

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMIA Y CIENCIAS SOCIALES

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

Tema central:

La Reforma Petrolera en Venezuela

CARACAS, MAYO-AGOSTO

2 / 2002

FECHA 1
10-2002
EDITORIAL
LISBONA
PVP Bs.
7000.

Universidad Central de Venezuela

RECTOR

Giuseppe Giannetto

VICERRECTOR ACADÉMICO

Ernesto González E.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Manuel A. Mariña M.

SECRETARIA

Elizabeth Marval V.

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

DECANO

Víctor Rago

COORDINADOR ACADÉMICO

Flérida Rengifo

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Omaira Santoyo

COORDINADOR DE EXTENSIÓN

Eira Ramos

COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN

José Rafael Zanoni

*En Homenaje a los 280 años de la UCV
y del Primer Aniversario de la Declaratoria
de la Ciudad Universitaria de Caracas
como Patrimonio Mundial de la Humanidad*

**REVISTA VENEZOLANA DE
ECONOMÍA Y
CIENCIAS SOCIALES**

**CARACAS, mayo-agosto
vol. 8, nº 2, 2002**

REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES
mayo-agosto, 2002
vol. 8, n° 2

Directora: Margarita López Maya

Comité Editorial: Victor Abreu, Vladimir Acosta, Catalina Banko Enzo Del Bufalo, Edgardo Lander, Luis E. Lander, Dick Parker, Víctor Rago, Judith Valencia.

Comisión Asesora: Gioconda Espina (Venezuela), Daniel Mato (Venezuela), Haydée Ochoa (Venezuela), Sergio Chejfec (Venezuela), Clóvis Cavalcanti (Brasil), Lidia Girola (México), Aníbal Quijano (Perú), Fernando Robles (Chile), Carlos Vilas (Argentina).

Secretario de Redacción: Ardly Oswaldo Crespo Díaz

Corrector Arte Final: Pedro Moreno

ISSN-1315-6411

Depósito Legal: 199502DF21

La *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* es una publicación cuatrimestral. Es una edición de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

Indizada por: REDINSE; LATINDEX; Base de Datos CEPAL; Registro de Publicaciones FONACIT; Catálogo Biblioteca University of Texas at Austin UtnetCAT; Catálogo Biblioteca E. Peltzer BCV.

Fundada en 1958 como *Economía y Ciencias Sociales*, el actual nombre se adoptó en 1995.

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc., deben dirigirse a: REVECISO. Ciudad Universitaria, Edificio FACES-UCV, Piso 6, Oficina n° 635, o Módulo UCV, Código Postal 1053-A, Caracas, Venezuela.

Canje al Centro de Documentación "Max Flores Díaz", apdo. 47703, Los Chaguaramos, Caracas 1041.

Teléfono Fax: 605-26-29. Dirección electrónica: reveciso@faces.ucv.ve

Versión electrónica: www.ucv.ve/humanitas.htm

Expresamos nuestro agradecimiento al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV y al Fonacit por su apoyo financiero de esta edición

ÍNDICE

EDITORIAL	7
------------------------	---

ARTÍCULOS

Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana.....	13
Fernán González	

La utopía del mercado total y el poder imperial.....	51
Edgardo Lander	

Arquitectura regulatoria para el sector financiero.....	81
Felipe Pérez Martí	

El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo: el caso venezolano.....	103
Agustín Morales Espinoza	

Las reformas económicas en América Latina.....	129
Enzo Del Búfalo	

TEMA CENTRAL

LA REFORMA PETROLERA EN VENEZUELA

Presentación	
La reforma petrolera del gobierno de Chávez.....	185
Luis E. Lander	

La reforma petrolera venezolana de 2001.....	189
Alí Rodríguez Araque	

Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero.....	201
Bernard Mommer	

La política energética de Venezuela y el sector privado.....	209
Alan Viergutz	

El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela
origen y tradición legal..... 219

Jesús Mora Contreras

El programa de internacionalización en Pdvsa:
¿Triunfo estratégico o desastre fiscal?..... 237

Juan Carlos Boué

DOCUMENTOS

Un mundo mejor es posible..... 285

Foro Internacional sobre Globalización

RESÚMENES/ABSTRACTS..... 305

COLABORADORES 315

INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES..... 319

EDITORIAL

La sociedad venezolana, y junto a ella instituciones universitarias como la nuestra, han vivido meses terribles entre nuestra anterior publicación y ésta. Los dramáticos sucesos de la segunda semana de abril, así como las perniciosas consecuencias que abrieron, que al momento de escribir este editorial aún permanecen de resolución incierta, llaman a la reflexión y la responsabilidad de todos. Nosotros como venezolanos y universitarios, como productores y divulgadores de conocimientos, sentimos como un deber insoslayable hacer cuanto esté a nuestro alcance para la salida democrática a la crisis política que nuestra sociedad merece y la mayoría apoya.

El Comité Editorial había planificado, desde principios del año 2001, dedicar este segundo número del 2002 a la reforma petrolera que ya entonces estaba en discusión. Este tema central había cerrado unos días antes del golpe militar del 11 de abril, de manera que en los días siguientes tuvimos aguda conciencia de lo que la sociedad perdía, pues no sólo evaluábamos el retroceso en términos generales para la democracia y para nuestras vidas privadas, sino que podíamos sentir en carne propia el peligro que entrañaba para las universidades en términos de lo que ellas significan para la producción y el debate de ideas. Llegamos a pensar que no podríamos salir pues la reforma petrolera que discutimos en este número fue de los primeros hechos tangibles borrados por la plutocracia que se instaló el día 12. La corrección de este número en esos días y los siguientes nos aportó pistas para identificar algunos de los intereses autoritarios nacionales e internacionales que pudieron haberse sentido complacidos por este golpe de Estado y aún que hubiesen contribuido directa o indirectamente con él. Afortunadamente, se ha superado la ruptura del hilo constitucional. De regreso a la institucionalidad, la revista se enorgullece de salir con este tema central tan crucial: la reforma petrolera de 2000 y 2001 en Venezuela. El profesor Luis E. Lander, coordinador de este tema, ha reunido a un selecto grupo de académicos y especialistas, algunos incluso autores de la reforma, cuyos artículos enriquecerán el muy necesario debate sobre las características e implicaciones de esta política para nuestro futuro inmediato y mediato.

En nuestra sección de artículos comenzamos publicando un trabajo de investigación del profesor Fernán González del Centro de Investigaciones y Educación Popular de Bogotá, que analiza la violencia en Colombia desde una perspectiva geohistórica, revisando en los distintos espacios territoriales del hermano país las disímiles maneras en que emergieron la sociedad, el Estado y los actores sociales y políticos actuales. El análisis de González, abre las posibilidades de entender de manera más profunda y coherente el dramático proceso de descomposición que vive ese país y da pistas sobre la localización de

los nudos problemáticos de la sociedad desde donde podrían emerger soluciones. Colombia es un país muy querido por los venezolanos. Es imperativo que hagamos el esfuerzo por comprender en toda su dimensión la tragedia que allí se vive, y que nos afecta directamente. Por otra parte, el uso de la violencia como salida a los conflictos por parte de poderosos actores económicos, sociales y políticos colombianos es un espejo macabro en donde todos los países latinoamericanos, en especial Venezuela en la actual coyuntura, deben mirarse.

Seguidamente, el artículo del profesor Edgardo Lander de nuestra facultad, caracteriza la "utopía del mercado total" definida ésta como la sociedad inevitable e ideal que nos ofrece la ideología neoliberal. Lander busca a través del análisis crítico, poner al descubierto los mitos y falacias que se esconden tras esta visión del mundo, contribuyendo al reconocimiento de las construcciones de futuro de las utopías que se le oponen, que persiguen democracia, equidad, diversidad y solidaridad. El tercer artículo corresponde al profesor Felipe Pérez Martí, investigador del IESA y recientemente nombrado ministro de Cordiplan. Es una propuesta para unificar la regulación monetaria y financiera venezolana bajo la tutela del Banco Central de Venezuela. Esta propuesta la elevó a la Vicepresidencia de la República con motivo de la discusión de las leyes bancarias comprendidas en la ley Habilitante del año 2001. Nos ha parecido importante reproducirla aquí para nuestros lectores, como contribución al enriquecimiento del debate público a las puertas de una nueva reforma de la Ley de Bancos sancionada el año pasado. Para esta publicación, el autor ha hecho ajustes y actualizaciones a sus observaciones de entonces.

El cuarto artículo que presentamos en este número, es del profesor Agustín Morales Espinoza, de la Facultad de Agronomía de nuestra universidad, que indaga sobre la problemática de los sistemas agroalimentarios de países petroleros, en particular Venezuela. Es un lugar común referirse a las perniciosas consecuencias de la economía petrolera sobre la agricultura, manufactura y agroindustria. El profesor Morales Espinoza, no obstante, busca aquí un diagnóstico más preciso y complejo, que trasciende aquél de la relación directa entre apreciación cambiaria y depresión del sistema agroalimentario. Este artículo viene a complementar el tema central de este número presentando otro aspecto de lo petrolero en nuestra economía. Finalmente, el artículo del profesor Enzo Del Bufalo, también de nuestra facultad, revisa las reformas económicas en América Latina, las de posguerra y las de corte neoliberal que se vienen implementando desde los años 70. Del Bufalo pone de relieve los fracasos de ambos modelos para superar los problemas económicos fundamentales de la región.

En nuestra sección de documentos hemos incluido la versión preliminar de las conclusiones alcanzadas en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, reali-

zado en esa ciudad de Brasil a fines del mes de enero de este año. Con ello buscamos actualizar a nuestros lectores en los esfuerzos que vienen haciendo miles de actores nacionales e internacionales para construir una alternativa de mundo mejor para todos.

ARTÍCULOS

COLOMBIA ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ. APROXIMACIÓN A UNA LECTURA GEOPOLÍTICA DE LA VIOLENCIA COLOMBIANA

Fernán E. González

Este artículo¹ busca enmarcar las dificultades que llevaron a la ruptura del proceso del diálogo entre el gobierno del presidente Andrés Pastrana y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en una lectura de largo plazo, que tenga en cuenta el contexto de la historia política del país. Se trata de mirar el momento actual a la luz de la específica configuración del Estado y la sociedad de Colombia, enfatizando en la dimensión espacial de este proceso y sus diferencias regionales, que se expresan en las modalidades concretas de la ocupación de los territorios, de las formas de cohesión social que en ellas se generan, y de la manera como éstas se articulan con el proceso de construcción del Estado. En este artículo se combina la visión estructural e histórica de los escenarios donde se desarrolla el conflicto, tanto en la dimensión de la nación en su conjunto como en la dimensión de las regiones más particularmente conflictivas de ella, con el análisis de las lógicas de los actores sociales que voluntariamente optan por la violencia como única solución a los conflictos de la sociedad colombiana.

Para desarrollar este enfoque, el artículo empieza por analizar el momento actual de ruptura del diálogo, sus antecedentes inmediatos y el endurecimiento creciente de la opinión pública. Este análisis es contrastado con una mirada de largo plazo, que describe los escenarios geográficos del conflicto y los analiza en relación con el proceso de poblamiento del país y el estilo de construcción del Estado colombiano, desde sus orígenes coloniales hasta nuestros días.

La descripción de los escenarios geográficos del conflicto colombiano se realiza a partir de los mapas elaborados por el sistema de información georeferenciado (SIG) del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), que permite apreciar sus dinámicas espaciales, la lógica de expansión territorial que conllevan y los modelos implícitos de desarrollo rural que suponen. En un

¹ Este artículo recoge parcialmente las conclusiones del equipo de la investigación sobre "Procesos regionales de violencia y configuración del Estado en Colombia, 1998-2000", realizada en el Cinep, con el apoyo parcial de Colciencias.

tercer aparte, se analizan los trasfondos de larga duración que constituyen las condiciones de posibilidad, “las estructuras de oportunidad” de las opciones voluntarias de los actores armados. Estas opciones son producto de la interrelación de dos procesos complementarios: a) la manera como se ha venido poblando el país, cómo se organizó la estructura económica y social desde los tiempos coloniales, que creó las bases de un problema agrario que hasta hoy permanece sin solución y se expresa en un proceso de colonización campesina permanente y, más recientemente, en un proceso creciente de migración del campo hacia las ciudades; b) la permanencia de este problema campesino obedece, en buena parte, al modo como se ha venido construyendo el Estado colombiano, a partir de la unidad administrativa de la colonia española y de los procesos graduales de integración de territorios, poblaciones y grupos sociales, y a la manera como fracasaron, al menos en parte, los diversos intentos de crear un Estado de carácter moderno.

Finalmente, se analizan las consecuencias que tiene en el mediano plazo este proceso de construcción del Estado frente a los cambios de la sociedad colombiana desde los 60. La creciente y rápida urbanización del país, junto con otros cambios socioculturales, ha ocasionado una profunda crisis de representación política de los partidos tradicionales y del régimen político. Esta crisis se agrava aún más en las recientes décadas con la penetración del narcotráfico en la sociedad y en la política del país, la aparición de grupos paramilitares, los cambios recientes de los actores armados y las transformaciones del contexto internacional.

Una ruptura anunciada

El anuncio del presidente Pastrana de suspender las negociaciones con las FARC no pareció sorprender a nadie en el país: desde el asesinato de Consuelo Araújonoguera y el bloqueo al candidato liberal, Horacio Serpa, en el Caguán, la opinión pública venía registrando un notable endurecimiento contra el proceso de negociación, especialmente contra la zona de “despeje”. El cambio del ambiente internacional a partir de los sucesos del 11 de septiembre y el endurecimiento del Congreso en torno a la zona del despeje, debido a los secuestros y asesinatos de varios congresistas y los obstáculos a las actividades proselitistas en las zonas aledañas a la zona desmilitarizada, significaron una reducción del margen de maniobra del presidente en esta materia. Sin embargo, el moderado optimismo con que fueron recibidas las conclusiones de la llamada Comisión de Notables, plasmado de alguna manera en el acuerdo de San Francisco de la Sombra, permitió la prórroga de la zona de despeje hasta el 20 de enero de 2002 y abrió el camino a una discusión en torno a los mecanismos para ponerle fin al secuestro, la extorsión, los ataques a las poblaciones y el uso de los cilindros de gas.

Sin embargo, era casi general el consenso de analistas, políticos y comentaristas de los medios de comunicación que el modelo de negociación en me-

dio del conflicto estaba agotado y que se imponían serias modificaciones al funcionamiento del área desmilitarizada. Según Marco Palacios (2001), se necesitaba un nuevo modelo con una agenda más acotada de discusiones, un cronograma más definido y centrado en lo político, un carácter menos público de las condiciones específicas de la negociación, las cuales sólo deberían divulgarse cuando fueran a expresarse en reformas legales, y una participación más activa de la comunidad internacional, particularmente de Estados Unidos, pero desvinculada de la política antidroga. El carácter excesivamente general y abstracto de la agenda acordada, sostiene Palacios, hizo que los diálogos terminaran por circunscribirse a aspectos procedimentales, cuya iniciativa procedía fundamentalmente de las FARC, muy centrados en el funcionamiento de la zona de despeje. Esta agenda paralela consistía en la negociación en medio del conflicto, en una zona desmilitarizada bajo condiciones taxativas, prácticamente inmodificables y definidas prácticamente por las FARC, el canje de soldados, policías y oficiales por guerrilleros detenidos y un mayor compromiso por parte del gobierno en la lucha contra el paramilitarismo. A estos puntos concretos, habría que añadir la oportunidad de recuperar el déficit de legitimidad política de este grupo guerrillero ante los ojos de una opinión pública cada vez más opuesta a su estilo guerrillero y a su recurso a prácticas delincuenciales como el secuestro, la extorsión y la protección a los cultivos de uso ilícito.

Por estas razones, la prórroga de enero fue vista como la última oportunidad para recuperar la credibilidad del proceso y mostrar algunos logros en la negociación que hicieran irreversible el camino hacia la solución negociada del conflicto (ver González, 2001, 3-11). Pero, esta oportunidad se mostraría pronto como ilusoria cuando se presentó una nueva controversia en torno a la zona de despeje: ante la voluntad del gobierno de estrechar sus controles en las zonas aledañas a dicha zona, las FARC insistieron en la necesidad de que el gobierno retirara las restricciones a la entrada de extranjeros y suspendiera tanto los sobrevuelos como los retenes en las fronteras del área. Tanto el comandante de las Fuerzas Militares, general Fernando Tapias, como el Alfo Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, declararon que los controles no eran negociables. La situación hizo crisis el 8 de enero, cuando se hizo evidente que las conversaciones habían llegado a un punto muerto, donde ninguna de las partes se mostraba dispuesta a ceder. Por eso, el 9 de enero, Gómez, siguiendo instrucciones presidenciales, anunció que comenzaba el plazo de 48 horas acordado con la guerrilla para retirarse de la zona de despeje en caso del fracaso de las conversaciones. Y esa misma noche, el propio presidente Pastrana ratificó el anuncio afirmando que, dado que no se modificarían las restricciones que estaban vigentes desde el inicio del proceso, el gobierno daba por entendido que las FARC no continuaban en la mesa de negociaciones.

Sin embargo, la intervención activa de la comunidad internacional y de la jerarquía católica pareció lograr darle un nuevo aire al proceso: James Lemoyne, delegado especial de las Naciones Unidas para el proceso de paz, junto con los embajadores amigos del proceso y el presidente de la Conferencia

Episcopal Colombiana, parecieron lograr lo que parecía imposible: una declaración en que ambas partes, gobierno y FARC, reconocían que estaban dadas las garantías para continuar la negociación en la zona de distensión. Además, la presencia activa de la comunidad internacional y de la Iglesia permitió abrigar un moderado optimismo sobre las posibilidades de la solución negociada. Sin embargo, buena parte de la opinión pública se mostraba escéptica (50% de los entrevistados por la revista *Semana* se mostraban decepcionados porque no se había terminado el proceso) y aparecían cada vez más voces a favor de la ruptura del proceso, mientras que las partes enfrentadas no lograban superar del todo el clima de mutua desconfianza (ver "La tercería", en *Semana*, 21-1 a 28-1 de 2002).

Este escepticismo contrastaba con la opinión de importantes analistas, como Daniel Pecaut (2002, 44-45) que afirmaba que se había evitado "lo peor", ya que una ruptura habría significado "un salto al vacío": aun cuando "tarde o temprano" habría que regresar a las negociaciones, el país estaría "más debilitado y desconfiado". Sin embargo, alertaba para que no se cayera en la "ilusión" de creer que se habían superado las dificultades: la incertidumbre sobre los reales propósitos de las FARC es un problema que debe ser tenido en cuenta. Por otra parte, el autor comentaba como un avance el que el gobierno no hubiera retrocedido en hacer valer "su derecho legítimo a establecer controles en torno a la zona del despeje", lo que de algún modo borraba "el pecado original del proceso, la concesión incondicionada de esta zona". Además, se mostró que el proceso no podía avanzar si no se afirma la autoridad del Estado y se evidenció la importancia que las FARC daban a la zona de despeje, lo que otorga cierta capacidad de presión al gobierno. Por otra parte, se comprobó que se había reducido el margen de maniobra de ambos protagonistas, con nuevos condicionamientos: el gobierno no podría dar marcha atrás con la oposición reinante en la opinión pública, las fuerzas armadas y el gobierno estadounidense, y se hace cada vez más evidente el inmovilismo político de las FARC, que no aprovechó la ineficiencia del gobierno contra los paramilitares ni su ausencia de interés en los temas sociales. Su pérdida de peso político en los campos nacional e internacional por su encerramiento en los territorios rurales donde nacieron y su desconfianza frente a la política, no sólo tradicional sino moderna, incluida la izquierda democrática y las agrupaciones de la sociedad civil.

