrir y fortalecer en toda su significación. Ahora vienen para la CVG nuevos tiempos, como también vienen para la nación entera. Aquel inmenso espacio, reservado al Estado por razones que sólo se hacen inteligibles si se las contempla a la luz del curso histórico del país, debe abrirse también sin limitaciones a la acción privada. Con la necesaria prudencia que impone la certidumbre de que está en juego el destino del país, allí habrán de darse pasos prontos, firmes y consistentes.

LA SEGUNDA DIMENSION DE LA ESTRATEGIA ECONOMICA. EL TAMAÑO DEL ESTADO

Se ha dicho que sin inversión, y valga repetirlo, sin la masiva y continua inversión privada, no se tendrá un crecimiento económico sostenido y estable, que permita y asegure la posibilidad de un aumento proporcional en los salarios reales de la gente, que son su básico sustento económico. Por lo que se dijo antes, en ello se juega nada menos que la viabilidad política del progreso económico mismo.

Pero ello no es suficiente. También resulta imprescindible que a la expansión de las posibilidades económicas de la sociedad en su conjunto, se acompañe la certeza de que para todos, sin distinciones ajenas a la condición humana misma, habrán similares oportunidades de desarrollo personal. Ello supone el acceso universal a ciertos bienes y servicios fundamentales. Y lo que es más, la progresiva eliminación de la inequidad envuelta en esas distinciones odiosas que causa la disparidad entre los niveles de ingreso recibidos por unos y otros individuos.

Para tal propósito, es imprescindible que el Estado sea muy eficaz en su gasto. Que el Estado tenga aquel tamaño adecuado que le permita cumplir el gran objetivo de garantizar, no sólo los altos fines políticos de convivencia social, de autoridad y de soberanía, sino que, además, pueda cumplir la compleja misión de redistribuir los ingresos que en la sociedad se producen, de manera que las oportunidades se hagan iguales para todos.

Se propone para la acción del Estado la deliberada misión de crear una participación universal en el disfrute de ciertas condiciones de vida que se admiten como inseparables de una condición humana digna; de ir cerrando, por consiguiente, la brecha entre los que tienen más oportunidades y los que tienen menos oportunidades, por razón de la práctica viciosa y perversa de las estructuras sociales. Todo esto, pues, tiene que ver de modo determinante con el tamaño del Estado, con la acción del Estado, con el gasto del Estado.

La segunda gran tarea que nos corresponde cumplir, así, tiene que ver con el dimensionamiento del Estado. Venezuela tiene un Estado inmenso, inmensamente grande en un cierto sentido, aunque al mismo tiempo, y en otro sentido no menos fundamental, sea pequeño, ineficaz e insuficiente. Estos términos de referencia habrán de cambiarse radicalmente.

Sin ninguna duda, ésta constituye una de las más importantes y complejas tareas que habrán de acometerse pronto. Esto es, aquello en que el Estado es grande: la cuantía de su fuerza de trabajo, habrá de hacerse más pequeño; y en aquello que hoy es pequeño, a saber, el volumen de su gasto, habrá de hacerse más grande y eficaz.

En concreto, el Estado Venezolano, en su conformación original, en sus prácticas formales e informales, y a cuya acción deben atribuirse fundamentales logros para la modernización del país, es bajo todo respecto una estructura política y económica históricamente concluida. Su inviabilidad presente, en efecto, no debe entenderse, so pena de incurrir en un grave error, sólo como un asunto del carácter de su administración. De he-

cho, la razón económica de su constitución primigenia, que fue la posibilidad de sustentarse sobre las bases de unos recursos propios o conseguidos al margen de la contribución fiscal de sus ciudadanos, ha terminado por anularla la invencible fuerza del propio desarrollo del país.

Son otros los tiempos y otras las instituciones. Y si hubiera, por causa de la brevedad, que compendiar en una sola frase el sentido económico de estos nuevos tiempos, podría bien decirse que el Estado ha dejado de ser, desde el punto de vista de sus ciudadanos, el distribuidor, entre ellos, de un ingreso propio, para convertirse, por vía de la soberanía impositiva que lo acompaña, en un captador de los ingresos de unos para dirigirlos como gasto eficaz en beneficio de otros.

