

Autarquía socialista en el país de las concesiones:

brevísima historia de las empresas públicas en Venezuela

Ronald Balza Guanipa*

eyes heredadas desde la colonia garantizaron a Juan Vicente Gómez el dominio de los yacimientos petroleros venezolanos. Por ello su gobierno pudo fijar condiciones al otorgar concesiones a empresas extranjeras para su explotación. Aunque estuvieron atemperadas por las carencias tecnológicas de los venezolanos y por las recordadas consecuencias del belicoso nacionalismo de Cipriano Castro, al finalizar la dictadura el petróleo había aportado ingresos significativos a los presupuestos públicos. Para entonces algunos venezolanos advirtieron posibilidades y peligros en la existencia de esta importante fuente de riqueza. Entre ellos Arturo Uslar Pietri intuía que el petróleo podía ser una “maldición” para Venezuela, por ser un recurso agotable y en buena medida independiente de las capacidades productivas del país de entonces. Sin embargo, también anticipaba oportunidades. Si los recursos provenientes de una actividad destructiva y temporal permitían crear condiciones para que surgieran actividades creadoras y permanentes, Venezuela podría asegurar su futuro. En *Sembrar el petróleo*, publicado en 1936, escribió:

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

Los gobiernos debían utilizar los ingresos petroleros para estimular otras actividades productivas, en lugar de destinarlo principalmente al consumo, so pena de propiciar la descomposición de la sociedad venezolana. A pesar de la fundación de tres bancos públicos (Banco Obrero, Banco Agrícola y Pecuario y Banco Industrial de Venezuela) antes de esta fecha, la propuesta de Uslar podía tener nuevas resonancias en los nuevos gobernantes, los generales López Contreras y Medina Angarita.

Incrementar los ingresos por petróleo fue objetivo del gobierno de Medina, quien con la Ley de Hidrocarburos de 1943 logró aumentar la participación fiscal venezolana al 50% de los beneficios petroleros. En ese momento se unificaron y redefinieron las condiciones de las concesiones petroleras, que se extendieron por 40 años. Bajo las disposiciones de dicha Ley, Pérez Jiménez entregó nuevas concesiones en 1957. El 80% de las concesiones debían revertirse en 1983, y el 20% restante en 1997. La convicción por parte de las petroleras con respecto al cumplimiento de los contratos influyó en la abundante inversión que hicieron en Venezuela hasta 1958, y en el creciente flujo de ingresos recibido por los sucesivos gobiernos.

Sin embargo, el mejor destino de los recursos no era punto de acuerdo entre los venezolanos de la época. Uslar no dejó de repetir hasta su muerte que todas las “ayudas, facilidades y estímulos” que se ofrecieron después de 1945, cuando fue derrocado el gobierno del que for-

mó parte, no sólo no habían promovido actividades económicas sostenibles, sino que contribuyeron a construir un Estado monstruoso, que en lugar de ser sostenido por la Nación habría pasado a ser su soporte. Sin embargo, los gobernantes celebraban sus logros. Hasta 1958 buena parte de los ingresos públicos se destinaron a la provisión de edificios públicos, carreteras, suministro de agua potable y algunos hoteles y centros de recreación. La actividad privada entonces aprovechaba la segunda postguerra mundial para iniciar la sustitución “ensambladora” de importaciones, avanzar en el suministro de electricidad y telefonía en grandes ciudades y realizar construcciones con fines públicos o privados. La protección gubernamental de la actividad privada comenzó a instrumentarse desde 1958.

Con el derrocamiento de Pérez Jiménez el papel de los gobiernos en la economía fue revisado. En los primeros años de la democracia se tomaron importantes decisiones. Se anunció que no se renovarían las concesiones petroleras, de modo que al vencerse retornarían al Estado, sin que ello significara obligaciones para con las petroleras. Se crearon la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), la primera para encargarse del negocio petrolero y la segunda para promover el desarrollo industrial del sur del país, aprovechando las riquezas minerales de la zona y su potencial hidroeléctrico. Se iniciaron inversiones públicas para constituir la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE) y la primera etapa de la represa del Guri. Se continuó el procedimiento de compra de empresas telefónicas privadas iniciado en 1953, y que concluyó en 1973, quedando la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) a cargo de la administración pública. En estos años también se comprometieron significativos recursos en la masificación de la educación, la salud y el mantenimiento de la burocracia, que al decir de los críticos crecía de modo desordenado y caótico.