Pero pronto este moderado optimismo fue dando lugar a una creciente tendencia en contra de la continuación del proceso ante la escalada terrorista de las FARC contra la infraestructura vial y energética en los departamentos del Meta, Cundinamarca, Casanare, Antioquia, Tolima y Huila, que culminaron con el atentado contra el sistema de Chingaza, que hubiera dejado sin agua a la capital y hubiera arrasado varios pueblos con sus aguas. La opinión pública no podía comprender el sentido de esta escalada, que no contrariaba la letra de los acuerdos en sentido estricto, pero sí el espíritu de reconciliación que lo inspiraba. Sin embargo, la lógica de la guerrilla no se había modificado, pues

siempre habían tendido a mostrar fuerza antes de negociar: querían mostrar que no cedieron por debilidad, que la euforia del ejército no se justificaba y que la eventual tregua pactada no sería una rendición sino una verdadera negociación que implicaría reformas de fondo: al cese de hostilidades por parte de la guerrilla debería corresponder el cese de hostilidades del Estado contra los pobres, que implicaría la suspensión de las políticas neoliberales como las privatizaciones en sectores estratégicos, y la lucha contra el paramilitarismo. (“Cese y fuego”, en *Semana*, 28-1 a 4-2 de 2002). Por otra parte, la escalada terrorista también buscaba atenuar la presión del ejército en las cercanías de la zona del despeje y cobrarle al gobierno el mantenimiento de los controles y los sobrevuelos.

Pero, el momento nacional e internacional se había modificado y esa lógica inmutable terminó por deslegitimar totalmente el proceso (García, 2002), al llevar hasta un límite insostenible el “esquizofrénico arte de negociar como si no existiera la guerra y hacer la guerra como si no existiera negociación”. Esta esquizofrenia y el agotamiento del espacio político del presidente se hicieron evidentes con el secuestro del senador Jorge E. Gechen Turbay, cuyo carácter tan planificado impedía explicarlo como acto aislado de un frente, sin aprobación por parte del secretariado. Era obvia la intención de las FARC de medir hasta dónde podría llegar la tolerancia del gobierno ante la nueva provocación. Y éste la aprovechó como “tabla de salvación” para retirarse de un proceso, que estaba convencido de que no conducía a ninguna parte.

Por parte de la guerrilla, también se había venido produciendo un endurecimiento de los frentes no beneficiados con la zona de despeje, cuyos comandantes no estaban involucrados en las negociaciones. Además, las ventajas logradas en el proceso de negociación parecían agotarse: los controles más estrictos sobre la zona de despeje la hacían menos inútil para los propósitos de las FARC de usarla como retaguardia, no se había avanzado en el canje de oficiales por guerrilleros, ni en la lucha contra el paramilitarismo. Tampoco se había logrado recuperar legitimidad política, pues las audiencias públicas no habían logrado presentar a este grupo como abanderado de las reformas sociales necesarias.

Así, la decisión por la salida militar se produce en las dos partes confrontadas, ambas convencidas de la posibilidad de un triunfo militar o, al menos, de una mejoría sustancial de la correlación de fuerzas que obligara al contrario a negociar en serio. En ese sentido, la ruptura del proceso abre las condiciones para la ampliación de la guerra, que podría tener cambios significativos por el mejor equipamiento y apoyo tecnológico externo a las FFAA, su mayor legitimidad política y su eficiencia contra operaciones en gran escala de la guerrilla, que suponen grandes concentraciones de fuerza. Según León Valencia, (2002), esto supondría un regreso de las FARC al modelo guerrillero clásico: operaciones “avispa”, golpes puntuales y esporádicos contra poblaciones aisladas, con una estrategia defensiva de su tradicional zona de retaguardia (con-

fluencia de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Huila y Meta) y una estrategia ofensiva para consolidar su expansión hacia Nariño, Cauca, Valle, Norte del Huila y Tolima. Además, se multiplicarían los atentados terroristas en todo el país, sobre todo en las grandes ciudades, para mostrar presencia nacional y “hacer sentir la guerra a la oligarquía”, lo mismo que los secuestros de políticos de las regiones aledañas a la zona del despeje. Ambas cosas no harán sino fortalecer la opinión pública a favor de salidas autoritarias, incluidas las paramilitares.

El resultado de estos acontecimientos es comentado por Hernando Gómez Buendía (2002), que afirma que “la ruptura” mostraba que el proceso había nacido muerto por estar amarrado a la zona de distensión y evidenciaba un “malentendido fundamental” entre las partes: las FARC pensaban que las reformas sociales eran la condición previa para la suspensión de hostilidades, mientras que la opinión pública insistía en que si las FARC continuaban su accionar violento, no había nada que negociar. En ese mismo sentido, afirmaba Camilo Gómez, en una entrevista a la *Revista Cambio* (4 al 11-3-2002), que al proceso de paz le había faltado pedagogía para hacer entender su sentido, alcances y limitaciones.

Esta afirmación coincide con los análisis de Marco Palacios (2001), para quien el problema reside en que los diálogos no lograron crear entre las partes “un campo común de significados sobre qué se entiende por *solución política al conflicto armado*”. Pero tampoco existe un análisis compartido sobre la naturaleza y orígenes del conflicto en el conjunto de la población colombiana, ni siquiera una percepción común. A nuestro modo de ver, esta falta de consenso obedece, en buena parte, a la heterogeneidad interna de la sociedad colombiana, que no percibe la situación que atraviesa la población civil en las zonas en conflicto, atrapada entre el fuego cruzado de los adversarios.

Inexistencia de consensos sobre el problema y su solución

Como muestra Palacios (2001), la guerrilla concibe la negociación como un medio para conseguir reformas sustantivas mientras sigue logrando avances militares en otras zonas del país. El gobierno, por su parte, piensa en las negociaciones como un proceso pedagógico para crear mutua confianza y un clima favorable a la negociación con vistas a un futuro desarme y desmovilización de la guerrilla. El grueso de la opinión pública de los sectores urbanos se muestra crecientemente escéptico frente a la negociación, cuyo alcance no comprende, pues tiende a concebir el conflicto armado como una subversión contra el orden establecido, de cuya legitimidad no abriga dudas.

El mundo urbano, donde hay cierta presencia de las instituciones del Estado, tiende a percibir a los alzados en armas como meros delincuentes, pues consideran que la motivación ideológica y política de su momento fundacional ha sido reemplazada por el interés económico, evidenciado por la financiación

del narcotráfico y las prácticas extorsivas y el secuestro, que cada vez afectan más a las capas medias y altas de las ciudades. Por su parte, el sector más tradicional de la sociedad –representado en los sectores rurales y las poblaciones pequeñas y medianas, integrados al país y al Estado por medio de la clase política tradicional y sus respectivas clientelas– también siente socavada sus bases de organización social y política por los avances de la guerrilla, lo que consiguientemente afecta su relación con el Estado. Este avance aprovecha el hecho de que la integración clientelista es altamente asimétrica, pues sólo permite la articulación de los miembros de la clientela de los partidos tradicionales, lo que deja por fuera a buena parte de la población rural, que puede servir de base para la expansión ilimitada de los grupos armados al margen de la ley, del signo ideológico que sea.

En esas zonas y en las áreas menos integradas del país es donde se localiza principalmente el conflicto entre guerrillas y paramilitares, que se mueven en contravía: las guerrillas nacen en regiones periféricas de colonización campesina para proyectarse hacia zonas más ricas e integradas, con una lógica extorsiva y militar, mientras que los paramilitares surgen en zonas más ricas e integradas, donde la rápida acumulación de riqueza contrasta con bolsones de población campesina marginal y existen fuertes poderes locales semiautónomos, para avanzar hacia las zonas de colonización campesina, donde las guerrillas han sido hegemónicas desde su origen. Ambas lógicas son poco inteligibles para la población urbana, y menos para sus sectores medios y altos.

En el fondo, se podría afirmar que esta diferente concepción del conflicto armado, obedece a la propia heterogeneidad de la sociedad colombiana y a la manera diferenciada y desigual como hace presencia en ella el Estado. Esta heterogeneidad y diferenciación se expresa en la combinación de un país selectivamente modernizado, donde el Estado aparece por medio de una burocracia relativamente moderna, un aparato de justicia impersonal y un ejército que pretende el monopolio de la coerción legítima, con regiones donde el Estado hace presencia de un modo más indirecto, por medio de gamonales locales y políticos tradicionales del orden regional, y otras zonas donde no existe una presencia eficaz de las instituciones estatales, ni donde tampoco se han consolidado mecanismos internos de coerción, cohesión y jerarquización sociales, que son las bases de los poderes fácticos del orden local.

Para aproximarse a la comprensión de esta heterogeneidad de la sociedad colombiana y esa presencia diferenciada del Estado, con vastas zonas donde no existe un total control estatal, conviene describir primero los escenarios geográficos de la violencia para pasar luego a analizar el particular proceso de construcción del Estado en Colombia, como trasfondo histórico de las transformaciones recientes del conflicto armado.

Los escenarios de la violencia

La geografía de la violencia no cubre homogéneamente ni con igual intensidad todo el territorio de Colombia. La confrontación armada es altamente diferenciada siguiendo la dinámica interna de las regiones, tanto en su poblamiento y formas de cohesión social como en su organización económica, su vinculación a la economía nacional y global y su relación con el Estado y el régimen político y, consiguientemente, con esa dinámica regional, con la presencia diferenciada y desigual de las instituciones y aparatos del Estado en ellas². Esta diferenciación de la presencia del conflicto es parcialmente producto de condiciones geográficas y demográficas previamente dadas: la cercanía de selvas y montañas, el territorio dividido por tres ramales de la cordillera de los Andes, cuyas vertientes y valles interandinos están cubiertos por bosques de niebla casi permanentes, la cercanía de zonas de economía campesina de subsistencia, son parte del escenario natural para el funcionamiento de la guerrilla.

Pero esas condiciones no determinan necesariamente la opción de los actores y grupos sociales por la violencia, sino que ésta es el producto de la elección voluntaria de grupos de carácter mesiánico y jacobino que deciden, en una circunstancia histórica determinada, que la acción armada es la única salida posible para los problemas de la sociedad. Esa diferenciación espacial y temporal de las violencias y la presencia diferenciada del Estado en las regiones y circunstancias, obedecen a que las violencias colombianas no giran en torno a una sola polarización entre amigos y enemigos, claramente definidos, en torno a un eje específico de conflictos (económico, étnico, religioso, nacional, etc.), sino que sus contradicciones se producen en torno a varias dinámicas de distinto orden y a procesos históricos diferentes, que se reflejan en identidades más cambiantes y en cambios en el control de los territorios. En ese sentido, es posible diferenciar varias dinámicas geográficas del conflicto armado, como señala en su informe Teófilo Vásquez (2001), aunque a menudo ellas puedan entremezclarse y reforzarse mutuamente:

La dinámica macrorregional. La lucha por corredores geográficos, que permiten el acceso a recursos económicos o armamento, lo mismo que el fácil desplazamiento desde las zonas de refugio a las zonas en conflicto (ver mapa n° 2). Pueden distinguirse los conflictos por zonas.

² Esta información es producida por SIG, del Cinep de Bogotá, a partir de los Bancos de Datos del Centro sobre conflicto armado, violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (ver mapa n° 1, Síntesis año 2000). Las zonas particularmente conflictivas están definidas por la coexistencia en algunos municipios de enfrentamientos bélicos, violaciones a los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario y violencia político-social. A partir de esa coexistencia, el SIG agrupa los municipios más violentos en regiones que no coinciden necesariamente con la división administrativa oficial pero que reflejan más adecuadamente la lógica geográfica de la guerra.

1. En el *norte*, las autodefensas han logrado cierto control sobre el eje Córdoba-Urabá antioqueño y chocono- Nudo del Paramillo- Nordeste antioqueño, Bajo Cauca antioqueño y Magdalena Medio (sur de Bolívar, sur del César, Barrancabermeja), aunque las FARC hacen esfuerzos por recuperar el control de algunas de estas áreas y el ELN (Ejército de Liberación Nacional) trata de defender su presencia en el sur de Bolívar mientras propone una negociación política (ver mapa n° 3). La dilación del gobierno para iniciar esa negociación y las dificultades que los grupos paramilitares y las poblaciones campesinas sujetas a su influencia han interpuesto contra una eventual zona desmilitarizada en esta región para facilitar los diálogos han reactivado los enfrentamientos militares por el control de esta área y han conducido a una alianza entre las FARC y el ELN para enfrentar a los grupos paramilitares.

Esta lucha por el control de este corredor puede ilustrarse con el caso de los conflictos de 2001 en torno a la población de Peque (Antioquia), donde han alternado su presencia los grupos de autodefensa, las FARC y, finalmente, el ejército y la policía nacionales. Peque está situada en el arco geográfico (ver mapa n° 4) entre el occidente y el norte de Antioquia, junto con Dabeiba, Cañasgordas, Uramita, Frontino, Ituango, Tarazá y Valdivia, que constituyen el corredor entre el sur de Bolívar y la zonas de Córdoba (por la región de Santa Ana, San Jorge y Barillo) y el Urabá antioqueño (Apartadó y Turbo). Para algunos, hay que considerar también el impacto que proyectos como la hidroeléctrica Pescadero-Ituango tendrá para la valorización de las tierras vecinas, lo que hace a la región atractiva para los grupos armados.

2. En el *sur oriente*, las FARC han poseído tradicionalmente gran capacidad bélica por lo que esta macrorregión se ha caracterizado generalmente por más agudas confrontaciones con la fuerza pública, que en los últimos años han disminuido obviamente, con la creación de la “zona de despeje”. La creación de esta zona para facilitar los diálogos entre guerrilla y gobierno obedece a la presencia dominante de las FARC en esta área, sobre todo en la zona rural.

Pero esta hegemonía se ha venido modificando en los últimos tiempos: desde los años 80, los paramilitares han venido consolidando un bastión militar en el Meta (eje Puerto López-Puerto Gaitán-San Martín) y desde 1996 (especialmente en 1998 y 1999) se ha venido fortaleciendo la presencia paramilitar en el Putumayo, sur del Caquetá y la zona contigua al área del “despeje”. A partir de 1999 y 2000, el ejército colombiano ha recuperado cierta capacidad ofensiva en áreas estratégicas como la zona del Sumapaz, bastión tradicional de las FARC, que podían desplazarse a través de ella entre el Meta, Cundinamarca, Tolima, Huila y el Sur (Caquetá, Putumayo, Guaviare).

En esta zona histórica de las FARC, además del avance de un ejército más moderno y mejor equipado, se ha venido produciendo un cambio estructural de cierta importancia con la consolidación de un campesinado medio y la repartición de las grandes haciendas tradicionales, lo que deja a la insurgencia con menor base social, aunque las FARC insistan en mantenerse ahí por razones de respeto a su tradición histórica y por el predominio de la visión militar sobre la político-social (la idea del cerco a Bogotá como decisión de la VII Conferencia en 1983). Estas tendencias empiezan a afectar al corredor tradicional de la historia de las FARC, que corresponde al piedemonte amazónico de la cordillera oriental y que sigue la colonización por la vía fluvial (de los ríos Duda, Ariari, Guayabero, Caguán, Caquetá y Putumayo). En buena parte, este corredor tradicional de las FARC coincide con la zona desmilitarizada o “despejada”, y sus áreas de influencia.

Tal vez en razón de estos cambios, en el *sur occidente* se está consolidando un nuevo corredor geográfico, que corresponde a un eje que parte de la zona del despeje, donde no se presenta ahora actividad militar, lo que permite a las FARC tener una fuerza militar disponible. El nuevo eje se proyecta desde los municipios vecinos a la zona desmilitarizada hacia el sur del Huila, norte del Tolima, los límites entre Tolima y Valle (páramo de Las Hermosas) los límites entre el sur del Valle y el norte del Cauca, buscando la salida al Pacífico y aprovechando la colonización campesina de las regiones del cañón del río Naya y la Costa Pacífica. Pero el hecho de que algunas de estas áreas del Valle del Cauca hubieran sido aprovechadas por el ELN como lugar de reclusión de los secuestrados de la iglesia de La María atrajo la atención y los ataques de los paramilitares.

Por otra parte, la dinámica nacional y la presión de EEUU por la erradicación de cultivos ilícitos introducen algunas variaciones en los conflictos regionales. Así, hacia el sur, en la frontera con Ecuador, se presenta una lucha entre las FARC y grupos paramilitares por el control del departamento del Putumayo, donde se concentra buena parte de los cultivos de coca (ver mapa n° 5). Esto hizo que en él se concentrara la estrategia militar del Plan Colombia para recuperar el control de la región con fines de erradicación. Por otra parte, la existencia de la zona de distensión, bastante cercana a la región, hizo posible que las FARC desplazaran efectivos militares hacia ella para buscar recuperar el control de ella y asegurar su salida al sur por la vía Pasto-Mocoa y al norte por la vía Mocoa-Pitalito.

Dinámica mesorregional. Centrada en la lucha por el control dentro de regiones que refleja la confrontación entre áreas más ricas e integradas, o en rápida expansión económica y zonas campesinas de colonización campesina periférica al margen de los beneficios de las zonas en expansión. En términos políticos, estas zonas se caracterizan por el predominio de poderes políticos de corte tradicional, la poca presencia directa de las instituciones y la burocracia del Estado central, que deja bastante autonomía a los

poderes locales o regionales, consolidados o en proceso de consolidarse, que sirven de base al denominado *dominio indirecto del Estado*³. Este predominio político y el control económico de las zonas en expansión se sienten amenazados, por una parte, por el avance militar de la guerrilla, que encuentra bases sociales de apoyo en las tensiones internas del mundo campesino periférico y recurre a la lógica extorsiva sobre particulares y administraciones locales “tuteladas” por ella. Y, por otra, por las políticas modernizantes y reformistas del Estado central, que significan una tendencia hacia la expansión del *dominio directo del Estado*, que socava las bases tradicionales de su poder. En ese sentido, las negociaciones de paz son normalmente miradas con cierta suspicacia por los grupos regionales y locales de poder como en el caso de Córdoba (Romero, 1998).

Los enfrentamientos en el Catatumbo, Arauca (ver mapa n° 6) y Casanare, en la frontera con Venezuela, pueden leerse en esta perspectiva: la lucha por el control de los recursos provenientes de las regalías petroleras o de los sembradíos de coca, la “tutela” armada sobre las respectivas administraciones locales y el manejo “clientelista” de sus dineros enmarca bastante los conflictos en esas áreas (Peñate, 1991 y 1997). Allí, las FARC quieren desplazar al ELN de su acceso al control indirecto de las regalías, por lo cual boicotean continuamente el oleoducto. A su vez, algunos enfrentamientos por el control de recursos regionales terminan afectando la dinámica nacional: en buena medida, la lucha por el control de los cultivos de coca en San Pablo, Simití y Cantagallo y de la explotación aurífera en la serranía de San Lucas explica la confrontación entre guerrillas y paramilitares en el sur de Bolívar, el incremento de la violencia en el Magdalena Medio y los obstáculos para decretar una zona de encuentro con el ELN en esta región.

Dinámica microrregional. Refleja la lucha dentro de las subregiones, localidades y sublocalidades (“veredas campesinas”). Generalmente, se producen pugnas entre la cabecera urbana (más fácilmente controlable por los paramilitares o el ejército) y la periferia rural de las veredas campesinas, donde la guerrilla puede actuar con mayor libertad. También se desarrollan enfrentamientos entre veredas de distinto signo ideológico, diferente origen poblacional, diversa dinámica económica, intereses económicos contrapuestos. El caso de las recientes masacres ejecutadas por las FARC en Tierralta, Córdoba, refleja esta dinámica, donde los paramilitares controlan la cabecera municipal pero tienen grandes dificultades para imponerse ple-

³ Los conceptos de “dominio directo” e “indirecto” del Estado están tomados de la obra de Tilly (1992 y 1993) para contraponer el control directo del Estado sobre la población de un territorio por medio de una burocracia moderna, una justicia impersonal y un ejército con pleno monopolio de la fuerza, con el control indirecto que puede ejercer por medio de los poderes locales y regionales existentes de hecho, con los cuales comparte y negocia el monopolio de la fuerza y de la administración de la justicia.

namente en la periferia de las veredas. Incluso, no ha sido posible establecer con claridad el número de víctimas (ni recoger los cadáveres, una semana después de los hechos) porque ni las autoridades ni los organismos humanitarios han podido llegar a las veredas de Zancón, Alto del Socorro, La Palestina y La Gloria (corregimientos de Tierralta), por los combates entre guerrilla y paramilitares por el territorio cocalero del Nudo del Paramillo. Al parecer, los campesinos fueron acusados de sembrar y cuidar los cultivos de coca de los paramilitares en ese territorio, que las FARC están intentando recuperar.