Son muchos los efectos que de este decisivo hecho se siguen. Uno de ellos, en particular, encierra dramáticas exigencias puesto que envuelve las más significativas consecuencias. No es ella otra que el dimensionamiento del Estado para adaptarlo a los propósitos de asegurar la equidad en el crecimiento económico. Lo cual pasa por la difícil tarea de reducir, paulatinamente desde luego para que sea viable en todo sentido, el tamaño de la fuerza laboral que trabaja para el Estado.

EL PIVOTE DE LA ESTRATEGIA ECONOMICA. LA TRANSFERENCIA DE PROPIEDAD DEL ESTADO HACIA SUS TRABAJADORES

Esa reducción, bajo todo respecto, tiene hondas implicaciones sociales. Implicaciones que no se escapan del análisis incluso más desprevenido, y que terminan por ser un nudo gordiano en el funcionamiento de la economía nacional.

Pues bien, si han de abrirse los espacios económicos que el Estado posee, al tiempo que se dimensiona el tamaño del Estado, y todo ello en aras de sentar unas bases firmes y perdurables para el desarrollo equitativo de la sociedad venezolana, ha de encontrarse por fuerza de la necesidad un puente entre esas dos tareas. Dicho puente, por su misma naturaleza, habrá de construirse sobre una decisión de inmensa trascendencia para el Estado. Y no puede ser de otro carácter esa decisión, puesto que de ella depende el futuro de este país, de esta sociedad, de esta nación y de sus gentes.

Habrà de proponerse muy pronto, puesto que es imposterizable, que un porcentaje del valor que Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales representa en el mercado, al igual que de la Corporación Venezolana de Guayana, por ejemplo, un 10 por ciento de su valor accionario, y a lo largo de los próximos 5 años, se le entregue a los trabajadores del Estado que opten por dejar sus cargos para buscar un mejor destino por sus propios medios o en puestos de trabajo privados. Es decir, un 10 por ciento de la mejor propiedad estatal se le entregará a los trabajadores del Estado, de modo de facilitar su transferencia desde el empleo que actualmente ocupan a otras posibilidades de empleo y de remuneración.

De este modo, y por la transferencia de la propiedad de manos del Estado a sus servidores que han cumplido ya su trabajo y que dejan los cargos, se conseguirán simultáneamente muchos e importantes objetivos. Cabe en sucesión explorarlos un tanto.

Transferencia de propiedad y déficit fiscal

En primer término, se afectará en su misma raíz y definitivamente una causa determinante del déficit estructural de las cuentas fiscales. La sobredimensión del empleo público, en efecto, con todo y los niveles hasta míseros de las remuneraciones pagadas por el Estado, determina gastos que son innecesarios. En adición, se hará posible el cumplimiento más eficaz de la acción estatal dirigida a la misión de garantizar una creciente

equidad en la repartición de los frutos del progreso económico.

Transferencia de propiedad, nacionalización e intereses populares

En segundo lugar, y muy en especial para la industria petrolera, su íntima vinculación con los intereses nacionales y populares habrá de establecerse más allá de cualquier duda. La industria es de los venezolanos, podrá en adelante decirse, sin que deban mediar frases de huera retórica. De lo que se seguirá, por ejemplo, y entre otras buenas consecuencias, la desfeticización del asunto del precio de la gasolina, por demás, tan engorroso.

Transferencia de propiedad y responsabilidad administrativa

En tercer lugar, estas empresas, ahora también propiedad de hombres y mujeres de carne y hueso, se verán muy pronto sometidas a la necesidad de dar claras cuentas de su administración y de sus resultados económicos. Cesará, por consiguiente, la historia de irresponsabilidades gerenciales, encubiertas o por el manto de los intereses políticos o por la abundancia del provento rentístico.

Transferencia de propiedad, iniciativa privada y desarrollo social

En cuarto término, se le abrirá paso franco a la iniciativa privada, que por demás es un desiderátum de los nuevos tiempos. Paso franco de las más hondas repercusiones, debe señalarse. No sólo por la repercusión económica sobre el mercado de capitales nacional, sino por las consecuencias, llámensele civilizatorias, que todo ello tendrá para muchos venezolanos ahora marginados de las grandes corrientes de la historia presente. Baste apenas imaginar la significación de saberse accionista de empresas que circulan por el mundo entero, y cuyas propiedades se cotizan en todas partes.