La vocación empresarial de los gobiernos democráticos se agudizó después de la muy discutida nacionalización del petróleo, promulgada en 1976 tras la también conflictiva nacionalización del hierro. Según algunos la primera no debió llevarse a cabo, dada la proximidad del vencimiento del 80% de las concesiones petroleras. Según otros no podía esperar, debido a la caída en las inversiones que siguió al anuncio de no más concesiones y a sucesivos cambios de las leyes, que otorgaban unilateralmente mayor participación a los gobiernos en los beneficios petroleros. Lo cierto es que la nacionalización coincidió con un extraordinario boom petrolero, y que los ingresos que generó cayeron en manos de gobernantes dispuestos a invertir en grandes empresas públicas. Según Gumerindo Rodríguez, ministro de Planificación del Presidente Carlos Andrés Pérez, al nacionalizar el petróleo “no sólo se aseguró mayor control de la sociedad sobre los beneficios del capital, sino que permitió garantizar recursos financieros para ampliar la escala y calidad del patrimonio público en las alturas dirigentes de la economía”. Entre las alturas el ministro anotaba petróleo y gas, aluminio y acero, electricidad y agua, petroquímica y cemento, transporte marítimo y aéreo, entre otras. Más que estimular, el gobierno se proponía dirigir la economía privada a través de sus empresas básicas, con el fin manifiesto de lograr “la creación y consolidación de una economía de servicio con miras a la capitalización social del hombre”. Los enormes ingresos petroleros del quinquenio fueron insuficientes para acometer los programas de inversión previstos y cumplir al mismo tiempo con los compromisos adquiridos con la educación, la salud y la burocracia. Por ello el gobierno de Pérez inició un arriesgado plan de endeudamiento público, que en buena medida fue continuado por las empresas básicas sin efectivo seguimiento del gobierno central durante la Presidencia de Herrera Campíns. La coincidencia de la caída de los precios del petróleo con alzas en las tasas de interés y confusas políticas

monetarias condujeron a una crisis de balanza de pagos en 1983. A ella siguió el gobierno proteccionista de Jaime Lusinchi, que estimuló el crecimiento durante sus últimos tres años recurriendo a un insostenible gasto fiscal.

Cuando Carlos Andrés Pérez regresó a la presidencia en 1989, la opinión de su ministro de Planificación, Miguel Rodríguez, era notablemente distinta a la de su predecesor. El desempeño de las empresas públicas, la calidad de los servicios públicos y la eficiencia del gobierno central se calificaron como inaceptables, y la estrechez financiera del gobierno en medio de costosos controles sobre la economía le llevaron a proponer, entre otros, cuatro discutidos conjuntos de políticas: liberación de precios, incremento de impuestos, privatización de empresas públicas y descentralización de servicios públicos.

Como en su primer gobierno, las empresas públicas fueron una prioridad en el segundo gobierno de Pérez. Pero esta vez en dirección contraria. En su diagnóstico, haber fijado precios (como el de la gasolina) y tarifas (como las telefónicas y eléctricas) a empresas con exceso de empleados habría causado pérdidas sostenidas en muchas de ellas, impidiendo su crecimiento y actualización tecnológica. Por tal razón estas empresas no sólo no alcanzaban la cobertura ofrecida, sino que aumentaban los requerimientos financieros sobre el gobierno, compitiendo con los recursos necesarios para salud y educación y conduciendo a la aplicación de políticas distorsionantes, inflacionarias e insostenibles. La venta total o parcial de las empresas y el otorgamiento de concesiones a través de gobernaciones a empresarios privados fueron las alternativas propuestas.

Para ello diseñó subsidios focalizados en sustitución de los indiscriminados que se otorgaban a través de los precios de bienes y servicios públicos, permitiendo sus incrementos e iniciando negociaciones para admitir la inversión privada nacional o extranjera en los negocios realizados “en las alturas dirigentes de la economía”. Estas

medidas no fueron bien vistas por todos los venezolanos. Al alza del precio de la gasolina en febrero de 1989 siguió el Caracazo, y a las privatizaciones de la CANTV y de Venezolana Internacional de Aviación, S.A. (VIASA) en 1990 siguieron las marchas, huelgas y protestas que precedieron los intentos golpistas de 1992 y la posterior destitución del Presidente Pérez en 1993. En medio de una severa crisis financiera que condujo a la adquisición pública de bancos quebrados, el Presidente Rafael Caldera pospuso el avance de la privatización hasta 1995. Entonces se anunció la negociación de las empresas del hierro y aluminio de la CVG, de hoteles, bancos y otras empresas creadas o adquiridas por gobiernos venezolanos. También avanzaron los trabajos dirigidos por Petróleos de Venezuela (PDVSA) para continuar la apertura petrolera iniciada formalmente en 1993.