De las “territorialidades bélicas” a la presencia diferenciada del Estado

La descripción de estos escenarios geográficos donde los diversos actores armados compiten por el control de un territorio dado, donde el Estado carece del pleno monopolio de la fuerza, responde a lo que María Teresa Uribe conceptúa como “territorialidades bélicas” (Uribe, 2001, 251-253). Uribe retoma la vieja idea hobbesiana de “estados de guerra”, reelaborada más recientemente por Foucault, para describir situaciones o partes del territorio donde el poder institucional no es soberano sino prevalece en sectores amplios de la población “la voluntad manifiesta de no someterse al orden estatal y de resistirse a su dominio y control”, incluso con la posibilidad de combatirlo con las armas. En esos “estados de guerra” coexisten territorios relativamente pacíficos con espacios particularmente violentos, lo mismo que períodos de baja intensidad de conflictos con momentos de agudización de ellos y enfrentamientos bélicos directos con “violencias múltiples y difusas”.

Obviamente, como señala la autora, los correlatos de esta situación son “la fragilidad de la soberanía estatal” y consiguientemente el carácter virtual de la ciudadanía: la soberanía interna permanece “en vilo, en disputa, mientras que los derechos de los ciudadanos se tornan precarios y vulnerables, ya que las normas y leyes del Estado sólo de manera restringida operan como referentes para la acción pública de los ciudadanos”. Este carácter virtual de la ciudadanía hace que la opción más racional sea, como en “el dilema del prisionero”, actuar como “free rider”, tal como señala Pecaute (1997) y la misma Uribe: el ciudadano actúa más de acuerdo “con los órdenes alternativos de hecho” que con referencia a la ley u orden institucional (Uribe, 2001, 256).

Estas situaciones han sido leídas por algunos como una especie de reedición del “colapso parcial del Estado”, concepto utilizado por Paul Oquist para caracterizar la violencia de los años 50 (Oquist, 1978, 322-223). Para Oquist, este colapso se manifestaba en la “crisis e inoperancia de las instituciones establecidas, la pérdida de legitimidad del Estado, la apelación del mismo a prácticas terroristas (...) la ausencia física del Estado en grandes regiones del país y las contradicciones dentro del aparato armado del mismo”. Sin embargo, Oquist sostenía que esta “destrucción del Estado” no producía necesariamente violencia porque el control social imperante en algunas regiones o loca-

lidades podía compensar “una ruptura estructural a escala nacional” (Oquist, 1978, 47). Además, este autor introducía una importante diferenciación entre las regiones “estratégicas y centrales”, donde el Estado ejercía un control directo y otras donde el poder del Estado era “tenue” (ibíd., 269). Por otra parte, reconocía plenamente “la debilidad estructural” del Estado colombiano, pero señalaba que desde las primeras décadas del siglo xx se había producido una importante expansión de sus atribuciones: el análisis de la violencia de los años 50 y el papel del Estado en ese entonces debería situarse en el marco de esa expansión.

En ese sentido, Pecaut prefiere hablar de “precariedad del Estado” en contraposición con algunos autores que explican la violencia reciente como una respuesta a las limitaciones, implícitas o no, que el régimen bipartidista del Frente Nacional imponía a la vida política colombiana. Sin negar esas restricciones, Pecaut (2001, 27-34) recordaba el carácter de pacto pacificador y civilizador que tuvo este régimen, subrayando sus resultados innegables y mostrando cómo no ahogó del todo la competencia política. Pecaut subraya la importancia de “los múltiples espacios” que dejó “abiertos” el Frente Nacional y el régimen posterior y critica que esas concepciones tiendan a considerar este régimen bipartidista “como el disfraz político de un Estado que controlaría fácilmente a la sociedad”. A su juicio, esta tendencia no toma en cuenta lo que él considera el factor central de la historia colombiana: “la precariedad del Estado-nación (...) que sirve de contexto a la recurrencia de la violencia”.

Para Pecaut, algunos rasgos de esta precariedad son reconocidos por los analistas: todos admiten que el Estado no ejerce su autoridad en vastas regiones del país, como las de colonización reciente, lo que deja el campo abierto al “uso privado de la fuerza” y a instituciones sustitutivas como las organizaciones guerrilleras. Pero esta falta de autoridad estatal muestra sólo un aspecto de la precariedad del Estado-nación, que reside fundamentalmente en su incapacidad para consolidar su influencia en la sociedad, que obedece a que las simbologías de los intervencionismos económico y social no encontraron en Colombia condiciones para su desarrollo: ni el sector exportador cafetero ni la naciente industria tuvieron que recurrir al Estado para aliviar sus problemas en la depresión de los años 30. Tampoco el intervencionismo social se puso al servicio de la consolidación del Estado sino que fue un instrumento del partido liberal para consolidarse dentro del electorado urbano: para Pecaut, la identificación con los partidos tradicionales como subculturas contradictorias y mutuamente excluyentes no daba lugar para “una imagen unificada de la nación, ni para un Estado independiente de los partidos” (Pecaut, 2001, 35). Sobre estas bases, la sociedad colombiana avanzó en el siglo xx, “sin que las estructuras y la concepción del Estado hayan sido profundamente alteradas”.

Las consideraciones de Oquist y Pecaut son reforzadas por Mary Roldán en su trabajo sobre la violencia en el departamento de Antioquia entre 1946 y 1953 (Roldán, 1992 y 1989), donde desarrolla algunos conceptos de Oquist

insistiendo en que “la escasa presencia del Estado en la mayor parte de las poblaciones colombianas” no significaba necesariamente “un vacío de autoridad”, pues al “lado de una muy limitada presencia del Estado” coexistían “mecanismos autóctonos de control social y de organización política (...) aun en los más pequeños reductos de población”. En esa línea, Roldán diferencia entre municipios “centralmente integrados”, donde la violencia se restringe a la competencia entre los partidos por el acceso a la burocracia, de “municipios de frontera”, donde la violencia incluye otro tipo de conflictos como problemas de tierras y aparece otro tipo de violencia guerrillera. En el primer caso, el Estado no interviene directamente sino que delega el control de la situación a los mecanismos internos del bipartidismo mientras que interviene directamente para controlar la situación en las zonas de colonización.

El desarrollo de las ideas de Oquist, Roldán y Pecaut nos ha llevado a pensar (González et al., 2002) que esta diferenciación regional de la violencia es un indicio de la diferenciación regional del Estado, que se expresa en distintos tipos de relación con las sociedades locales y regionales, cuyo grado de poder determina hasta qué punto el dominio del Estado colombiano es de tipo “directo” o “indirecto”, según la terminología de Charles Tilly. Y esa articulación del Estado colombiano con los poderes de hecho existentes en regiones y localidades explica por qué el Estado colombiano no logra imponer claramente su control en todo el territorio nacional: su dependencia de los partidos tradicionales como subculturas que fragmentan la simbología de la unidad nacional y como federaciones de poderes locales y regionales es parte de la explicación de su precariedad, entendida como cierta falta de distancia frente a las fuerzas sociales realmente existentes. Y su falta de intervencionismo económico y social impone un modelo liberal de Estado, que deja bastante campo abierto a la dinámica de las fuerzas contrapuestas de la sociedad: ni los intereses de los gremios económicos, ni las luchas de los movimientos sociales van a expresarse de manera directa en el Estado, ni en los partidos tradicionales. Lo que constituye el germen de la crisis actual de representación política de la sociedad colombiana.

Esta secuencia lógica muestra, a nuestro modo de ver (González y Bolívar, 2002, 12-13), que las dinámicas de violencia se entienden mejor si se abandona la imagen monolítica de nuestro modelo de Estado y se enfatiza en las diferentes formas como el Estado colombiano hace presencia en las regiones y localidades, lo mismo que en los diferentes tiempos en que esta presencia se articula con los poderes que surgen en ellas. La diferenciación regional y temporal de la violencia hace evidente que la construcción del Estado es un proceso diferenciado y gradual de integración territorial y social (Elías, 1998, 108-109), que pasa por la articulación creciente pero desigual de los poderes locales y regionales entre sí y con la burocracia del Estado central. Estas consideraciones llevan a analizar el proceso de construcción del Estado colombiano, tanto en su dimensión horizontal de integración gradual de territorios como en su dimensión vertical de integración de grupos sociales.

Para ello, en primer lugar, hay que considerar las dinámicas del poblamiento del territorio de la nación, ya que, como muestra Ernest Gellner (1992, 32 y ss), no se puede configurar el control de un poder central en un territorio cuando la población siempre tiene la posibilidad de huir y desplazarse hacia zonas desconocidas para escapar a ese control. Sólo cuando está concluida la delimitación de un territorio hacia fuera y la población está fijada de manera estable en ese territorio, se empieza a construir la soberanía hacia adentro. Según Gellner, donde existen comunidades campesinas relativamente igualitarias, sustraídas al poder central, que habitan en zonas de difícil acceso, la imposición de “una dominación ajena” resulta un esfuerzo demasiado arduo “para valer la pena”. El caso de la colonización campesina permanente, que caracteriza la historia colombiana desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta nuestros días, constituye una buena ilustración de esta tendencia.

Además de los procesos de poblamiento, hay que considerar la manera paulatina como se consolidan los mecanismos internos de regulación social a los que se referían Oquist y Roldán como elementos que compensaban la falta de regulación estatal en los territorios integrados: estos mecanismos se construyen a partir de los procesos de estratificación, jerarquización y cohesión sociales, que son la base de los poderes locales y regionales de hecho, que se articulan entre sí mediante las federaciones laxas de poder de los partidos tradicionales y sus correspondientes adscripciones clientelares, que permiten su funcionamiento como subculturas. Estas interdependencias entre élites regionales y locales, con sus respectivas clientelas, vehiculadas por los partidos liberal y conservador, permitieron al país compensar de alguna manera la fragmentación regional (ver Palacios, 2002, 21-58).

A nuestro modo de ver (González, 1997, 21-70), tanto los procesos de poblamiento como los de construcción de cohesión y regulación social tienen que ver con la manera particular como el país afrontó el problema agrario y se reflejan especialmente en el estilo particular de formación del Estado y el papel fundamental que juegan en él los partidos políticos, el liberalismo y el conservatismo. No es extraño entonces que los movimientos guerrilleros y la producción de cultivos de uso ilícito surjan en zonas de colonización campesina marginal, donde es escasa la presencia de los aparatos del Estado y donde no se han consolidado aún los mecanismos internos de regulación social que permiten a los partidos tradicionales establecer sus bases regionales de poder. Ni que los movimientos guerrilleros de las guerras civiles del siglo XIX surjan en situaciones semejantes y que la geografía de la violencia de los años 50 tienda a coincidir con las zonas de colonización aluvional y anárquica.

El trasfondo del problema: la cuestión agraria

Este surgimiento de grupos armados en zonas de colonización marginal se inserta en un trasfondo histórico de largo plazo, que tiene que ver con la no resolución del problema agrario, que hizo posible la conexión entre grupos ar-

mados de corte jacobino y base social campesina. Y, en lo político, responde al proceso gradual de construcción del Estado en Colombia, cuya incorporación paulatina de territorios y poblaciones, se tradujo en una presencia diferenciada del Estado en las regiones según las circunstancias de tiempo y lugar. Ambos procesos tienen su origen en la historia del poblamiento del país desde los tiempos coloniales hasta nuestros días: la estructura colonial de propiedad de la tierra y su desarrollo posterior en el período republicano, en los siglos xix y xx, han venido produciendo un proceso de permanente colonización campesina hacia la periferia, desde la segunda mitad del siglo xviii hasta hoy (González, 1994), donde la organización de la convivencia social queda abandonada al libre juego de las personas y grupos sociales, por la ausencia de la regulación por parte del Estado y la poca relación con la sociedad mayor.

La existencia de poblaciones al margen del control del Estado y de la Iglesia católica es una de las preocupaciones de los funcionarios españoles en los tiempos coloniales: llama la atención que los diagnósticos pesimistas del arzobispo virrey Caballero y Góngora en el siglo xviii coincidan con planteamientos de César Gaviria Trujillo en 1998, cuando reconocía la incapacidad del gobierno para erradicar la violencia en las zonas de colonización, debida a la precariedad de la presencia estatal en ellas (González, 1990, 5). La proclividad a los conflictos en los nuevos territorios que se van integrando al conjunto de la nación se acentúa a medida que avanza la diferenciación social en el interior de la frontera: los enfrentamientos entre grandes hacendados, colonos individuales, arrendatarios y peones se convierten en nuevos mecanismos de expulsión de campesinos hacia regiones más apartadas de la frontera, lo que estimula el poblamiento del oriente colombiano, desde el Putumayo hasta el Arauca y se refleja en la reciente estructuración del territorio amazónico, como lo ilustran los estudios de José Jairo González (1989 y 1998).

El caso de la Amazonía muestra cómo esta colonización de frontera termina reproduciendo la misma estructura de propiedad rural que forzó a la migración campesina original, que coexistió siempre con la colonización latifundista, de carácter tradicional o empresarial. Este proceso, lo mismo que el de la migración a las grandes ciudades, que se produce especialmente en la segunda mitad del siglo xx, se vio reforzado por los procesos violentos de los años 50 y los actuales. Esta coexistencia de modelos de colonización y la competencia por el control de la mano de obra será frecuentemente conflictiva mientras no se consoliden las jerarquías sociales y las lealtades de tipo clientelista, que servirán de mecanismos de regulación interna de la convivencia en ellas. En esas áreas conflictivas y desreguladas nacerá el movimiento guerrillero y se expandirán luego los cultivos de usos ilícitos.

Un estilo particular de construcción del Estado

Estos problemas sociales tienen su correspondencia en el ámbito político, en relación con la manera como los grupos campesinos migrantes y sus territorios se fueron gradualmente articulando o no con la sociedad mayor, la economía nacional y el Estado: desde los tiempos coloniales, territorios aislados y de difícil acceso se fueron poblando con grupos marginales (mestizos reacios al dominio estatal y al control de los curas católicos, blancos pobres sin acceso a la tierra, negros y mulatos, libres o cimarrones, fugados de minas o haciendas), lo que implicó la existencia de territorios donde el Estado carecía del pleno monopolio de la justicia y coerción legítima y donde no se habían configurado todavía mecanismos internos de regulación social.

Además, incluso en los territorios más integrados al dominio del Estado, la presencia de las instituciones estatales era diferenciada, de carácter dual: al lado de las autoridades formales del Estado español, coexistían fuertes estructuras locales y regionales de poder, con las cuales debían negociar las primeras. Esta situación hacía que el Estado español ejerciera su control del territorio, sobre todo en las poblaciones lejanas al centro, principalmente por medio de la oligarquías o élites locales, concentradas en los cabildos de notables, que ejercían el poder local y administraban justicia en primera instancia, en nombre del rey pero con base en el poder de hecho que poseían de antemano. En segunda instancia, la Real Audiencia con su presidente primero y luego el virrey y capitán general, representaban directamente al monarca español, pero en muchos casos sus decisiones debían ser negociadas con los poderes locales y regionales.

Esta dualidad de poderes, heredada por la república colombiana, se expresa en la coexistencia de un Estado moderno, con instituciones formalmente democráticas y una burocracia central más o menos consolidada, y una estructura informal de poder, a medio camino entre la política moderna y la tradicional, representada por el sistema de los dos partidos tradicionales, que operan de hecho como dos federaciones contrapuestas pero complementarias de redes locales y regionales de poder, de carácter clientelista (González, 1993, 84-86). Con el tiempo, esas dos federaciones fueron adquiriendo el carácter de dos subculturas políticas (Pecaut, 1987, 1988, 1991 y 2001), que articulaban las solidaridades, identidades, contradicciones y rupturas de la sociedad y servían de puente entre las autoridades estatales del centro y las realidades locales y regionales, lo que permitía la legitimación electoral del poder estatal.

Este poder dual ha hecho que la vida política colombiana se caracterice por la tensión entre modernidad y tradición, cuya relación se ha modificado con los diferentes intentos de modernización política y los cambios de la sociedad en ese mismo sentido, pues la urbanización, la ampliación de la cobertura educativa y la secularización del país ha venido erosionado las bases sociales y culturales del sistema político tradicional, cuya legitimidad es más cuestionada

cada día. Pero la resistencia de los poderes tradicionales y la timidez de las reformas políticas y sociales han logrado obstaculizar exitosamente los esfuerzos del Estado por expandir su dominio directo sobre la sociedad, lo que significa que las instituciones modernas del Estado deben negociar continuamente con las estructuras de poder previamente existentes en localidades y regiones. Esto reduce las exigencias modernizantes del Estado central moderando también sus tendencias centralizantes.

La persistencia de los poderes tradicionales responde, según algunos (Palacios, 2001), a la inexistencia de movimientos populistas de envergadura que en otros países de América Latina obligaron a una ampliación de la ciudadanía y a ciertas transformaciones del Estado. En cambio, Pecaut opina que la inexistencia del populismo se debe a la precariedad del Estado, el modelo privatizado de economía, la división bipartidista (Pecaut, 2001). Pero el hecho es que Colombia nunca experimentó grandes *booms* exportadores que hicieran crecer los recursos fiscales del Estado y lo convirtieran en un Estado “rentista”, ni tampoco grandes migraciones de trabajadores europeos que en otros países del continente fueron la base de movimientos sindicales de corte anarquista. Así que la debilidad del Estado fue el resultado de la pobreza fiscal, que no permitió la aparición de una amplia burocracia estatal ni un verdadero “Estado de bienestar”. Tampoco se presentó una ampliación de las capas medias como en otros países latinoamericanos, ni grandes presiones de las masas populares, que obligaran a ampliar la ciudadanía ni a incrementar el gasto público. Esto permitió un manejo bastante ortodoxo de la economía, sin grandes presiones inflacionarias, e hizo innecesarias las intervenciones militares en la vida política, que reaccionaron en otros países frente al avance de movimientos inclusionarios de corte populista. Por estas razones, el Estado colombiano sigue conservando rasgos propios de los Estados decimonónicos, de corte oligárquico y excluyente (Pecaut, 1987, 80-90, 124-195, 227-230) aunque se ha modernizado selectivamente, según sectores y regiones.

Esta modernización selectiva (Bejarano y Segura, 1996) y esta vida política a medio camino entre la modernidad y la tradición se expresan también en fenómenos de corrupción, contrabando, evasión fiscal, resistencia a reconocer los espacios públicos urbanos, las normas de tráfico y de regulación urbana, y cierta renuencia de la sociedad colombiana a reconocerse como expresada y regulada por el Estado. Estas consideraciones obligan a superar la visión homogeneizante y modélica del Estado moderno, que se oculta en muchas lecturas estructurales sobre la violencia en Colombia, para analizar el proceso de construcción del Estado-nación colombiano a partir de la articulación de poderes locales y regionales, algunos de ellos también en construcción o en desestructuración, y de la progresiva integración de territorios a la vida nacional (Bolívar, 1999).