Transferencia de propiedad y delimitación entre lo público y lo privado

En quinto término, se hará por primera vez posible la más inequívoca delimitación entre lo que son los intereses del Estado, en cuanto agente político de la Nación, y los intereses propios de los ciudadanos, privados y públicos. Roto el abismo que separa al Estado de los individuos, puesto que la riqueza de aquél no dependía de la acción o de la voluntad de éstos, ahora se abre el espacio para unas relaciones verdaderamente modernas de recíproca dependencia.

Transferencia de propiedad y desestatización

Por último, esta transferencia de la propiedad, que no por un simple capricho eufemístico habrá que llamarlo **desestatización**, deberá ocurrir a través de un proceso donde se elimine todo eslabón de intermediación. Ha de entenderse bien que se trata de una negociación mercantil entre el Estado y unos ciudadanos, en la cual es preciso eliminar de entrada cualquier posibilidad de filtraciones indeseables que desvirtúen su carácter. Desde luego, esta tarea de abrir los espacios económicos estatales al unísono que se dimensiona el Estado, envuelve profundas reformas. Por su obvia significación, aquélla que le concierne al petróleo tiene una natural primacía, y por ello demandará de una especial atención.

LA REFORMA PETROLERA

En relación con el petróleo ha de tenerse presente que la gran definición que se hizo de su ámbito, en términos legales e institucionales, ocurrió hace mucho tiempo. De hecho, a estas alturas, hace 50 años largos ya, que esencialmente no se toca la materia petrolera.

La nacionalización del petróleo, que ocurre a mediados de los años setenta, de hecho termina por ser sólo la finalización de los efectos que produjo aquella primera y única reforma. De lo que también se sigue que aquella reforma definió con rigor un tiempo del país. Sin duda, tiempo que ha concluido. Y si se quiere definir, en un sentido fundamental, el tiempo venidero de Venezuela, no puede albergarse dudas de que debe tocarse el fondo mismo de la materia propia del ámbito legal e institucional del petróleo.

El propósito de la reforma de 1943

La reforma petrolera envuelve unos cuantos puntos esenciales. Sin embargo, el concepto básico y primordial de lo que fue la reforma de 1943, tuvo que ver con el aprovechamiento económico de la propiedad del Estado sobre el recurso natural. Es decir, de un lado estaban quienes hacían la inversión, quienes aportaban la tecnología, quienes aseguraban los mercados, quienes hacían la gerencia, y que en aquel momento eran compañías extranjeras. Mientras que del otro lado se encontraba el Estado Venezolano, soberano además de propietario de un recurso valioso en el comercio mundial.

El sentido de la reforma de 1943 fue, pues, asegurarle al Estado, su participación dentro del negocio petrolero y por su condición de propietario del recurso. En tal respecto, la nacionalización es simplemente el aprovechamiento máximo posible, y pleno posible, de dicha condición de propietario. Una vez que esa maximización se produce, y que sobre el Estado recae ya no la condición sólo de propietario del recurso, sino también la de ser inversionista, innovador tecnológico, buscador de mercados y proveedor de gerencia y dirección, las útiles consecuencias de aquella separación tan nítida clara y eficaz desde un punto de vista político, económico, legal e institucional, deja de tener sentido. Al fin y al cabo, sobre el Estado, en su condición de tal, recaen ahora las dos misiones que la reforma de 1943 distinguió con tanto éxito. Resulta pues evidente la necesidad de un nuevo marco de cosas si lo aquí planteado habrá de llevarse a la práctica.

La concepción doctrinaria del futuro petrolero

En breve, la concepción doctrinaria que inspira la visión del futuro obliga a replantear el marco general dentro del cual ocurre la distinción en cuestión. De hecho, ahora se tiene al Estado propietario del recurso natural que es una realidad muy específica. Pero también se tienen compañías mercantiles del Estado que son agentes económicos en su sentido más pleno, y, por supuesto, se desea además convocar la mayor inversión privada.

Pues bien, aquella separación tan exitosa, sin duda, que se hacía en provecho del Estado, tiene por fuerza que replantearse. En suma, ya no puede ser simplemente el propósito del marco legal e institucional maximizar la renta para el Estado propietario, dejando como un mero residuo lo que es el ingreso debido a la inversión misma. En el pasado, y por decirlo en términos rigurosos, la primacía en la distribución de los frutos del negocio correspondía a lo que se ha llamado antes la renta del propietario, con mengua de la participación del capital, es decir, del beneficio empresarial. En adelante, es menester colocar en

paridad de circunstancias ambos ingresos, puesto que al futuro de la Nación Venezolana le importan por igual tanto aquella renta fiscal que es contrapartida del recurso natural, como el ingreso debido a la inversión.