No todas las privatizaciones previstas se llevaron a cabo. Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) se privatizó en 1997, y en 1999 se otorgó una concesión por 30 años a una empresa privada para reactivar y usufructuar los abandonados teleférico del Ávila y Hotel Humbolt. Con el final del gobierno de Caldera terminó también un prolongado período de precios bajos del petróleo. Con ello las presiones sobre el Presidente Hugo Chávez para admitir inversiones privadas en empresas públicas fueron menores. En 1999 y 2001 el gobierno promulgó nuevas leyes de Hidrocarburos, mediante las cuales se subordinó PDVSA al Ministerio de Energía y Minas y se le retiró poder para negociar contratos. Además, se endurecieron las condiciones fiscales relajadas durante los 1990 y se reservó al Estado participación mayoritaria en las actividades más rentables. Los recursos aportados por PDVSA permitieron, entre otras cosas, crear en 2004 el Consorcio Venezolano de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos, S.A. (CONVIASA), en sustitución de VIASA. La privatización de la CVG no sólo se detuvo: la creación de nuevas empresas lleva actualmente su número a 17.

Aun cuando las relaciones entre gobierno y empresas privadas han sido conflictivas desde 1999, agravándose los temores sobre posibles expropiaciones con la aprobación de la Ley de Tierras en 2001, fue después de la reelección del Presidente en 2006 cuando la intervención del gobierno se radicalizó. Aprovechando la coincidencia de un nuevo período presidencial con una crecida acumulación de divisas discrecionalmente administradas, el Presidente ordenó a comienzos de 2007 la recompra de la CANTV y la adquisición de la Electricidad de Caracas, argumentando que sus actividades eran “estratégicas”, y la compra del 60% de las acciones de las empresas que operaban en la Faja Petrolífera del Orinoco. Además amenazó con nacionalizar nuevamente SIDOR si no provee al país productos supuestamente prioritarios, con estatizar la banca si no concede préstamos preferenciales a los sectores que desea favorecer y con retirar la concesión otorgada a Ávila Mágica y construir un monumento a Bolívar en el Parque Nacional. Por si fuera poco, aduciendo que la no renovación de la concesión a la televisora privada RCTV para utilizar el espectro radioeléctrico conduce a violación de derechos difusos y colectivos, el Tribunal Supremo de Justicia ordenó el uso por tiempo indefinido de sus instalaciones para emitir la señal de un canal público, creando un importante precedente sobre el reconocimiento de la propiedad privada.

El modelo de las nuevas empresas públicas explícitamente se orienta a un llamado socialismo, cuyo horizonte según El Troudi y Monedero, “es incompatible con la propiedad privada de los medios de producción”. Las nuevas Empresas de Producción Social (EPS) serían “aquellas entidades económicas dedicadas a la producción de bienes o servicios, ... con igualdad sustantiva entre sus integrantes, basada en una planificación participativa y protagónica, y bajo régimen de propiedad estatal, propiedad colectiva o la combinación de ambas”.

Parece imposible que las empresas públicas “recuperadas” tengan mejores resultados que las creadas en los años 70, y no sólo porque la definición de las EPS diluye las responsabilidades gerenciales. A medida que se reduzca la inversión privada, por estatizaciones, pérdida de mercados o inseguridad jurídica, el ingreso de divisas pasará a depender casi exclusivamente del ingreso petrolero. Será necesario importarlo todo, o producirlo todo en EPS, pero producir sin importaciones hoy parece muy difícil. Dado que PDVSA actualmente sigue siendo el proveedor de divisas de Venezuela, que se endeude para invertir mientras realiza significativos gastos sociales no deja de recordar tiempos pasados. Pareciera que el socialismo autárquico del siglo XXI no podrá sostenerse sin la favorable expansión del capitalismo mundial, como no pudo sostenerse el capitalismo de estado de los 70 y 80. Esta compleja paradoja evoca los temores de Uslar publicados en 1936. Mientras el petróleo nos permita abandonar el intercambio no petrolero con el resto del mundo no sólo veremos destruirse una riqueza insustituible. También veremos la progresiva destrucción de las capacidades de los venezolanos para incorporarse exitosamente a un mundo donde los avances tecnológicos y comerciales determinan la prosperidad de los países. Mientras tanto, el gasto público no parece dirigirse a actividades que perduren cuando el petróleo se agote. Lamentablemente el próximo Estado venezolano, con nueva Constitución y nuevas empresas, no será por nuevo menos monstruoso.

*Profesor de Economía, UCV/UCAB/ULA