Esa mirada diferenciada sobre el proceso de articulación del Estado-nación y el estilo de vida política, caracterizada por la dualidad de poder y la tensión

entre sectores políticos modernos y tradicionales, se manifiestan, además, en una presencia diferenciada del Estado según las coyunturas de tiempo y lugar, que responden al grado de integración de la región y sus pobladores en el conjunto de la sociedad nacional. La presencia diferenciada del Estado obliga a mirar de forma igualmente diferenciada al fenómeno de las violencias en Colombia y la manera como el Estado trata de conseguir el monopolio de la fuerza, teniendo en cuenta procesos sociales histórica y regionalmente diferenciados. Una será la violencia que confronta el dominio directo del Estado, muy distinta de la que se desarrolla donde este dominio debe ser negociado y articulado con las estructuras de poder, y otra, muy diferente, es la violencia que se produce donde no se han logrado consolidar los mecanismos tradicionales de regulación social, o donde estos mecanismos están haciendo crisis. En esas regiones, no hay un actor claramente hegemónico sino una lucha por el control territorial con predominios cambiantes según la coyuntura, que dejan a la población civil expuesta al cruce de fuegos y a los cambios fluctuantes de “soberanías fluidas” de uno u otro de los actores armados. En estas regiones, los aparatos del Estado se mueven como otro actor local más, entremezclándose de manera difusa con los poderes de hecho que se están construyendo en ellas (González, Bolívar y Vásquez, 2001).

Lógicamente, este enfoque más diferenciado permite entender mejor las limitaciones que experimenta el Estado para consolidarse como detentador del monopolio de la fuerza legítima y de la administración de la justicia, y como garante último del espacio público de resolución de los conflictos de la sociedad, lo que explica en parte la proclividad de la sociedad colombiana a la solución privada, personal o grupal, de los problemas, frecuentemente por la vía armada. Además, el hecho de que el Estado haga presencia en muchas regiones de manera indirecta, por medio de las estructuras informales de poder previamente existentes en regiones y localidades, dificulta la construcción de estructuras políticas que expresen los cambios recientes de la sociedad colombiana y solucionen los problemas sempiternos del mundo campesino, sobre el de las zonas de colonización periférica y marginal, lo mismo que del mundo marginal de las grandes ciudades acrecentado por la migración del campo a la ciudad.

Las transformaciones sociales y políticas del mediano plazo

Los problemas resultantes de esta situación se hacen evidentes en una mirada de mediano plazo, a partir de los años 50, con las tensiones resultantes de la violencia de esos años y la manera como el régimen de responsabilidad compartida de los partidos tradicionales trató de responder a ellos. Así, el monopolio que este sistema otorgaba al bipartidismo hacía difícil la expresión política de nuevos poderes locales, grupos y problemas sociales que se formaban al margen de él y no permitía ampliar la ciudadanía más allá de las fronteras de los partidos tradicionales. Pero, además, como señalan Pecaut (1990) y Jorge Orlando Melo (1990), los rápidos cambios de la sociedad de los años 60

y 70 pronto hicieron obsoletos los marcos institucionales y las referencias culturales que el país poseía para canalizar y dar sentido a los procesos sociales: la urbanización y metropolización rápidas de la población, producidas por la migración aluvional de los campesinos hacia las ciudades, sobrepasaron la capacidad del Estado para proporcionar servicios públicos adecuados, mientras que la industria nacional se mostraba igualmente incapaz para absorber la mano de obra en aumento.

Por otra parte, a partir de los 60, se producen importantes cambios culturales como la rápida apertura del país a las corrientes en boga en el pensamiento mundial, un acelerado proceso de secularización de las clases altas y medias, un aumento importante de la cobertura educativa en la secundaria y universidad, el surgimiento de nuevas capas medias y una transformación del papel social de la mujer, que produce cambios importantes en la estructura familiar. En ese contexto, surgen movimientos guerrilleros de tipo revolucionario, producto de la creciente radicalización de la juventud universitaria y de capas medias urbanas, junto con los problemas campesinos de larga duración antes mencionados. Pero la superación de los marcos institucionales con los que la sociedad colombiana canalizaba los conflictos no estuvo acompañada por la construcción de nuevas mediaciones políticas y sociales que reemplazaran a las tradicionales y permitieran crear nuevos mecanismos de convivencia.

Además, los problemas sociales, tanto en las ciudades como en el campo, seguían configurando un caldo de cultivo favorable para las acciones violentas: en ese sentido, las limitaciones de la reforma agraria y la criminalización de la protesta campesina acentuaron el divorcio entre movimientos sociales y partidos políticos tradicionales. Este divorcio se agravó por la presencia de movimientos de izquierda, interesados en la radicalización del movimiento campesino, y por la instrumentalización de algunos sectores de los movimientos sociales (grupos sindicales, líderes estudiantiles, movimientos barriales, cívicos y populares) por parte de partidarios de la opción armada. Esto influyó en el aumento de la criminalización de la protesta por la lectura complotista de la movilización social, lo que produjo el cierre de espacios sociales para una alternativa de izquierda democrática, que hubiera podido canalizar el descontento social tanto de las masas populares del campo y ciudad como de las crecientes capas medias urbanas. No surge entonces un movimiento político moderno capaz de articular a los grupos descontentos con el sistema bipartidista que empezaron a proliferar, en los años 60, entre intelectuales, sectores medios urbanos y capas populares. Todo lo cual hace que muchos perciban el sistema político como lo que condujo a algunos grupos radicalizados a la opción armada.

Las transformaciones de corto plazo: crisis de representación y penetración del narcotráfico

Pero, en el conjunto de la población colombiana, el resultado de todas estas transformaciones fue la crisis de representación política que terminó afectando profundamente la legitimidad de las instituciones estatales y las formas de mediación política de la sociedad (Leal, 1988 y 1990). La dificultad de los partidos tradicionales para modernizarse y la no aparición de nuevas organizaciones más modernas y acordes con el momento histórico del país fueron produciendo una creciente separación entre política y sociedad. Incluso, el señalamiento continuo de los vicios y prácticas corruptas de la vida política, bastante justificadas por la realidad del país, tuvo como consecuencia indeseada el descrédito generalizado de lo político como instrumento colectivo de construcción del orden social y como expresión articuladora de los diversos intereses e identidades de personas y grupos sociales. Lo político terminó por identificarse con las prácticas de la clase política tradicional, cada vez más distante de los intereses colectivos que dice representar.

Paradójicamente, según Ana María Bejarano y Renata Segura (1996, 52), esta tendencia hacia la descalificación de la política ha sido fortalecida por la modernización selectiva del Estado, que produjo, como resultado no deseado, “una creciente separación entre la sociedad y la clase política”, que tiende a ser percibida como una realidad aparte, “autorreferenciada” y “dedicada a su autorreproducción” casi exclusivamente, al marginar a los órganos representativos de la discusión de la problemática económica y social. Esta separación —ya señalada anteriormente por Pecaut como uno de los rasgos característicos de la evolución política reciente (Pecaut, 1987, 126)— hará cada vez más ilegítima a la clase, lo que no hace sino aumentar la crisis de representación política de la sociedad colombiana.

La conciencia de la crisis de legitimidad del régimen y sus instituciones condujo a la reforma constitucional de 1991, que reconoció la pluralidad del país en lo étnico, religioso, cultural y regional y trató de corregir los vicios que consideraba más evidentes. Pero muchas de sus reformas fueron frustradas o limitadas por la legislación posterior, y sus intentos de moralizar la vida política se vieron pronto neutralizados por la realidad de la actividad política. Además, muchas de las medidas propuestas para hacer transparente la actividad política estaban pensadas para obstaculizar la actividad tradicional de los partidos pero no para fomentar su modernización y reorganización democrática. Para Bejarano (2001), el diagnóstico que reducía la causa de todos los problemas políticos al predominio de los partidos tradicionales no era del todo falso sino un tanto simplista e incompleto, al dejar de lado la debilidad institucional del Estado y la fragmentación del poder a la que respondía, que lo hacían incapaz de desarrollar adecuadamente el nuevo texto constitucional y hacer respetar los derechos que consagraba. Además, Bejarano señala una importante omisión de la Constituyente: dejó sin tocar el problema de la administración públi-

ca y no habló de implementar una verdadera carrera administrativa, que sería el remedio ideal contra el clientelismo y la corrupción y el perfecto instrumento para la modernización del Estado.

Esta situación se complica más con la descentralización política y administrativa, profundizada por la Constitución de 1991, que se expresa en la elección popular de alcaldes y gobernadores y que desarticula el sistema tradicional de las “maquinarias” políticas por medio de las cuales los partidos tradicionales mediaban entre las localidades, las regiones y el Estado central. Pero estos cambios no han sido compensados con reformas políticas que neutralicen la tendencia a la fragmentación de las fuerzas políticas y que obliguen a los partidos a democratizar su función mediadora entre regiones, localidades y Estado central. La inexistencia de estas reformas termina por fortalecer el sistema clientelista y anarquizar aún más la actividad política.

Estos problemas estructurales de larga y mediana duración se expresan y profundizan en el corto plazo con fenómenos más recientes como la penetración del narcotráfico en el conjunto de la sociedad y economía colombianas que produce efectos como la corrupción generalizada y la mayor deslegitimación de la clase política, incluido el régimen presidencial, junto con la financiación de los actores armados al margen de la ley, paramilitares y guerrilleros, que les permite ser relativamente autónomos de la dinámica internacional y nacional. Los cultivos ilícitos encuentran un escenario ideal para su desarrollo en las zonas de colonización campesina periférica, donde es escasa la presencia de las instituciones reguladoras del Estado, y una base social en los colonos campesinos, que logran así insertarse en la vida económica y sirven también de base para la expansión de la guerrilla, cuyo período inicial se da en esas mismas áreas geográficas. Para algunos autores (como Thoumi, 1994) la ventaja comparativa de Colombia para la expansión del narcocultivo y el narcotráfico reside precisamente en el estilo de desarrollo del Estado colombiano y su crisis de legitimidad.

En ese sentido, Pecaut insiste reiterativamente en que las violencias posteriores a 1980 van mucho más allá de una simple continuación ampliada de las anteriores, aunque exista algunos rasgos de continuidad con ellas (Pecaut, 1988, 29-33). El cambio no se debe a los resultados de los rasgos excluyentes del Frente Nacional ni a las tensiones sociales de los años 70, sino a la expansión de la economía de la droga, que es capaz de producir una crisis institucional mucho mayor que la de los protagonistas “normales” de las luchas armadas y de los movimientos sociales. Sin un proyecto político explícito, la necesidad de seguridad para sus negocios condujo a las mafias del narcotráfico a producir un profundo impacto en las instituciones del Estado, ya bastante precarias de por sí y a profundizar aún más la fragmentación y privatización del poder, lo mismo que la crisis de legitimidad.

Sin negar, obviamente, la existencia de tensiones sociales en las regiones de colonización antiguas y actuales y en las zonas de rápido crecimiento económico, Pecaut señala que es la economía de la droga “la que provoca la consolidación de protagonistas dotados de recursos que les aseguran formas inéditas de influencia sobre la población (...) y una capacidad ilimitada para trazar estrategias...”. Según él (2001, 43-52) la lucha armada encontró, a fines de los 70, puntos de apoyo para su fortalecimiento, pero no causas: a partir de 1987 es la coca el elemento que favorece “la repentina multiplicación de los frentes guerrilleros”. Sin embargo, esta consolidación con recursos de la droga tendría consecuencias políticas, ya que las FARC pueden ahora contar con recursos para financiar a “combatientes permanentes dotados de armas modernas que reciben un salario y que no conservan gran cosa en común con los grupos de autodefensa campesina”. Y también para transformarse en “una administración que garantiza el orden social y la protección económica a vastas poblaciones heteróclitas de colonos” (Pecaut, 2001, 45-46).

Caracterización y transformaciones del movimiento guerrillero

Estos cambios llevarían a concluir que las guerrillas, particularmente las FARC, han venido diversificando su tipo de presencia según las características de cada región: las zonas de colonización periférica donde surgieron se han convertido en *zonas de refugio*, mientras que las zonas donde se consolidaron antes de 1985 se consideran *zonas para la captación de recursos*, quedando los municipios donde actualmente buscan expandirse como *áreas de confrontación armada* (Echandía, 1998 y 1999), por lo cual la mayoría de los actuales conflictos no se localizan ahora en las zonas de mayor pobreza rural. Como señala Jesús A. Bejarano (Bejarano et al., 1997), la mayor parte de los hechos violentos no se localiza actualmente en las zonas rurales más pobres sino en las zonas de rápida expansión económica, donde existen bolsones de población campesina sin acceso a la nueva riqueza y donde las instituciones del Estado se ven sobrepasadas por las tensiones producidas por ese contraste. Esta nueva geografía de la presencia guerrillera respondería a un propósito estratégico, que significaría pasar de su ubicación original en la periferia del sistema económico para afectar la actividad agropecuaria central en las zonas más dinámicas.

Este cambio geográfico y estratégico tiene consecuencias políticas y sociales: al no depender de su inserción en las comunidades rurales, la guerrilla se mueve más en una lógica guerrillera, donde la dimensión militar prima sobre la necesidad de legitimación política y social. La tendencia hacia la autonomización de lo militar se profundiza con los recursos del narcotráfico, que le dan cierta solvencia financiera. Por otra parte, la extensión de la extorsión y el secuestro, que golpea más indiscriminadamente a la población civil, produce un escenario favorable a la expansión paramilitar y al recurso a salidas autoritarias.

Los cambios de lógica de los actores armados y la diversificación de su presencia regional no significan, como algunos afirman, que habría que descartar las llamadas “causas objetivas” de la violencia para insistir solamente en las decisiones racionales de los actores en un contexto histórico dado, sino que sería necesario combinar el énfasis en las acciones planificadas de grupos armados de carácter jacobino y mesiánico con análisis diferenciados de la situación campesina de las áreas donde la guerrilla se expande, que señalarían las condiciones de posibilidad para su inserción y posterior consolidación (González, 1999, 13). Se podría concluir que la expansión guerrillera sería entonces el producto de una hábil combinación de la acción militar y la estrategia de terror como presión sobre la población civil con la inserción en zonas con profundas desigualdades sociales, donde se da una rápida expansión económica al lado de zonas de colonización campesina tradicional, o en zonas, como la cafetera, que han experimentado un notable deterioro de sus condiciones de vida, o en poblaciones rurales de minifundio andino cercanas a las ciudades.

Esto indicaría la necesidad de considerar, al lado de las condiciones objetivas como la pobreza y desigualdad, aspectos subjetivos como la percepción relativa de la situación con respecto al entorno y los sentimientos de frustración de campesinos jóvenes frente a sus posibilidades económicas, sociales y políticas, que sirven de base al reclutamiento y adoctrinamiento por parte de actores que han optado por la vía armada (Vásquez, 2001). Se combina así una ideología marxista-leninista y una concepción jacobina de la política (en la versión estalinista y agrarista de las FARC, y guevarista de pequeña burguesía universitaria en el ELN) con las tradiciones clientelistas propias de la cultura campesina y las percepciones de exclusión social de jóvenes rurales y campesinos, reforzadas recientemente por su capacidad de inserción en las economías de la coca y amapola, como muestran tanto los análisis de Palacios (2001) como los resultados de las investigaciones del Cinep (Vásquez, 2001).

El resultado de esta combinación de conflictos de diversa índole y procesos de distinta duración, donde se combinan viejos y nuevos actores, es, según Pecaut (1988, 32-33), la creciente autonomía de las formas violentas, donde la guerra deja de tener la racionalidad de un medio exclusivamente político para convertirse en una mezcla inextricable de protagonistas declarados y ociosos, que combinan objetivos políticos y militares con fines económicos y sociales, así como iniciativas individuales con acciones colectivas, lo mismo que luchas en el ámbito nacional como enfrentamientos de carácter regional y local.

Además, estas apelaciones a la violencia se difundieron por todo el tejido de la sociedad colombiana: la violencia termina así convertida en el mecanismo de resolución de muchos conflictos privados y grupales (González, 1996, 39). Problemas de notas escolares, enfrentamientos en el tráfico vehicular, problemas entre vecinos, peleas entre borrachos, tienden a veces a resolverse

por la vía armada porque no existe la referencia común al Estado como tercero en discordia, como espacio público de resolución de conflictos.

Esta indefinición de los límites entre violencia pública y privada, violencia política y violencia no política, motivaciones individuales y acciones colectivas, se hace aún mayor cuando los grupos armados salen de sus nichos de colonización campesina marginal para proyectarse hacia zonas más ricas e integradas a la vida económica nacional, especialmente en las que se combinan una rápida expansión económica con una marcada desigualdad en el acceso a la nueva riqueza. Este cambio geográfico significará un importante cambio en su accionar, en el que va a predominar cada vez más la lógica militar sobre la política y el comportamiento extorsivo contra la población civil sobre los intentos de legitimación política. Estos cambios van a dar como respuesta la creación y rápida expansión de grupos paramilitares y de autodefensa, que nacen en las zonas más integradas y ricas para proyectarse hacia la periferia, donde desafían el control de la guerrilla, cuya actitud autoritaria y extorsiva con respecto de la población civil favorece el surgimiento de cierta base social favorable a la salida paramilitar. Por otra parte, el ejército nacional ha venido mejorando su eficiencia militar y empieza a recuperar cierta iniciativa para el control territorial de zonas estratégicas.

Estos cambios estratégicos y geográficos reflejan una diferente lógica territorial en el comportamiento de guerrillas y grupos paramilitares, que operan en *contravía*, como señalan Fernando Cubides (1998a, 66-91; 1998b, 202) y Teófilo Vásquez (2001). Y que supone la confrontación entre dos modelos contradictorios de desarrollo rural.

Lógica territorial y modelos implícitos de desarrollo de los actores armados

a. Las guerrillas nacen en zonas periféricas, de colonización campesina marginal, en áreas de frontera (abierta o interna), de donde se expanden hacia:

1. Zonas más ricas y económicamente más integradas al mercado nacional o mundial, que coexisten con bolsones de colonos campesinos marginales y que están regulados por poderes locales y regionales, semiautónomos frente a las instituciones y aparatos del Estado central.
2. Zonas en rápida expansión económica y poca presencia institucional del Estado, que igualmente coexisten con grupos de colonos campesinos que no tienen acceso a la nueva riqueza rápidamente creada en el área, ni a la regulación estatal de los conflictos sociales, que es suplida por las jerarquías sociales que se están construyendo en esas áreas.

3. Zonas campesinas anteriormente prósperas e integradas, con cierta presencia institucional y bastante regulación social por parte de poderes locales y regionales, pero que empiezan a descubrir que su situación económica está decayendo, su cohesión y regulación social se está resquebrajando y la presencia institucional del Estado está disminuyendo. El caso del eje cafetero, caracterizado antes por un campesinado próspero, de pequeña y mediana propiedad, con buena cobertura de servicios públicos, gracias a la presencia de la antes poderosa Federación de Cafeteros, puede ejemplificar este caso. La crisis internacional de precios ha golpeado severamente a la Federación y al pequeño y mediano campesino, lo que crea un escenario favorable para la expansión guerrillera. Algo parecido ocurre en el minifundio andino deprimido en zonas cercanas a las grandes ciudades.

b. Los paramilitares, por el contrario, nacen en zonas relativamente más prósperas e integradas al conjunto de la economía nacional o mundial, donde existen poderes locales y regionales de carácter semiautónomo ya consolidados o en proceso avanzado de consolidación, cuyas élites se encuentran extorsionadas o amenazadas por el avance guerrillero y se sienten más o menos abandonados por los aparatos e instituciones del Estado central, cuyas políticas modernizantes y reformistas amenazan socavar las bases de su poder tradicional y cuyas negociaciones de paz son interpretadas como traición frente al enemigo común que deberían confrontar conjuntamente con ellas. De esas zonas se proyectan hacia las zonas más periféricas, con el apoyo de los poderes locales que se están consolidando en ellas, tanto en lo económico como en lo político, pero los límites de ese proceso de consolidación de esos poderes son un obstáculo para la expansión de los grupos paramilitares.