Se trata, pues, de una profunda reforma conceptual, que tiene desde luego inmensas consecuencias en la práctica.

La reforma petrolera y la iniciativa privada

En primer término, la materia del principio básico. Para hacer clara la idea que se desea expresar, es útil transcribir el inicio del Artículo 5º del texto legal que regula la nacionalización. Allí se lee: «*En casos especiales y si es conveniente para el interés público, el Ejecutivo Nacional podrá acordar alianzas o negocios conjuntos*».

Es evidente que el énfasis está puesto en la negación de la participación de individuos privados en el negocio. El espíritu de aquellos tiempos de los años 70, en efecto, no puede estar más nítidamente señalado. Pues bien, con toda la fuerza del caso se afirma aquí que el interés público es mucho más que la presencia del Estado, es decir, que el monopolio de la presencia del Estado. El principio básico de la reforma, cuya materialización será desde luego cuestión de un sano proceso llevado con legítima prudencia, es que la participación de la iniciativa individual privada no será más «un caso especial». Y lo que es igualmente significativo, que «el interés público» no es más, de por sí o por definición, el interés del Ejecutivo Nacional.

En este orden de ideas, resulta de la más extrema importancia puntualizar lo siguiente. En el trasfondo del marco conceptual de la nacionalización hay, efectivamente, un postulado relativo a la iniciativa privada nacional, que en su momento, alguien muy representativo, expresó de esta manera: «*nos hemos asociado con el capital extranjero [a través de las concesiones], porque aporta tecnologías, capital de riesgo y mercados; pero, ¿qué puede aportar el sector privado nacional...? ¿Tiene tecnología petrolera, tiene mercados petroleros, tiene el capital en la magnitud en que se necesita? No tiene ninguna de las tres cosas*».²

La reforma petrolera que se adelantará afirma de plano una concepción de las cosas radicalmente opuesta a ésta de aquí extraída, y que prevalece con mucha más fuerza de lo que pudiera pensarse. Para el futuro del país, y decirlo suena a una verdadera perogrullada, es imprescindible que el capital privado nacional se haga presente a lo ancho y largo de todo el negocio petrolero.

La reforma petrolera y la participación razonable del capital. Cambios en la legislación impositiva

En segundo término, y para deslindar con íntegra claridad la cuestión de la propiedad sobre el recurso natural, de la propiedad sobre los medios de producción invertidos, es necesario hacer ciertas distinciones en la legislación impositiva. Se trata, dentro de un esquema que por fuerza deberá ser flexible, aunque nunca arbitrario ni discrecional, de definir lo que desde antaño se ha llamado 'la participación razonable' del capital en el negocio petrolero, es decir, aquella participación que permita al capital productor obtener un beneficio normal.

Para tal fin hay que delimitar claramente el problema. La contrapartida del valor del recurso mismo es un fenómeno, según las condiciones del mercado, presente en la fase de extracción del recurso natural, mas no en la refinación y en las demás actividades procesadoras del recurso. De manera que para estas últimas actividades deberá establecerse un tratamiento impositivo similar al de cualquier otra actividad productiva.

En la extracción, empero, y de acuerdo con el estado del

mercado, se establecerán además de los impuestos para cualquier actividad productiva unos impuestos especiales relacionados con el nivel de rentabilidad del activo fijo neto, de manera de garantizar la captación de aquella contrapartida del valor del recurso mismo que pertenece a la Nación. El beneficio resultante podrá entonces crecer con el aumento de la productividad y de la eficiencia, así como con los mayores volúmenes y precios.

La reforma petrolera y los cambios institucionales

En tercer lugar, habrá de abordarse la cuestión institucional. La reforma envolverá, por necesidad, la modificación de lo que es PDVSA y de lo que es su Asamblea de Accionistas.

Para todos los propósitos, en el espíritu del arreglo institucional en torno al petróleo se halla el principio de que PDVSA es un mero agente de retención de impuestos del Fisco Nacional. Sin urgencia retórica, debe decirse que nunca hubo algo más lejos del futuro del país que esta concepción, verdadera antigualla en el ánimo de algunos.