Esta diferente lógica de expansión territorial responde, en última instancia, a la confrontación entre dos modelos contradictorios de desarrollo de la economía rural, que buscan imponerse en las zonas de frontera, interna o abierta (Vásquez, 2001). En el sur y oriente del país, zona de frontera abierta, la coincidencia entre las zonas controladas por las FARC y las zonas de cultivos ilícitos desarrollados por campesinos cocaceros condujo a una alianza funcional entre ambos, lo que llevó a los paramilitares a considerar al sur del país como escenario central de su lucha contrainsurgente y a la estrategia militar del Plan Colombia a concentrar en el sur (particularmente en el Putumayo) sus esfuerzos de recuperar el control militar con fines de erradicación de los cultivos ilícitos. En las zonas de frontera interna, en el norte y centro del país, el modelo de desarrollo basado en el latifundio ganadero (por ejemplo, en la costa caribe) y la agricultura comercial compite con la economía campesina de los colonos.

Pero también se constata una ampliación de la presencia guerrillera en nuevas zonas como las del minifundio cafetero, severamente afectado por la crisis mundial de los precios del café, y, en menor proporción, en las zonas

deprimidas del minifundio andino, lo mismo que en las áreas rurales vecinas a las ciudades y a las zonas de agricultura comercial en expansión, donde se experimenta el contraste de zonas ricas con bolsones de población campesina sin posibilidad de acceso a la nueva riqueza creada.

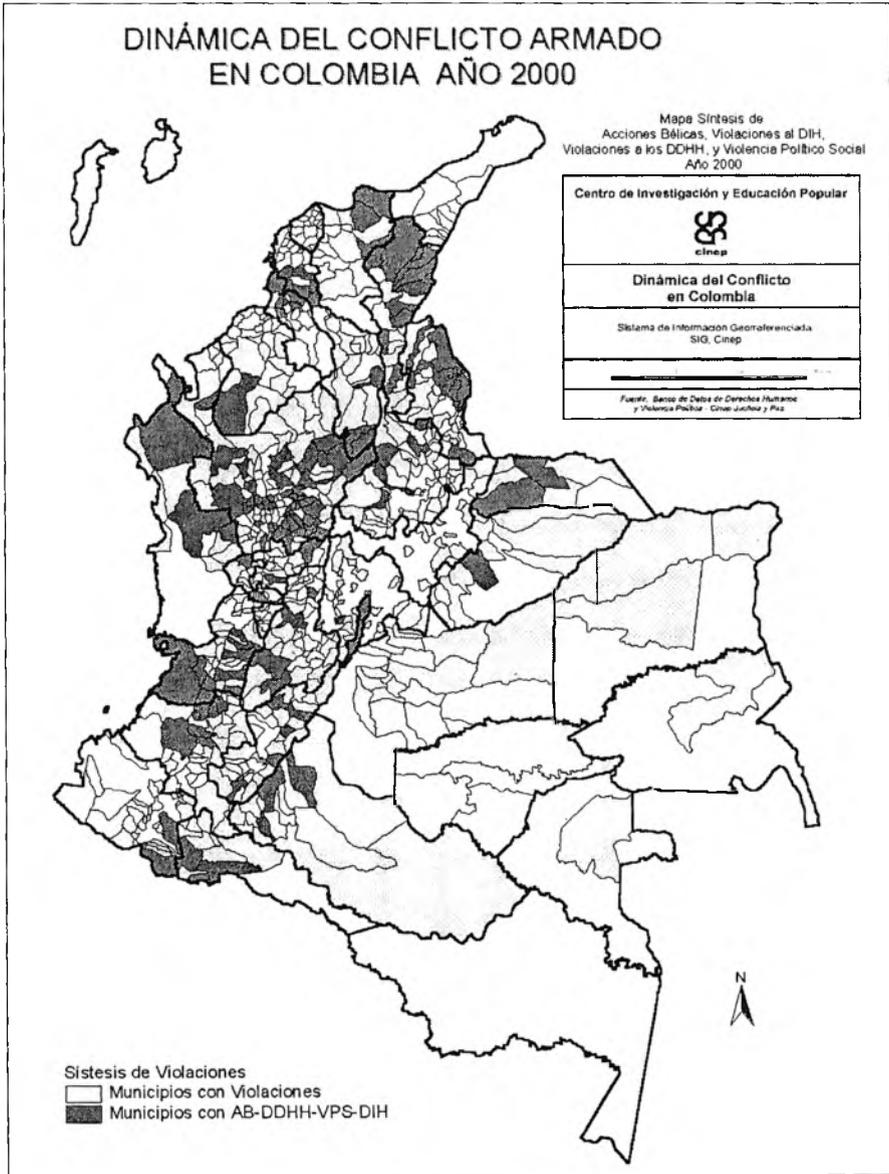
Como resultado de estos cambios, se generaliza el conflicto armado en vastas zonas del país con características graves de degradación del conflicto, que se manifiesta en una profunda crisis humanitaria evidenciada por el aumento de violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en una “guerra sucia” que utiliza el terror como instrumento de control de la población civil (Pecaut, 1997 y 2001) y de los territorios en disputa, ya que ninguno de los actores armados puede garantizar una presencia y control permanentes de las regiones.

La población civil en medio del conflicto

Esta situación de “soberanías fluidas” y lealtades igualmente cambiantes, debido a la presencia diferenciada del Estado, junto con la falta de control permanente por parte de los actores armados en sus respectivas áreas de influencia, deja a la población civil sin un sistema fijo de referencia para su comportamiento. En ese marco tan indefinido, los actores armados de distinto signo ideológico recurren constantemente a estrategias de terror para mantener la lealtad de la población pero no pueden garantizar su protección de manera permanente, lo que deja expuesta a la población a las represalias de la contraparte. Además, como los mismos actores armados pueden a veces cambiar de bando, muchas veces la población civil de las áreas en conflicto no sabe a qué atenerse ni a quién obedecer.

En ese sentido, Pecaut señala que se ha producido un deslizamiento de una visión “banalizada” del conflicto hacia una visión centrada en el “terror” que implica una ruptura de las demarcaciones territoriales del conflicto, que respondían a cierta lógica de protección, antes desempeñada por los partidos tradicionales y ahora por los grupos guerrilleros, paramilitares o milicias de “vigilantes” barriales. En la visión banalizada no se consideraba la violencia como catástrofe ni producto de prácticas delincuenciales sino como “un proceso banal” que ofrecía oportunidades para salidas individuales y una vivencia del reparto del poder territorial como situación ordinaria, parte del orden natural de las cosas. Pero ahora, señala el autor, el recurso cada vez más frecuente al terror como estrategia local para aislar al adversario y cortar sus eventuales apoyos en la población civil, ha significado cierta “desterritorialización” del conflicto, que deja a la población civil sin sistema cierto de referencia: el protector de hoy puede ser desplazado por el enemigo actual, e incluso puede cambiarse de bando, lo que deja a los pobladores en la total incertidumbre (Pecaut, 2001, 229-241).

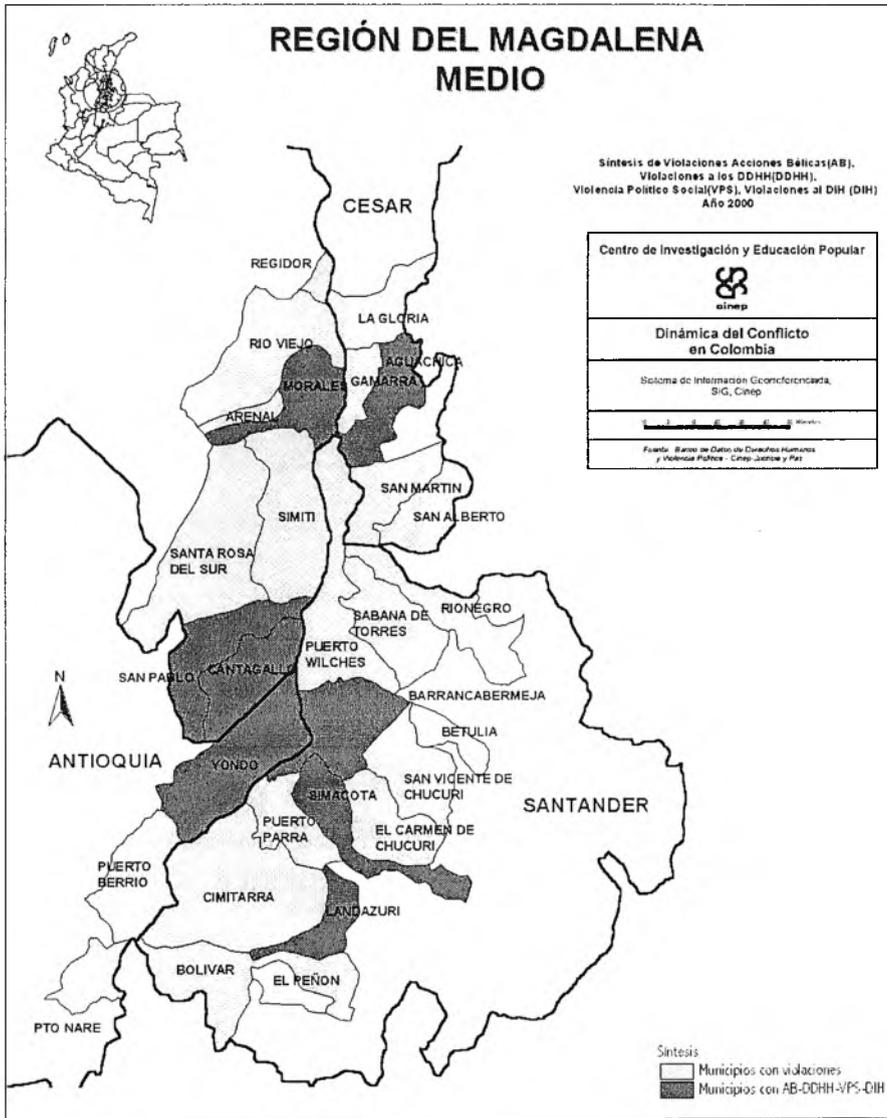
Además, esta situación se agrava todavía más por las características del enfrentamiento armado, que no se reduce solamente al combate abierto entre las partes por el control de un territorio y el aniquilamiento del enemigo, aunque en los últimos años los combates han venido aumentando de manera significativa. En buena parte, el conflicto armado colombiano se caracteriza por ser una “guerra por tercero interpuesto”, donde los adversarios no se enfrentan directamente entre sí sino que golpean a las bases sociales, reales o supuestas, del enemigo, para “quitarle el agua al pez”, en términos de los paramilitares. Esto significa que, en buena medida, el conflicto colombiano es una guerra contra la población civil.



Mapa N° 1



Mapa N° 2



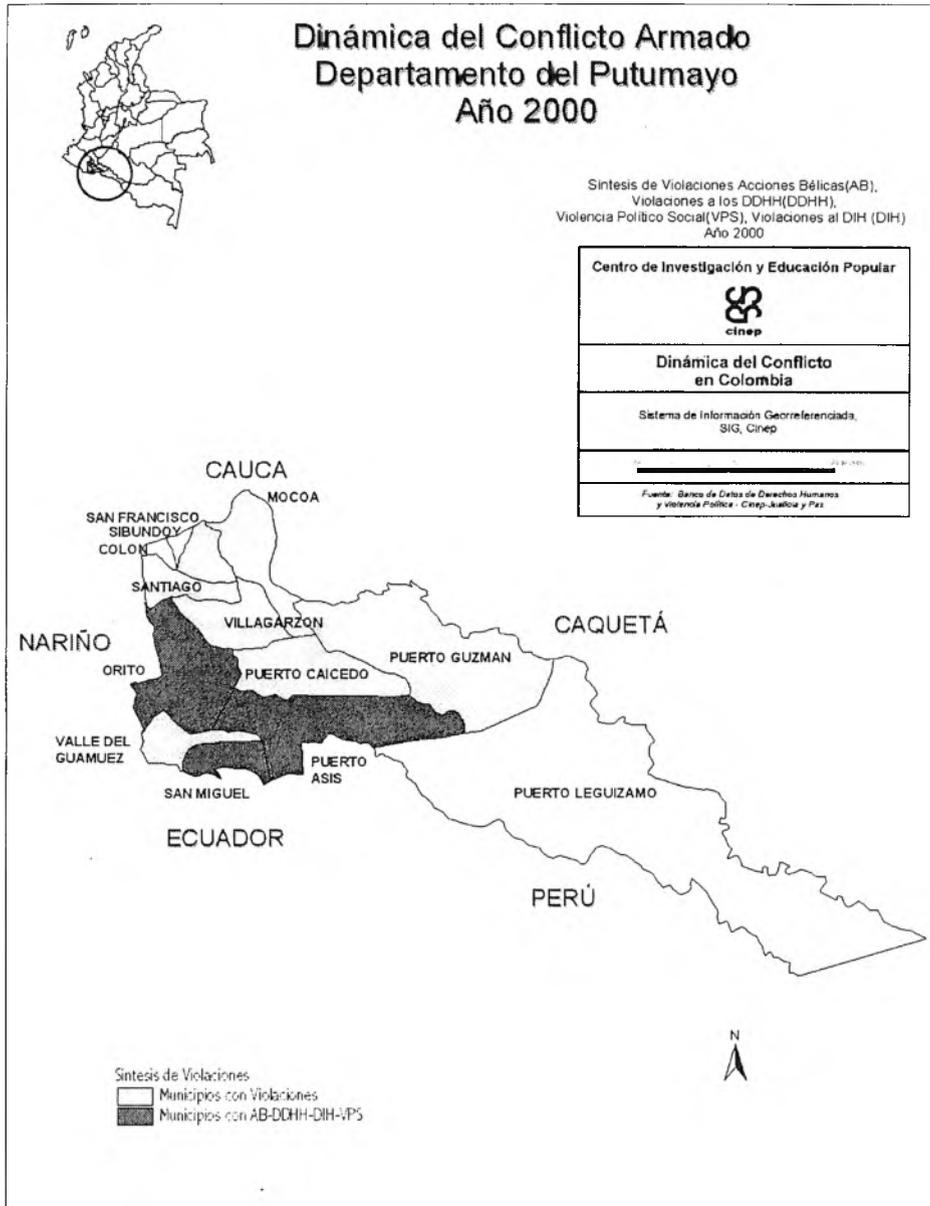
Mapa N° 3

Ubicación de grupos armados



Gráfico: Diseño Editorial / EL TIEMPO

Mapa N° 4



Mapa N° 5



DINÁMICA DEL CONFLICTO ARMADO Región de Arauca y Catatumbo Año 2000

Mapa Síntesis de
Acciones Bélicas, Violaciones al DIH,
Violaciones a los DDHH, y Violencia Política Social
Año 2000

Centro de Investigación y Educación Popular
 ciep
Dinámica del Conflicto en Colombia
Departamento de Información Geográfica SIG, Crisp
Fuente: Banco de Datos de Derechos Humanos y Justicia Política - CIEP, UNICEF y PNUD



Síntesis de Municipios
□ Municipios con Violaciones
■ Municipios con AB-DDHH-VPS-DIH

Mapa N° 6

Bibliografía

- Bejarano, Ana María (2001): "The Constitution of 1991. An Institutional Evaluation Seven Years Later" en Charles Bergquist, Ricardo Peñaranda y Gonzalo Sánchez (2001), *Violence in Colombia 1990-2000. Waging War and Negotiating Peace*, Wilmington, Delaware, USR Books.
- Bejarano, Ana María y Renata Segura (1996): "El fortalecimiento selectivo del Estado durante el Frente Nacional", en *Controversia*, n° 169, Cinep, Bogotá, noviembre.
- Bejarano, Jesús A., Camilo Echandía, Rodolfo Escobedo y Enrique León Quezuz (1997): *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Fonade y Universidad Externado de Colombia.
- Bolívar, Ingrid (1999): "Sociedad y Estado: la configuración del monopolio de la violencia", en *Controversia*, n° 175, Cinep, Bogotá, diciembre.
- Cubides, Fernando (1998a): "De lo privado y de lo público en la violencia colombiana: los paramilitares" en Jaime Arocha, Fernando Cubides y Myriam Jimeno, *Las violencias: una inclusión creciente*, CES, Universidad Nacional Bogotá.
- _____ (1998b): "Los paramilitares como agentes organizados de violencia: su dimensión territorial" en Fernando Cubides, Ana Cecilia Ortiz y Carlos Miguel Ortiz, *La violencia y el municipio colombiano, 1980-1997*, Bogotá, CES, Universidad Nacional.
- Echandía, Camilo (1998): "Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla" en Jaime Arocha, Fernando Cubides y Myriam Jimeno, *Las violencias: una inclusión creciente*, Bogotá, CES, Universidad Nacional.
- _____ (1999): "Expansión territorial de las guerrillas colombianas: geografía, economía y violencia" en Malcolm Deas y María Victoria Llorente, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Cerec, Uniandes, editorial Norma.
- Elías, Norbert (1986): *El proceso de la civilización. Investigaciones psicogenéticas y sociogenéticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1994): *Los alemanes*, Madrid, editorial Instituto Mora.
- _____ (1998): "Los procesos de formación del Estado y de construcción de la nación", en *Revista Historia y Sociedad*, n° 5, Universidad Nacional, Medellín, diciembre de 1998.
- García, Ricardo (2002): "Zona de deslegitimación" en *Caja de herramientas*, año 10, n° 83, marzo.
- Gellner, Ernest (1992): *El arado, la espada y el libro. La estructura de la historia humana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gómez Buendía, Hernando (2002): "La ruptura", en *Semana*.
- González, Fernán (1993): "Tradicición y modernidad en la política colombiana", en F. González et al., *Violencia en la región andina. El caso Colombia*, Bogotá y Lima, Cinep y Apep.
- _____ (1994): "Poblamiento y conflicto social en la historia colombiana" en Renán Silva, *Territorios, regiones, sociedades*, Cali y Bogotá, Univalle y Cerec.

- _____ (1996): "Violencia política y crisis de gobernabilidad en Colombia", en Carlos Figueroa Ibarra (comp.), *América Latina. Violencia y miseria en el crepúsculo del siglo*, México, Universidad Autónoma de Puebla y Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS.
- _____ (1997): "Aproximación a la configuración política colombiana" en F. González, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*, Bogotá, Cinep.
- _____ (1999): "Colombia. Una nación fragmentada" en *Cuadernos Ba-keaz*, n° 36, Bilbao, Centro de Documentación y Estudios para la Paz.
- _____ (2001): "Política para tiempos de conflicto" en *Cien días vistos por el Cinep*, n° 49, mayo- septiembre.
- González Fernán, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez (2001): *Evolución reciente de los actores de la guerra en Colombia, cambios en la naturaleza del conflicto armado y sus implicaciones para el Estado. Informe final*, Bogotá, Cinep, marzo.
- González, Fernán e Ingrid Bolívar (2002): "Violencia y construcción del Estado en Colombia. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana" en *Procesos regionales de violencia y configuración del Estado, 1998-2000, Informe final de investigación*, Bogotá, Cinep, 22 de febrero.
- González, José Jairo (1989): "Caminos de oriente. Aspectos de la colonización contemporánea del oriente colombiano" en F. González et al., *Un país en construcción. Poblamiento, problema agrario y conflicto social, Controversia*, n° 151-152, Bogotá, Cinep.
- _____ (1998): *Espacio y sociedad. Amazonía colombiana*, Bogotá, Cinep.
- Leal Buitrago, Francisco (1988): "Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: El caso colombiano" en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 14, Madrid, julio-diciembre.
- _____ (1990): "Crisis estructural y problemas de coyuntura en la Colombia actual", en Francisco Leal y León Zamosc (eds.), *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*, Bogotá, Iepri, Universidad Nacional y Tercer Mundo Editores.
- Melo, Jorge Orlando (1990): "Algunas consideraciones globales sobre 'modernidad' y 'modernización' en el caso colombiano" en *Análisis Político*, n° 10, Iepri, mayo-agosto de 1990.
- Oquist, Paul (1978): *Violencia, política y conflicto en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, Biblioteca del Banco Popular.
- Palacios, Marco (2001a): "Proyecciones sobre escenarios de mediano y corto plazo", trabajo realizado para la Fundación Ideas para la Paz, sobre el campo político y los procesos de diálogo y negociación con las FARC y el ELN, Bogotá, 22 de marzo.
- _____ (2001b): "Presencia y ausencia de populismo: para un contrapunto colombo-venezolano" en Palacios, *De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiano.
- _____ (2002): "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica" en *La clase más ruidosa y otros ensayos*

- sobre política e historia, Bogotá, editorial Norma (publicado originalmente en 1981, *State and Region in Latin America*, Amsterdam).
- Pecaut, Daniel (1987): *Orden y violencia: Colombia, 1930-1954*, Bogotá, Siglo XXI editores y Cerec.
- _____ (1988): *Crónica de dos décadas de historia colombiana, 1968-1988*, Bogotá, Siglo XXI editores.
- _____ (1990): "Modernidad, modernización y cultura" en *Gaceta*, n° 8, Colcultura, Bogotá, agosto-septiembre.
- _____ (1997): "De la violencia banalizada al terror", *Controversia*, n° 171, Bogotá, Cinep, diciembre.
- _____ (2001): "Colombia: violencia y democracia", "Presente, pasado y futuro de la violencia", "Populismo imposible y violencia", "Configuraciones del espacio, el tiempo y la subjetividad en un contexto de terror: el caso colombiano", reproducidos en *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiano,
- _____ (2002): "¿Qué quieren las FARC y qué puede hacer la comunidad internacional" en *Cambio* 449, 28-1.
- Peñate, Andrés (1991): *Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province*, St. Antony's College, Oxford University.
- _____ (1997): "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado" en María Victoria Llorente y Malcolm Deas (comp.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Cerec, Uniandes, editorial Norma.
- Romero, Mauricio (1998): "Identidades políticas, intervención estatal y paramilitares. El caso del departamento de Córdoba" en *Controversia*, n° 173, Bogotá, Cinep, diciembre.
- Thoumi, Francisco (1994): *Economía política y narcotráfico*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.
- Uribe, María Teresa (2001): "Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos?" en María Teresa Uribe, *Nación, ciudadano y soberano*, Medellín, Corporación Región.
- Valencia, León (2002): "La salida es política" en *Caja de herramientas*, año 10, n° 83, marzo.
- Vásquez, Teófilo (2001): "Análisis cuantitativo y cualitativo de la violencia de los actores armados en Colombia en la década de los noventa" en Fernán González, Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez, *Evolución reciente de los actores de la guerra en Colombia, cambios en la naturaleza del conflicto armado y sus implicaciones para el Estado. Informe final*, Bogotá, Cinep, marzo.

LA UTOPIA DEL MERCADO TOTAL Y EL PODER IMPERIAL

Edgardo Lander

El pensamiento utópico, como horizonte normativo, hace posible concebir la realidad social como momento histórico superable, imaginar que el mundo podría ser de otra manera. Nos permite pensar que, a pesar de las tendencias que apuntan con fuerza en dirección contraria, y aunque las alternativas no están garantizadas, éstas son posibles y por ello vale la pena reflexionar y actuar en función de la construcción de una vida mejor para las grandes mayorías, una vida más democrática, más equitativa, más solidaria, más fraterna, más compatible con la preservación de la vida en el planeta Tierra. Tanto el pensamiento crítico, en su más amplia gama de perspectivas, como las luchas sociales de los oprimidos siempre han tenido una dimensión utópica. Ésta consiste en la reivindicación de la libertad humana, en negarse tercamente a reconocer la inexorabilidad de lo existente, a pesar del realismo que pretenden siempre imponer los poderes dominantes.

En los últimos lustros, en particular a partir de 1989, se ha venido celebrando la llegada de una nueva era, una era más allá de las utopías, más allá de los metarrelatos históricos, más allá de las ideologías y de la política. Se trata de un discurso conservador que, a partir de las extraordinarias derrotas que sufrieron en las últimas décadas las fuerzas democráticas y populares en todo el planeta, pretende la congelación de las desigualdades políticas y sociales del presente y la negación de toda posibilidad de pensamiento utópico como instrumento crítico, como visualización de la posibilidad de alternativas al orden existente.

Para pensar y actuar políticamente en función de la utopía de democracia, equidad, diversidad y solidaridad a la cual aspiramos, es indispensable el recordar que *no* estamos solos en el campo de juego. Es indispensable partir de la comprensión del hecho de que lo que para unos puede ser una utopía, es para otros, necesariamente, la *antiutopía*, el peor de los mundos posibles. Es necesario que reconozcamos que nos enfrentamos no sólo a una realidad histórica, sino igualmente a otras utopías, a otros proyectos de construcción de futuro que apuntan en una dirección divergente a la de la utopía democrática.

A pesar de su reiterada crítica al pensamiento utópico, en el pensamiento liberal y neoliberal contemporáneo, no ha desaparecido el pensamiento utópico, no se ha colocado la filosofía de la historia en el cajón de los recuerdos, ni

se ha abandonado la metanarrativa del progreso universal en su marcha inexorable hacia la sociedad de la abundancia y la libertad. Hoy tiende a imponerse globalmente, tanto ideológicamente como en términos fácticos, una potente utopía de construcción de futuro que podemos llamar *la utopía del mercado total*. No se trata de un inocuo imaginario abstracto, sino del diseño de un orden global que –en continuidad fundamental con la organización colonial-imperial del mundo moderno– cuenta con los más poderosos dispositivos comunicacionales, políticos, económicos y, con frecuencia creciente, militares del planeta.

El propósito de este texto es explorar las características básicas de la apuesta de reafirmación del presente y construcción de futuro de esa utopía (¿antiutopía?) del mercado total, así como sus principales mitos y falacias, tal como éstos se expresan tanto en sus afirmaciones explícitas como en aquello que silencia u oculta.

I. La sociedad del mercado total

¿Qué podemos entender por utopía del mercado total? ¿Cuáles son sus dimensiones básicas? La utopía del mercado total es el imaginario de acuerdo con el cual los criterios de asignación de recursos y de toma de decisiones por parte del mercado conducen al máximo del bienestar humano y que por ello es tanto deseable como posible la reorganización de todas las actividades humanas de acuerdo con la lógica del mercado. Es tanto un imaginario de futuro como un proceso de diseño/construcción del mundo de la llamada era de la globalización. La utopía del mercado total no es simplemente un modelo económico (lo que ha sido llamado una *economía de mercado*), es la extensión de la lógica de la racionalidad del mercado a todos los ámbitos de la vida colectiva. Es esto lo que Polanyi llamó la *sociedad de mercado*, que para él:

... quiere decir nada menos que el funcionamiento de la sociedad se da como un apéndice del mercado. En lugar de estar la economía enmarcada en las relaciones sociales, las relaciones sociales están enmarcadas en el sistema económico (Polanyi, 1957, 57).

La expansión de la lógica del mercado es un proceso de penetración y subordinación de todas las actividades, recursos, territorios y poblaciones que hasta el presente no habían estado plenamente sometidos. Esto implica que los criterios del mercado (rendimiento, competitividad, eficacia y sus diversas y cambiantes normas de gestión, como la *calidad total*) se extienden progresivamente hasta convertirse en normas consideradas como legítimas para juzgar las bondades relativas de las decisiones y acciones en cada uno de los ámbitos de la vida individual y colectiva. En este proceso, cada una de estas actividades es transformada profundamente. Se trata de un modelo cultural totalizante y totalitario.

Algunos ejemplos son suficientes para ilustrar estas tendencias. En primer lugar cabe destacar las transformaciones de la teoría y la práctica de lo político y de la política que han venido ocurriendo en todo el mundo como consecuencia del colapso de los regímenes socialistas, la crisis de los Estados de bienestar social y la generalización de reformas políticas y económicas liberalizadoras en todo el planeta. Los procesos de privatización de actividades que hasta recientemente se consideraban como propias del ámbito de lo público avanzan con fuerza, tanto en los países del centro como en el mundo periférico. Estas transformaciones de lo público en privado responden tanto al dogma ideológico neoliberal (de acuerdo con los cuales el mercado es portador de eficiencia y libertad mientras el Estado es ineficiente y representa una amenaza a la libertad), como a una exigencia de un capital especulativo que crece sin cesar y va requiriendo cada vez nuevos ámbitos para su inversión/valorización. En palabras de Franz Hinkelammert:

Cualquier actividad humana tiene que ser transformada en una esfera de inversión del capital, para que el capital especulativo pueda vivir; las escuelas, los jardines infantiles, las universidades, los sistemas de salud, las carreteras, la infraestructura energética, los ferrocarriles, el correo, las telecomunicaciones, los otros medios de comunicación, etc. Inclusive la policía, la función legislativa y el mismo gobierno, se pretende transformarlos en esfera de inversión de estos capitales (Hinkelammert, 2001, 15).

No se trata simplemente de un cambio de la “ineficacia y corrupción” estatales por la “transparencia y eficiencia” de la gestión privada, sino de profundas transformaciones de la esfera pública que, en la medida en que reducen el espacio de la ciudadanía, amplían el de los clientes y consumidores.

Otro ámbito que hasta hace relativamente pocos lustros se suponía debía regirse por criterios diferentes a la lógica de la rentabilidad mercantil es el de la vida universitaria y en general los procesos de producción de conocimiento científico. La proliferación de institutos de educación y universidades privadas en todo el continente latinoamericano con fines estrictamente mercantiles, y las tendencias crecientes al cobro de matrícula en las universidades públicas, no constituyen sino la parte más visible de cambios que están alterando radicalmente las condiciones de la producción del conocimiento en escala global. La imposición de criterios de evaluación del rendimiento académico basados en exigencias de competitividad y productividad individualizada está produciendo transformaciones ampliamente reconocidas en la cultura académica (Pacheco y Díaz Barriga, 2000).

La idea misma de autonomía universitaria, como ámbito de la sociedad en la cual se pueda pensar libremente, en función de nociones normativas del *bien común*, libre de las exigencias políticas inmediatas y de demandas de rentabilidad, es crecientemente cuestionada como un anacronismo en un mundo regido por la competencia global. En Estados Unidos, país de vanguardia en estos procesos, la tendencia apunta en la dirección de lo que ha

sido llamado el “modelo de universidad de mercado” (Engell y Dangerfield, 1998). En la medida en que se recortan los fondos estatales, aun las universidades públicas más prestigiosas se hacen cada vez más dependientes del financiamiento privado. Los recursos públicos que una vez constituían casi la totalidad del financiamiento de la Universidad de Berkeley representaron sólo 34% del total en 1999 (Warde, 2001). Para los departamentos de las universidades estadounidenses la competencia por fondos privados es una actividad cada vez más vital. “Las cabezas de las universidades van asumiendo el papel de vendedores viajantes, y su desempeño es juzgado principalmente por su capacidad para obtención de recursos” (Engell y Dangerfield, 1998). Estos recursos están cada vez más condicionados por los intereses de las empresas que los aportan.

En noviembre de 1998 la Universidad de California en Berkeley firmó un acuerdo controversial con Novartis, la gigante empresa suiza de productos farmacéuticos y biotecnológicos. A cambio de 25 millones de dólares para su Departamento de Biología de Plantas y de Microbios, la universidad le otorgaría el derecho a la empresa a ser la primera en tener acceso a la negociación de patentes de alrededor de la tercera parte de los descubrimientos del departamento (incluidos los resultados de investigaciones financiadas con recursos estatales o federales). Novartis también estaría representada por dos de los cinco integrantes del comité de investigación del departamento, que determina cómo se gastan los recursos (ibid.).

Dada la interdependencia creciente que en algunos campos del conocimiento existe entre investigación, ciencia y aplicación tecnológica, y dados los inmensos costos de la investigación en áreas como la ingeniería genética, se han establecido imbricaciones cada vez más estrechas entre investigación básica, aplicación tecnológica y valorización del capital. En estas nuevas condiciones tanto la agenda y el diseño de la investigación como la divulgación/uso de resultados están crecientemente sometidos a exigencias mercantiles.

Esta creciente subordinación de la actividad científica a las demandas de sus financistas ha llegado a tales extremos que en septiembre de 2000, 12 de las más prestigiosas revistas biomédicas del mundo, incluidas *Lancet*, la *New England Journal of Medicine* y el *Journal of the American Medical Association*, publicaron un editorial conjunto denunciando que las grandes empresas farmacéuticas distorsionan los resultados de la investigación científica en función de sus exigencias de beneficio. De acuerdo con este editorial, las empresas imponen exigencias draconianas que los investigadores se ven obligados a aceptar como condición para la obtención de financiamiento. Entre estas condiciones están las restricciones a su participación en el diseño de los experimentos y una participación limitada en la interpretación de los resultados. Los editores concluyen que, en consecuencia, los resultados poco favorables a los productos de las empresas permanecen sin divulgarse y los que se publican pueden estar sesgados a favor de los intereses de éstas (Boseley, 2001).

La separación tan celebrada por Weber, Habermas y demás teóricos occidentales de la modernidad, entre los diferentes ámbitos de la razón, entre la *razón instrumental*, la *razón ética* y la *razón estética* (Habermas, 1989, 138), tiende crecientemente a ser reabsorbida por una sola lógica que construye el *bien* y el *mal*, lo *verdadero* y lo *falso*, lo *bello* y lo *feo* a partir de la lógica expansiva de la eficacia y el rendimiento del capital.

Quizás es en las normas de los *derechos de propiedad intelectual* donde se expresa hoy con mayor vigor la aspiración a una sociedad de mercado total. Como expresión de la radicalización del proceso de mercantilización capitalista, en los acuerdos de creación de la Organización Mundial de Comercio se ha definido un régimen global de propiedad intelectual destinado a convertir todo conocimiento en propiedad privada al servicio de la rentabilidad del capital (World Trade Organization, 1994). En este nuevo régimen transnacional de propiedad intelectual se asume que hay un solo tipo de conocimiento, que puede ser considerado como propiedad intelectual, y que por lo tanto merece un régimen privilegiado de protección. Es éste el conocimiento universitario-empresarial occidental cuya autoría individualizada puede ser reconocida gracias a las patentes o las publicaciones. Todo otro conocimiento, el conocimiento de los Otros, el conocimiento aborigen, el llamado conocimiento tradicional, todas las formas de conocimiento comunitario, no constituyen propiedad intelectual, y por lo tanto pueden ser apropiadas libremente por las transnacionales (Lander, 2000b).

Por la vía de extensos procesos de investigación antropológica y bioprospección, los departamentos de antropología, biología y bioquímica de las universidades del Norte, y también del Sur, se han convertido en instrumentos mediante los cuales se realiza este masivo proceso de expropiación que, como señala Vandana Shiva, no puede ser catalogado sino de *biopiratería* (Shiva, 1997). Se asume, desde la cosmovisión liberal y su concepción unilateral del dominio sobre la naturaleza, que es posible la creación de nuevas formas de vida, y que por lo tanto es posible ser propietario de la vida y convertirla en mercancía.

Una vez que estas nuevas variedades han sido convertidas en propiedad intelectual de las transnacionales farmacéuticas, agroquímicas y de semillas, se impulsa globalmente –con la ayuda de los programas internacionales y nacionales de extensión agrícola y la participación de las escuelas de agronomía del Norte y del Sur– el desplazamiento de los animales y semillas tradicionalmente utilizadas por los campesinos del Norte y del Sur, por las nuevas variedades patentadas por las cuales hay que pagar derechos de propiedad intelectual. En el caso de las semillas, éstas forman parte de paquetes tecnológicos que obligan a comprar los otros insumos de la empresa (fertilizantes e insecticidas), y obligan a la compra de nuevas semillas para cada cosecha (Shiva y otros, 1991).

Este proceso de subordinación forzada de la vida campesina a la lógica mercantil socava la autonomía de los productores para preservar sus modos de vida. La drástica reducción de la diversidad genética que resulta de estos procesos tiene perversas consecuencias ambientales ampliamente conocidas.

II. Los mitos que sustentan la utopía del mercado total

En forma explícita o implícita, la utopía del mercado total está sustentada sobre un conjunto de mitos o falacias que se han venido convirtiendo en sentido común en la medida en que el conocimiento colonial eurocéntrico de las ciencias sociales hegemónicas se fue imponiendo como la forma de conocimiento pretendidamente universal (Lander, 2000a; Mignolo, 2001). De estos mitos sólo se destacan los más significativos.

En primer lugar está el *mito del crecimiento sin fin*. Quizás la idea fuerza más potente del proyecto histórico de la sociedad industrial, tanto en sus versiones liberales como en sus versiones socialistas, ha sido el mito prometeico de la posibilidad del control de la naturaleza para hacer posible el crecimiento sin límite, así como la identificación de la felicidad humana con un bienestar material en permanente expansión. De acuerdo con este mito no existen límites materiales para la manipulación/explotación siempre creciente de los recursos y de la capacidad de carga del planeta Tierra. Como corolario, se asume que en los casos en los cuales aparezca alguna traba, ésta siempre podrá ser sobrepasada mediante una respuesta tecnológica, el llamado *technological fix*. De acuerdo con el imaginario de la utopía del mercado total, basta para ello con que operen sin interferencia las leyes espontáneas del mercado. La elevación de los precios de los bienes escasos garantizaría los incentivos requeridos para la inversión en investigación y desarrollo que le dé respuesta a todo posible obstáculo al crecimiento sin fin.

El crecimiento sin límite no es sólo un imaginario, no es sólo un componente básico de la utopía del mercado total, es igualmente una exigencia estructural del funcionamiento de la sociedad del capital, una necesidad que tiene poco que ver con los niveles de bienestar y de consumo de la población. En cada estadio de consumo de bienes materiales, la lógica expansiva de la valorización del capital —como condición de su propia supervivencia— exige más. No hay, ni puede haber, punto de llegada. El mejor ejemplo de esta exigencia inexorable es el de la economía japonesa de los últimos años. Desde el punto de vista del capital, los altísimos niveles de consumo alcanzados por la población de dicho país no son, ni pueden ser, suficientes. A pesar de su extraordinaria abundancia material, una economía de crecimiento cero se convierte en una profunda e insostenible crisis.

El mito del crecimiento sin límite ignora los estrechos condicionamientos que imponen los recursos naturales y la *capacidad de carga* del planeta, desconoce el hecho de que, a pesar del restringido acceso a los recursos que tie-

ne la mayoría pobre del Sur, los recursos y la capacidad de carga del planeta están siendo utilizados en una escala que ya ha sobrepasado las posibilidades de la reposición natural, no de algunos ecosistemas locales o regionales, sino del sistema ecológico planetario global. Los actuales niveles de utilización de los recursos y capacidad de carga del sistema global no son compatibles con la preservación de la vida sobre el planeta Tierra a mediano plazo (World Wide Fund International et al., 2000; United Nations Development Program, 2000 y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2000).

El mito del crecimiento sin fin opera como dispositivo necesario para ocultar la realidad de que sólo mediante una *radical redistribución* del acceso y uso de los recursos y capacidad de carga del planeta a escala global sería posible el logro de niveles de vida dignos para las mayorías pobres del planeta. Es un dispositivo que pretende negar el hecho de que en el uso de los recursos y de la capacidad de carga del planeta hemos llegado a una situación que, sin exageración alguna, es ya propiamente una situación de *suma-cero* en la que la apropiación de más recursos por parte de algunos implica, necesariamente, que habrá menos recursos y capacidad de carga disponibles para otros, que mientras más ricos sean los ricos, necesariamente, dados los límites materiales existentes, más pobres serán los pobres¹.