PDVSA es un conglomerado mercantil, esto es, una industria moderna en su más amplio sentido, aunque con ocasión de sus intercambios en el mercado entregue al fisco la contrapartida del valor del recurso natural en forma de tributos. La orientación de sus actividades, el horizonte que guía la planificación de sus negocios, la racionalidad más fundamental de sus cálculos económicos, deben aceptarse como lo que son, distintos, muy distintos, de los fines puramente fiscalistas o tributaristas con los que no pocos querrían gravarla.

Con todo, PDVSA en su misma constitución tiene una significación nacional. Y allí viene el delicado balance que es preciso hacer siempre consciente para poderlo manejar con sabiduría en cada circunstancia. Aquí jugará un papel nuevo y complejo el Ministerio de Energía y Minas, en cuanto representante del Estado-propietario.

En todo caso, la apertura accionaria de PDVSA, como se ha dicho, obligará a modificar la estructura de su Asamblea de Accionistas, con lo cual se introducirán cambios organizativos de hondas consecuencias.

La reforma petrolera y la renovada importancia del mercado interno

Finalmente, y no menos importante, la reforma petrolera alterará la estrategia relativa a la significación de los mercados de PDVSA. En efecto, para el futuro previsible el mercado interno de los hidrocarburos adquiere una importancia que no es

segunda frente al mercado externo. ¿No es, acaso, el esfuerzo productivo de la industria petrolera dirigido al mercado interno algo como un tercio del total de su esfuerzo?

El principio aquí envuelto, por supuesto, tiene que ver con el precio de los hidrocarburos, donde la diferencia entre el mercado externo y el interno es sólo la presencia de la renta en el primer caso, y su ausencia en el segundo. Pero de la decisión del Estado-propietario, que es económicamente sana y provechosa, de no cobrar renta ni a los consumidores ni a los productores nacionales, no puede seguirse que el precio interno que se fije vaya contra la industria como industria.

Hoy, por ejemplo, los hidrocarburos consumidos en el interior de la economía están sujetos al mismo régimen fiscal que las exportaciones, a pesar de que el precio interno ni siquiera repone los costos de producción que incluyen el beneficio normal esperado por el capital.

En suma, se habrá de poner en práctica una política de precios internos que haga rentable la industria petrolera nacional. Lo que significa, muy en concreto, que se puedan cubrir los costos salariales, los costos de depreciación, otros costos administrativos, al igual que aquel beneficio normal que asegure la continuidad rentable del negocio. Y puesto que el Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio de Energía y Minas, se abstendrá de cobrar su renta, otros serán los términos fiscales respecto del mercado interno.

Esto último, como resulta obvio, será un poderoso incentivo productivo, de cara a asegurar posiciones ventajosas para los productores nacionales en el mercado mundial.

EL DESTINO ECONÓMICO DE VENEZUELA Y LA POLÍTICA

El destino económico de Venezuela, más allá de las dificultades circunstanciales que hoy agobian y sobrecogen los mejores esfuerzos empeñados, tiene un claro rumbo. Para tomar ese rumbo, que apenas aquí se indica en algunas de sus líneas más gruesas, se precisa de una decisión política llena de coraje y valentía. Habremos de tomarla. Por el bien de los hombres y mujeres que habitan esta tierra, con un dejo de esperanza en el medio de este tiempo de verdadera mengua.

1. Arturo Uslar Pietri, Palabras pronunciadas en la Instalación de la Escuela Libre de Ciencias Económicas y Sociales, 28 de octubre de 1938, en *Sumario de la Economía Venezolana*, Tercera Edición, (Caracas, 1960) p.264.
2. Arturo Hernández Grisanti, en Francisco Faraco, *La reversión petrolera en Venezuela*, (Caracas, 1975).

REVISTA

Juntos

publicación trimestral editada por



CENTRO AL
SERVICIO DE LA
ACCION POPULAR

La Revista de la Acción Popular

Desde hace 4 años el Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP), presenta a las organizaciones comunitarias del país este Medio de Comunicación como herramienta de acción y reflexión, con el propósito de convertirse en referencia para la actividad del Movimiento Popular Nacional e Internacional; como expresión libre de sus opciones, esperanzas y luchas, convocando el bienestar social necesario.

SUSCRIPCION: Bs. 600,00 (4 números al año) • NUMERO SUELTO: Bs. 60,00
COLECCIÓN DE 20 NUMEROS GRATUITA PARA SUSCRIPTORES

San José a San Isidro, (Al Lado Abadía), Caracas 1010-A, Aptdo. 4240, Venezuela
Telf. 81-38-85/ 862-74-23 Fax: 862-71-82