El segundo mito fundante de la utopía del mercado total es el *mito de la naturaleza humana*, tal como ésta ha sido caracterizada por el pensamiento liberal clásico y ahora radicalizado por el neoliberalismo, lo que Macpherson (1979) ha denominado el *individualismo posesivo*. En esta concepción, el ser humano es por naturaleza egoísta e individualista: el motor determinante de su acción en última instancia es siempre el propio beneficio. Negando el carácter histórico-cultural de este modelo de sujeto humano, se afirma que la sociedad del mercado total es la sociedad que mejor expresa la naturaleza universal de lo humano, el único modelo de organización social que permite el despliegue máximo de todo el potencial de la creatividad y la libertad humana.

Desde esta perspectiva, toda diferencia cultural es un obstáculo a superar, expresión de lo primitivo, atrasado, subdesarrollado, populista, comunitario, obstáculos que afortunadamente el mercado podrá superar si lo dejan operar sin trabas. El llamado *hombre económico*, producto histórico de la hegemonía

¹ De acuerdo con Friedrich A. Hayek, los pobres se benefician del incremento en la desigualdad, ya que ésta permite que los ricos aumenten la inversión que es clave para la eliminación de la pobreza. "El rápido progreso económico con que contamos parece ser en una gran medida el resultado de la (...) desigualdad y resultaría imposible sin ella" (Hayek, 1975). "Una economía exitosa depende de la proliferación de los ricos", citado por Waligorski (1990, 88).

de la relación social del capital se convierte en el sustento naturalizador básico de la utopía del mercado total².

Un tercer mito fundante de la utopía del mercado total es *el mito del desarrollo lineal y progresivo de la tecnología*. El modelo tecnológico hegemónico de la sociedad industrial de occidente es entendido como producto de un desarrollo ascendente hacia tecnologías cada vez mejores y más eficientes, de contenido político neutro, fundamento material de la sociedad de la abundancia. En este mito desaparece por completo el tema de las opciones tecnológicas y del condicionamiento social de las tecnologías, convirtiendo a la tecnología en una variable independiente que condiciona al resto de las dimensiones de la sociedad³. De esta manera se hace innecesario indagar sobre las implicaciones del modelo tecnológico. El mercado simplemente funciona en condiciones tecnológicas dadas. Al naturalizar y objetivar el modelo tecnológico, se hacen opacas o invisibles sus relaciones de poder, y también su papel básico en las condiciones de reproducción de las relaciones de desigualdad y dominio propias de la sociedad capitalista.

Asociado a los mitos anteriores, esta *el mito de la historia universal*, la noción según la cual la historia parroquial de Europa Occidental, tal como ésta ha sido descrita por los historiadores europeos, es el patrón de referencia, la plantilla universal a partir de la cual abordar el estudio de las carencias y deficiencias de toda otra experiencia histórica, la experiencia de vida de todos los otros (Blaut, 1993; Chakrabarty, 2000). La sociedad del mercado total es, en este metarrelato, el punto de llegada de la historia, de toda historia, de la historia de todos los pueblos (Fukuyama, 1992).

De acuerdo con el *mito de la tolerancia y de la diversidad cultural en la sociedad del mercado total*, el liberalismo es la máxima expresión del *reconocimiento del otro*, de la tolerancia de la diferencia, paradigma necesario para la posibilidad misma de *la diversidad cultural*. Sin embargo, en la sociedad del mercado total la diversidad cultural se convierte en un mito en la medida en que, aun celebrando la diferencia, el sometimiento de ésta a la lógica expansiva del mercado establece severos límites a la posibilidad misma de la preservación y/o creación de otros modos de vida. Toda celebración de la diferencia y de la particularidad que ignore la operación de las estructuras transnacionales de la geopolítica y de la acumulación capitalista no puede sino contribuir a legitimar las dinámicas globales de este sistema-mundo e invisibilizar la ope-

² Sobre la economía capitalista como un orden cultural, como una forma de “producir sujetos humanos”, ver Escobar (1995, 59).

³ La investigación empírica en los campos de la sociología, de la ciencia y de la tecnología documenta ampliamente que la ciencia (y la tecnología), “lejos de ser una actividad autónoma, regida por leyes propias, está determinada, en sus mismos productos, por factores sociales” (Vessuri, 1989). Ver igualmente: Lander (1994); MacKenzie y Wajcman (1985); Knorr-Cetina y Mulkey (1983).

ración continuada de la *guerra cultural* colonial e imperial dirigida a la subordinación de toda diferencia y de toda autonomía (Castro Gómez, 2000).

Articulado a los mitos anteriores, está el *mito de una sociedad sin intereses, sin estrategias, sin relaciones de poder, sin sujetos*. En esta invisibilización de los sujetos y sus acciones estratégicas coinciden el neoliberalismo y vertientes significativas del pensamiento posmoderno (Lander, 1996). Es el mundo del fin de la política, la Historia, y las oposiciones y conflictos ideológicos. Sintetiza todos los mitos anteriores y reafirma así la naturalización y objetivación de la sociedad del mercado total.

Este mito de la sociedad que opera sin sujetos capaces de imponer sus proyectos estratégicos obvia, como veremos más adelante, el extraordinario papel que tiene y siempre ha tenido el Estado en la sociedad capitalista. Pero igualmente distorsiona en forma radical la naturaleza y los modos de operación del mercado en la sociedad contemporánea, en particular lo que constituye hoy su dimensión definitoria: su carácter oligopólico. Característica en este sentido es la argumentación de Hayek cuando, en su polémica contra toda reivindicación de equidad y de justicia social⁴, afirma que no se puede cuestionar la justicia de los resultados que produce el mercado ya que éstos no son el producto de la voluntad humana, sino de la operación de fuerzas impersonales y espontáneas (Hayek, 1983, 141). Este mítico “orden espontáneo” tiene poco que ver con un mundo en el que de las 100 más grandes economías del mundo, 51 son corporaciones y 49 son países (Anderson y Cavanagh, 2000), existen altos grados de concentración oligopólica en prácticamente todas las industrias más importantes (Grupo de Acción Sobre Erosión, Tecnología y Concentración, 2001) y estas corporaciones son, conjuntamente con los gobiernos de los países más ricos, las fuerzas principales detrás del diseño del orden jurídico e institucional de la globalización⁵.

III. El Estado y el mercado

Los mitos de la utopía del mercado total encuentran su mejor expresión en los mitos neoliberales sobre el papel del Estado en la sociedad capitalista, y en particular en los mitos a partir de los cuales se caracterizan las relaciones entre *Estado* y *mercado*. Interesa aquí destacar dos mitos centrales en torno del Estado capitalista: el *mito del desarrollo histórico espontáneo de la sociedad de*

⁴ Según Hayek, la justicia social “... es en la actualidad probablemente la más grave amenaza a la mayor parte de los otros valores de una civilización libre”. *Economic Freedom and Representative Government*, Occasional Paper n° 39. Londres, Institute of Economic Affairs, 1973, p. 13, citado por Waligorski (1990, 135).

⁵ De la amplísima literatura sobre el poder de las empresas transnacionales en la sociedad global contemporánea, se puede consultar lo siguiente: Wallach y Sforza (1999); Barnet y Cavanagh (1994); Korten (1995); y Lander (1998).

mercado, cuando no hay interferencias ilegítimas por parte del Estado, y el *mito de la disminución del papel del Estado* en la sociedad global contemporánea.

Uno de los mitos más eficaces del proceso ideológico de la naturalización de la sociedad del mercado es el metarrelato liberal según el cual la sociedad de libre mercado, libre de toda injerencia extraeconómica, es la forma *espontánea y natural* de la vida social, la forma que adquiriría toda sociedad si este desarrollo no fuese obstaculizado por factores externos al mercado. El *libre mercado* sería igualmente la forma *normal* que adquiere el mercado en el capitalismo a lo largo de toda su historia y en todas sus experiencias nacionales. Como lo resalta John Gray, ambas proposiciones son históricamente falsas. Las experiencias de desarrollo capitalista del continente europeo, en la mayor parte de la historia de Estados Unidos, de Japón y de los Tigres Asiáticos, no han sido una historia de capitalismo desregulado. El libre mercado, el *laissez faire*, con poca o ninguna regulación, sólo ha existido históricamente en forma excepcional, y cuando ello ha ocurrido ha sido como resultado de un proyecto político estratégico, en el cual se ha utilizado el poder del Estado para llevar a cabo un proceso de profunda ingeniería o rediseño social⁶.

El mercado libre que se desarrolló en Inglaterra a mediados del siglo xix no ocurrió por casualidad. Ni, contrario a la historia mítica propagada por la nueva derecha, emergió de un largo proceso de evolución no planificada. Fue un artefacto del poder y de la gestión del Estado (Gray, 1998, 7).

Una precondition para el mercado libre inglés del siglo xix fue el uso del poder del Estado para transformar la tierra de propiedad común en propiedad privada. Esto fue instrumentado mediante las "actas privadas de cercado" (*enclosure*) que ocurrieron desde la Guerra Civil hasta la parte inicial de los tiempos victorianos. Estas apropiaciones inclinaron la balanza de la propiedad en la economía de mercado agraria inglesa de los campesinos a los grandes dueños de tierra en la parte final del siglo xviii y comienzos del xix. Ideólogos como Hayek, que desarrollaron grandes teorías en las cuales la economía de mercado emerge por una lenta evolución en la cual el Estado tiene poco papel, no solo generalizaron a partir de un solo caso, sino además falsearon dicho caso (ibíd., 7-8).

Dados los niveles de inseguridad que para la mayoría de la población genera un mercado no regulado, este uso del poder del Estado para crear las condiciones del *laissez faire* requiere limitaciones al ejercicio de la democracia por parte de la mayoría de la población.

El Estado inglés en el que el mercado libre fue construido (...) era predemocrático. El número de quienes tenían derecho al voto era pequeño y la inmensa mayoría de la población estaba excluida de la participación política. Es dudoso que un mercado libre se hubiese establecido si hubiesen existido instituciones democráticas en funcionamiento. Es un hecho histórico que el mercado libre comenzó a desaparecer

⁶ En esta sección se retoman, incluso textualmente, algunas formulaciones de un texto anterior (Lander, 2000c, 57-59).

con la entrada de una población amplia a la vida política. Tal como siempre han reconocido los ideólogos más lúcidos de la nueva derecha, un mercado sin limitaciones es incompatible con un gobierno democrático (ibid., 8).

La verdad es que los mercados libres son criaturas del poder del Estado, y persisten sólo mientras el Estado sea capaz de impedir que las necesidades humanas de seguridad y control del riesgo económico encuentren expresión política (ibid., 17).

Este proceso de constitución del régimen de *laissez faire* inglés del siglo XIX, tal como lo caracteriza Gray, resulta extraordinariamente similar a los mecanismos mediante los cuales opera la actual agenda neoliberal de construcción de un régimen de *laissez faire* a escala global.

En primer lugar, cuando se postula que el libre mercado es el orden natural y espontáneo de la sociedad “moderna”, se está afirmando que toda acción política, social o cultural que pretenda preservar o establecer alguna restricción a la libre operación del mercado, es algo artificial, anormal, intervención externa que altera el orden natural de las cosas. Para esas distorsiones *anti-natura* están reservados los calificativos peyorativos de estatismo, socialismo, proteccionismo o populismo. Simultáneamente se asume que toda acción o medida –incluso por supuesto toda acción estatal– dirigida a garantizar el libre mercado no es una acción política, es una simple *restitución* de lo que sería el orden normal de las cosas si no fuese por las distorsiones que han producido las injerencias extraeconómicas.

En segundo lugar, en pleno reconocimiento de que la experiencia histórica de este orden –la sociedad del libre mercado– es incompatible con las exigencias que se generan en una sociedad democrática, se busca el diseño de un orden institucional internacional en el cual el funcionamiento de un libre mercado quede liberado de los controles democráticos. La meta de la superación de las tensiones entre el ideal de una sociedad de mercado y la realidad de una democracia “excesiva”, ha sido el eje central de la agenda de la nueva derecha desde que, hace un cuarto de siglo, el tema fue colocado en el debate público por el informe de la Comisión Trilateral sobre la crisis de la democracia (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). Para ello se ha considerado indispensable la reducción del ámbito del ejercicio de la democracia, y el establecimiento de firmes barreras de separación para proteger al mercado de toda demanda desde aspiraciones democráticas.

En tercer lugar, reconociendo que en las experiencias históricas anteriores de predominio del *laissez faire*, éste fue –con el tiempo– sometido a regulaciones y controles sociales como consecuencia de exigencias democráticas, se busca una nueva institucionalidad internacional orientada a garantizar que esta “protección” del mercado de las posibilidades del control democrático se convierta en una realidad irreversible.

Es ésta una agenda en la cual se ha venido avanzando con pleno éxito en las últimas décadas. La expresión más notable de este proceso ha sido el poder cada vez mayor de los organismos financieros multilaterales para diseñar los regímenes de regulación y las políticas públicas de los Estados más débiles. Esto ocurre no sólo en el terreno macroeconómico, sino en todos los ámbitos de la acción estatal, sea en salud, educación, legislación laboral, servicios públicos o régimen de seguridad social. Detrás de todas estas orientaciones subyace la meta de garantizar niveles crecientes de desregulación, privatización y apertura económica en todo el mundo, políticas que además tienen como objetivo expreso el logro –como se señaló arriba– de que estas políticas no puedan ser revertidas. En la medida en que los países se hacen altamente dependientes de capitales que pueden entrar o salir libremente, les otorgan a éstos derecho a veto sobre sus políticas económicas⁷. Las condiciones que se han impuesto, tanto en las renegociaciones de la deuda externa como para la obtención de nuevo financiamiento, han sido extraordinariamente eficaces en este sentido. Un paso más allá en la agenda de creación de una economía global desregulada fuera del control de los sistemas políticos democráticos se ha venido dando en las negociaciones y acuerdos de comercio internacional como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), que es hoy el organismo internacional con capacidad de cercenar más radicalmente la capacidad de los gobiernos nacionales de los países del Sur para definir sus políticas públicas en forma autónoma.

Un editorial de *The Wall Street Journal* celebró los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio en los siguientes términos:

Éste representa una nueva estacada en el corazón de la idea de que los gobiernos pueden dirigir las economías. El principal propósito del GATT es apartar a los gobiernos de manera que las compañías puedan cruzar las jurisdicciones (esto es, las fronteras nacionales), con relativa facilidad. La gente parece estar dando cuenta

⁷ Refiriéndose al caso de Nueva Zelanda, que constituye quizás la experiencia más drástica de desmontaje de un Estado de bienestar social mediante una radical política de apertura y desregulación, Gray afirma: "... la reestructuración de la economía de Nueva Zelanda, que la abrió a los flujos no regulados del capital, le confirieron al capital transnacional un efectivo poder de veto sobre las políticas públicas. Cada vez que las políticas públicas pudiesen ser percibidas como afectando la competitividad, las ganancias o la estabilidad económica, éstas podrían ser anuladas por la amenaza de la fuga de capitales. Las reformas neoliberales se hacen, por lo tanto, políticamente irreversibles. Los objetivos socialdemócratas de las políticas públicas en Nueva Zelanda de períodos anteriores no sólo fueron simplemente desmantelados, abandonados o revertidos, sino que fueron removidos como opciones en la práctica democrática. El propósito de esta revolución fue el de aislar irreversiblemente a la política neoliberal del control democrático de la vida política" (1998, 43). En consecuencia, "muchas de las políticas básicas de la socialdemocracia no pueden ser mantenidas en una economía abierta" (88).

que (...) el gobierno es simplemente demasiado lento y torpe para manejar el comercio⁸.

No se refiere esto a toda actividad de gobierno, sino precisamente a aquellas actividades gubernamentales que, respondiendo a exigencias democráticas, puedan de alguna manera poner obstáculos a la valorización del capital.

En América Latina es amplia la experiencia en el tema del llamado desarrollo espontáneo de la sociedad de mercado. La derrota de los movimientos populares y democráticos en el Cono Sur y la constitución de una cultura de terror e insolidaridad, así como la fragmentación del tejido social, no fueron logradas en forma “espontánea” por la vía del retraimiento del Estado, sino precisamente por lo contrario, mediante la intervención masiva –genocida– del Estado militar autoritario. La imposición de la lógica del mercado a toda la sociedad es, como en el caso inglés analizado por Gray, el resultado de un proyecto estratégico transformado en política de Estado.

El otro mito fundamental de la utopía del mercado total en relación con el Estado es el *mito de la reducción del papel del Estado en las tendencias actuales de la globalización*. Este mito está basado en interpretaciones unilaterales y distorsionadas –con frecuencia interesadas– en torno a cómo operan las estructuras estatales en la sociedad actual.

El tema de las transformaciones (o debilitamiento) de los Estados nacionales como consecuencia de los actuales procesos de globalización es uno de los asuntos más polémicos del debate político contemporáneo. Es evidente que el modelo del orden internacional de Westphalia, en el cual se suponía que cada nación era soberana dentro de sus propias fronteras, con territorios inviolables, no da cuenta de las actuales relaciones internacionales (Lyons y Mastanduno, 1995). ¿Cómo está siendo afectada la soberanía de los Estados nacionales? El espectro de posturas es amplio.

En las interpretaciones más ampliamente pregonadas se tiende a enfatizar que en los actuales procesos de globalización se ha venido produciendo una disminución de la soberanía de los Estados ante las fuerzas transnacionales del mercado. De acuerdo con Susan Strange:

... las fuerzas impersonales de los mercados mundiales integradas a lo largo del período de la posguerra, más por la empresa privada en las finanzas, la industria y el comercio, que por las decisiones cooperativas de los gobiernos, son ahora más poderosas que los Estados a los que se supone que pertenece la autoridad política sobre la sociedad y la economía (Strange, 1996, 4).

⁸ Citado por Nader y Wallach (1996, 95)

En contraste, para algunos(as) autores(as) como Linda Wiess (1998)⁹, la idea de unos Estados crecientemente impotentes ante las fuerzas del mercado no es más que un mito, lo que denomina la “negación del Estado”. Esta negación del Estado se expresa en los análisis que enfatizan en la disminución o el desplazamiento de los Estados como actores con poder en los ámbitos nacionales e internacionales. En particular autores ingleses y estadounidenses tienden a caracterizar al Estado como víctima pasiva e impotente ante fuerzas externas (Wiess, 1998, 3).

En una de las contribuciones recientes más sugerentes, Michael Hardt y Antonio Negri (2000) proponen el concepto de *imperio* para caracterizar las nuevas formas con que se ejerce la soberanía en el mundo actual. Argumentan que es cierto que se ha producido una declinación en la soberanía ejercida por los Estados nacionales, y que es creciente la incapacidad de éstos para regular los intercambios económicos y culturales. Sin embargo, para estos autores:

...la declinación de la soberanía de los Estados-naciones no significa que la soberanía como tal haya declinado. De un extremo a otro de las transformaciones contemporáneas los controles políticos, las funciones del Estado y los mecanismos regulatorios continúan dirigiendo el reino de producción económica y social y del intercambio. Nuestra hipótesis básica es que la soberanía ha tomado una nueva forma compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando. Esta nueva forma global de soberanía es lo que llamamos imperio (Hardt y Negri, 2000, XI-XII)

Aquí se argumentará, a partir de dos razonamientos centrales, que carece de sentido hablar en términos tan genéricos sobre tendencias universales del Estado, esto es, de todos los Estados: 1) el concepto de *Estado* no coincide con el *Estado-nación* ya que existen otras dimensiones del Estado más allá del Estado-nación; 2) las transformaciones de los Estados nacionales ocurren en forma extremadamente asimétrica, produciendo resultados profundamente divergentes entre diferentes Estados nacionales¹⁰.

Para determinar si hay o no una reducción en el papel del Estado (y un correspondiente incremento en el papel del mercado), es necesario en primer

⁹ Ver igualmente: Jaime Osorio (2002).

¹⁰ Además es importante destacar el hecho de que algunas de las más significativas transformaciones del Estado corresponden más a desplazamientos de la acción estatal hacia otras áreas, que a un retraimiento general de la acción del Estado. Así, por ejemplo, los acuerdos de creación de la Organización Mundial de Comercio comprometen a los países del Sur a una muy incrementada intervención del Estado para la defensa de los derechos de propiedad intelectual de las empresas transnacionales. El que el Estado sea menos democrático y tenga mecanismos más eficientes para protegerse de las demandas de la sociedad no implica que el Estado sea más débil. Puede significar exactamente lo contrario.

lugar precisar a qué nos estamos refiriendo cuando hablamos del Estado. Desde el punto de vista teórico, no se puede identificar una forma histórica particular de Estado con el concepto de Estado y, en consecuencia, no se puede identificar el Estado-nación con la categoría Estado. El período histórico en el cual era posible identificar Estado con Estado nacional ha sido sobrepasado en muchos sentidos¹¹. Muchas de las funciones históricamente asociadas a la idea de Estado –desde el establecimiento de las normas jurídicas de obligatorio cumplimiento, hasta el monopolio de la fuerza– ya no operan dentro de los límites de los espacios territoriales de las naciones. Son diversas las expresiones de estas tendencias.

En la mayoría de los Estados nacionales se ha producido una significativa reducción de sus respectivas soberanías y de su capacidad para regular las actividades económicas que ocurren en sus territorios. Sin embargo, estos procesos no significan necesariamente una reducción de la función estatal, por el contrario, puede ser expresión del desplazamiento de funciones y atribuciones del Estado nacional hacia otras formas estatales supranacionales, ya sean regionales o transnacionales.

Como se ha señalado anteriormente, el mercado no es un orden espontáneo, requiere una institucionalidad política que lo sustente. La mundialización o globalización creciente de los mercados exige la ampliación de su ordenamiento jurídico institucional (Negri, 2001). Una de las dinámicas más vigorosas del actual proceso de globalización es precisamente la construcción de nuevas modalidades de institucionalidad estatal tanto de orden regional como de carácter global. El caso más significativo de la construcción de una nueva estructura estatal supranacional de carácter regional lo constituye la Unión Europea. Sus diferentes órdenes jurídicos, institucionales y estructuras de gobierno (Comisión Europea, Parlamento, Banco Central Europeo, moneda única, y políticas exteriores y militares crecientemente comunes), desempeñan, sin duda, funciones propiamente estatales. La Corte Europea de Justicia ha “constitucionalizado” el derecho europeo, estableciendo su supremacía sobre los derechos nacionales de los Estados miembros. No es necesario abordar este proceso como una oposición entre Estado nacional y Estado europeo, ya que por ahora no está contemplado el establecimiento de un Estado-nacional europeo. Se trata de un nuevo estrato de estructura estatal que –en forma compleja y cambiante– por un lado complementa y por el otro entra en tensión y competencia con normas y atribuciones de las organizaciones estatales na-

¹¹ El Estado-nación como norma ha sido históricamente una experiencia excepcional. De acuerdo con Charles Tilly, “sólo durante los últimos pocos siglos los Estados-naciones, incluyendo las colonias, han delimitado la mayor parte del mundo en territorios mutuamente excluyentes. Sólo desde la Segunda Guerra Mundial ha pasado la casi totalidad del mundo a ser ocupada por Estados nominalmente independientes cuyos gobernantes más o menos reconocen la existencia y el derecho a existir de los demás” (1994, 3).

cionales. Opera como una nueva dimensión de función estatal que se agrega a las que existían anteriormente: local, provincial y nacional (de Sousa Santos, 1998, 91-102). Sólo a partir de una estrecha identificación de Estado con el Estado-nación, es posible argumentar que es éste un proceso de debilitamiento del Estado en Europa.

Las nuevas estructuras estatales transnacionales se van creando mediante el establecimiento de un orden institucional global en los terrenos jurídico (globalización del derecho)¹², financiero, comercial y militar, que se expresa en instituciones como la Corte Internacional de Justicia, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Según Boaventura de Sousa Santos:

... estamos entrando en un tercer período, que se distingue de los precedentes en que, mientras que el debate en éstos giraba alrededor de los ordenamientos jurídicos locales, infraestatales, que coexistían dentro de un mismo espacio y un mismo tiempo nacionales, en el período actual el debate se refiere a los ordenamientos jurídicos supranacionales, transnacionales que coexisten en el sistema mundial, tanto con el Estado como con los ordenamientos jurídicos infraestatales (1998, 27-28).

Ante esta *pluralidad de ordenamientos jurídicos* (De Sousa Santos, 1998, 24) se desarrollan nuevas formas de relación entre las normas y la soberanía de cada Estado y el orden internacional en todos los ámbitos, desde el comercial hasta el de los derechos humanos (Lyons y Mastanduno, 1995) que, como veremos más adelante, varía significativamente de acuerdo con la jerarquía que ocupa cada Estado nacional en el sistema de relaciones internacionales. Por otra parte, los límites entre lo nacional y lo internacional se hacen más difusos, y están en permanente flujo, redefinición y renegociación.

Este nuevo orden jurídico institucional no puede ser de ninguna manera entendido simplemente como una respuesta adaptativa que expresa la debilidad relativa de los Estados ante las tendencias de globalización de los mercados. El *libre mercado* es, y siempre lo ha sido, una construcción política. Por ello, las relaciones entre Estado y mercado no operan como un juego suma-cero, en una competencia en que todo fortalecimiento del mercado se produzca a costa del debilitamiento del Estado¹³.

¹² Como señala Boaventura de Sousa Santos esta *globalización del derecho*, en realidad, no es sino la extensión del derecho liberal anglosajón a escala global.

¹³ Según Linda Weiss, el problema con el argumento de la llamada impotencia del Estado no es que sea falsa la afirmación de que existan nuevas limitaciones en la capacidad del Estado para formular e implementar políticas: "El problema está en la tendencia a ver tales limitaciones como absolutas, más que relativas, y representarlas como 'el fin de la historia del Estado', en lugar de una expresión de la historia del proceso de las adaptaciones del Estado a retos tanto externos como internos" (1998, 189).

No existe una lógica inexorable de competencia, acumulación de capital o imperativo tecnológico que dirija las reformas neoliberales. Más bien, estas políticas reflejan escogencias políticas *efectuadas por autoridades estatales*, principalmente en respuesta a presiones políticas domésticas e internacionales, así como la presión de pares para aceptar la ideología global. Los mercados no deben ser esencializados como cosas naturales que afirman las leyes abstractas de la economía capitalista. Son, más bien, constructos sociales y políticos; los mercados están enraizados en relaciones políticas y sociales (Smith, Solinger y Topik, 1999, 7).

... la llamada “globalización” debe ser vista como un fenómeno más políticamente que tecnológicamente inducido. Es político, en primer lugar, en el sentido general de que la apertura de los mercados de capitales ha ocurrido como resultado directo de gobiernos que, voluntaria o contra su voluntad, han cedido a las presiones de los intereses financieros, intentando evitar crisis internacionales, evitando así el establecimiento de controles efectivos (Weiss, 1998, 208).

Más allá de las exigencias de liberalización formuladas expresamente en los condicionamientos impuestos por los organismos financieros internacionales, la apelación a la objetividad de las leyes del mercado y a la necesidad de adaptarse a condiciones financieras o tecnológicas inexorables de la globalización (“no podemos dejar pasar el tren de la historia”, “no hay alternativa”) constituyen argumentos utilizados por sectores políticos conservadores y por quienes se beneficiarían de dichas políticas (Smith, Solinger y Topik, 1999, 4). Esta noción de exigencia inexorable se ha convertido en una poderosa justificación para la imposición por parte de los Estados de políticas que, de haberse debatido democráticamente, habrían sido rechazadas por la mayoría de la población¹⁴.

El discurso sobre la reducción del peso o la intervención del Estado, o en torno a la impotencia de éste ante las fuerzas globales del mercado, ha sido más un recurso ideológico destinado a la contención de las demandas democráticas y al debilitamiento relativo de los Estados del Sur frente al capital transnacional, que una tendencia general que afecte en forma similar a todos los Estados del mundo. Divergen radicalmente las transformaciones principales de la mayor parte de los Estados periféricos, por un lado, y las de los Estados centrales por el otro, en particular en el caso del principal Estado-nación del sistema mundo actual: Estados Unidos. Mientras que las reformas estructurales condujeron a fuertes reducciones del gasto público en los países del

¹⁴ Durante el gobierno de Fernando de la Rúa y Domingo Cavallo, el “mercado” se convirtió en un ser antropomórfico de permanente presencia fantasmal en el debate público. Una y otra vez se justifican decisiones como una necesidad porque el “mercado está intranquilo”, y hay necesidad de “darle confianza al mercado”. Ante cualquier medida de política pública, la interrogante más importante era “¿cómo va a reaccionar el mercado?”. Si “el mercado” no responde como estaba previsto, Cavallo responde: “Los mercados externos no las entendieron”. “El mercado” se expresaba a través de una cifra que permitía tener una medida diaria de la salud de Argentina: el *riesgo-país* (Clarín 2001).

Sur, en prácticamente todos los países de altos ingresos miembros de la OECD el gasto del gobierno central como porcentaje del *producto nacional bruto* (PNB) subió en las dos décadas iniciales de las reformas neoliberales¹⁵. Durante las gestiones conservadoras de Thatcher y Reagan en el Reino Unido y Estados Unidos, a pesar de los radicales discursos antiestatistas, el gasto del gobierno central como porcentaje del PNB bruto permaneció prácticamente sin alteración¹⁶.

En la mayor parte de los países del Sur, no sólo se ha reducido la participación del Estado en el producto nacional, sino que gracias al dispositivo político de la deuda y de su dependencia del financiamiento externo, la mayor parte de los Estados-nación del mundo periférico tienen muy poca autonomía, no sólo en el campo macroeconómico sino igualmente en cada una de las principales áreas de las políticas públicas: salud, educación, empleo, legislación laboral... Históricamente, la autonomía efectiva, por parte de la mayor parte de los países del mundo, ha sido más un mito que una realidad. Como afirma Susan Strange:

En el campo de las relaciones internacionales (...) siempre existió el reconocimiento de una diferencia entre los Estados pequeños y las grandes potencias en la forma en que cada uno se comporta hacia los otros y en términos de las opciones disponibles para cada uno en sus relaciones con los otros. Pero siempre ha habido una tendencia a asumir una cierta uniformidad en relación con la naturaleza y la eficacia de cada Estado sobre las relaciones sociales y económicas dentro de sus respectivas fronteras territoriales. En otras palabras, se suponía que los atributos de la soberanía doméstica acompañaban automáticamente al reconocimiento acordado a cada Estado por los otros. Ahora (...) este supuesto ya no puede sostenerse (Strange, 1996, 13).

La mayoría de los países hoy independientes de Asia y África fueron hasta después de la Segunda Guerra Mundial colonias europeas. Los países de América Latina tienen casi dos siglos de independencia formal. No ha sido, sin embargo, demasiado amplia la autonomía real con la cual han contado estos países independientes. En 1823, Estados Unidos, con la Doctrina Monroe, declaró que América Latina formaba parte de su "zona de influencia". En defensa de sus "intereses nacionales", desde 1846, Estados Unidos ha intervenido militarmente una o varias veces en cada uno de los siguientes países: México, Nicaragua, Panamá, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, República

¹⁵ Los incrementos más significativos entre las dos décadas —de 1972 a 1992— se dieron en los siguientes países: España de 19,6% a 34,2%; Irlanda de 32,7% a 47,5%; Países Bajos de 41,0% a 52,8%; Francia 32,3% a 45,5%; Suecia de 27,9% a 47,5% y Noruega de 35,0% a 46,4% (Banco Mundial, 1989 y 1994).

¹⁶ En el caso del Reino Unido, el presupuesto del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto era, en 1979, al inicio del gobierno de Thatcher de 37,06%. Después de más de una década de retórica neoliberal, culminó su gobierno con una cifra ligeramente superior: 37,64% en 1990 (International Monetary Fund, 1988 y 1995).

Dominicana, Cuba, Haití, Granada, Argentina, Chile y Bolivia. Ha dado entrenamiento contrainsurgente a las fuerzas armadas de todo el continente e incidido en la política interna de prácticamente todos los países mediante sus cuerpos de inteligencia. Muchas de estas intervenciones tuvieron dolorosas consecuencias históricas de largo plazo, como ocurrió con la derrota de movimientos populares y gobiernos democráticos en Guatemala en 1954 y Chile en 1973 y su sustitución por regímenes militares autoritarios.

Más que alteraciones en el grado relativo de autonomía que han tenido los países periféricos del sistema mundo en los últimos siglos, lo que es necesario investigar son las transformaciones en las modalidades del ejercicio de estas restricciones a su autonomía. La globalización del derecho anglosajón y la estructura transnacional que la acompaña tienden hacia una creciente *legalización e institucionalización* transnacional de estos acotamientos, lo que de ninguna manera descarta, cuando se considere necesaria, la intervención directa ya sea por vías encubiertas o mediante el ataque militar (Chomsky, 1992).

En el extremo opuesto se encuentra la única superpotencia contemporánea: Estados Unidos. Mientras se generaliza en torno al debilitamiento y retraimiento del Estado, hay un Estado cuya potencia política y militar global supera la existente en cualquier momento anterior de la historia. Siendo el factor político, económico y militar más importante del mundo actual, tiene sentido explorar algunas de las características únicas de este Estado-nación dentro del sistema mundo contemporáneo que desmienten claramente la idea de una tendencia general hacia el debilitamiento de los Estados nacionales. Una vez que desapareció del panorama la Unión Soviética, esta superpotencia puede actuar con pocas limitaciones en el escenario internacional. Esta enorme disparidad entre Estados Unidos y el resto del mundo, aun de sus cercanos aliados del Norte, establece un tipo de relación muy particular entre Estados Unidos y el derecho internacional, y formas únicas de solventar las disparidades que la pluralidad de ordenamientos establece entre las leyes internas y las normas internacionales. Para los Estados más débiles la pluralidad jurídica implica usualmente la necesidad de ajustar sus normas jurídicas internas a las normas internacionales¹⁷. Es otra la relación de los Estados más fuertes, en particular la de Estados Unidos.

Estas relaciones diferenciales que tiene Estados Unidos con el orden jurídico internacional se expresan en diversas formas, pero como principio general es posible afirmar que *las decisiones autónomas de Estados Unidos en el terreno político, económico y militar están poco limitadas por las normas internacionales*. Cuando juzga que sus intereses entran en contradicción con el dere-

¹⁷ Para los países del Sur, los acuerdos de la OMC se han convertido en normas de obligatorio cumplimiento, aunque para ello sea necesario modificar sus textos constitucionales, o actuar en contra de la voluntad de la mayoría de la población (Nader y Wallach, 1996; Wallach y Sforza, 1999).

cho internacional, Estados Unidos tiene una larga y creciente tradición de simplemente ignorarlo.

Una forma usada por Estados Unidos para evitar someterse a exigencias internacionales es negándose a firmar o ratificar pactos o acuerdos internacionales que de alguna manera puedan limitar su autonomía para defender su interés nacional. Esto ocurre aun en casos donde el apoyo internacional a estas normas o convenios es prácticamente unánime, como en caso de los acuerdos sobre prohibición de fabricación, conservación y uso de minas terrestres y del *Protocolo de Kyoto* sobre cambio climático. El acuerdo sobre minas terrestres, producto de una larga lucha por parte de organizaciones de defensa de los derechos humanos en todo el mundo, ha sido firmado y ratificado por la mayor parte de los países, incluso casi todos los de la OTAN¹⁸. El Protocolo de Kyoto es el resultado de seis conferencias de las Naciones Unidas sobre cambio climático, que culminaron en las reuniones de Kyoto y de La Haya. Existe un amplio consenso en la comunidad científica en relación con los severos riesgos que corre la humanidad si no se alteran drásticamente las condiciones que producen el efecto invernadero.

Ante previsiones de que en 20 años las emisiones de dióxido de carbono aumentarán en 60% en relación con las correspondientes al año 1997, este tratado compromete a los países industrializados a reducir su emisiones de gases con efecto invernadero en 5% para el año 2010. Esto requiere, necesariamente cambios significativos en los modelos de vida, patrones de consumo y estilo tecnológico, en particular por parte de los países más ricos (Sinaí, 2001). A pesar de un amplio consenso internacional, y de presiones por parte de sus aliados más importantes, el gobierno de Estados Unidos —país que con sólo 4% de la población mundial produce 25% de las emisiones de dióxido de carbono— decidió no ratificar el protocolo poniendo en duda su fundamentación científica, afirmando que su implementación sería demasiado costosa, y que la regulación de las emisiones de dióxido de carbono de las plantas de energía le haría daño a la economía de Estados Unidos (Natural Resource Defense Council, 2001). En respuesta, el Parlamento Europeo aprobó una fuerte resolución condenando esa decisión, por considerar que puede provocar un severo desastre ambiental. El Parlamento manifestó que se encuentra “asombrado de que los intereses de largo plazo de la mayoría de la población del planeta es-

¹⁸ El tratado de minas terrestres (o Convención de Otawa) prohíbe todas las minas antipersonales, exige la destrucción de todas las reservas en cuatro años, la destrucción de todas las minas ya colocadas en diez años y suscita amplios programas para asistir a las víctimas de las minas terrestres. Este tratado entró en vigencia en 1997. Hasta finales de 2001, un total de 142 países lo habían firmado y 122 lo habían ratificado (International Campaign to Ban Landmines, 2001). Los ofrecimientos de firmar el tratado por parte de Estados Unidos en 2006 generan muchas dudas ya que el Pentágono continúa financiando el desarrollo de nuevos sistemas de minas terrestres que estarían prohibidos por el tratado (Human Rights Watch, 1999).

tén siendo sacrificados por la codicia corporativa de corto plazo en Estados Unidos” (Common Dreams News Center, 2001).

Otra forma de imponer su autonomía sobre las normas internacionales es simplemente desconociendo esas normas, aun cuando se trate de compromisos de acuerdos, tratados o instituciones de las cuales el país forme parte. La decisión de desconocer a la Corte de La Haya en el caso de la decisión favorable a Nicaragua en su denuncia del apoyo de Estados Unidos a los contra y el minado a los puertos de Nicaragua, es una expresión de estas actuaciones al margen del derecho internacional¹⁹.

Una tercera modalidad es la del dictado por parte de Estados Unidos de *leyes extraterritoriales*, normas que se aprueban de acuerdo con el fundamento constitucional interno de Estados Unidos, en las cuales se establece su obligatorio cumplimiento no sólo por parte de sus ciudadanos y sus empresas, sino igualmente por parte de ciudadanos y empresas de otros países que operan en otros países. Este es el caso de las leyes Helms-Burton (Congress of the United States of America, 1996), la Ley de Sanciones a Irán y Libia (*CNN interactive*, 1996). En ambos textos legales se establecen sanciones –por parte del gobierno de Estados Unidos– a compañías internacionales que comercien con estos tres países, a pesar de que estas leyes violan los convenios de libre comercio firmados por Estados Unidos y del hecho de ser normas que, en su extraterritorialidad, violan principios básicos del derecho internacional²⁰.

En el terreno militar, Estados Unidos apela a las normas del derecho internacional sólo en aquellos casos en los cuales éstas puedan ser útiles para sus intereses nacionales y no obstaculicen o retrasen la ejecución de decisiones ya tomadas. Cuando para una determinada sanción contra un país juzgado como enemigo, o para una acción militar directa, se pueda garantizar una au-

¹⁹ Cuando Nicaragua demandó a Estados Unidos ante la Corte Mundial de La Haya por el financiamiento a los *contras* y colocación de minas en los puertos de Nicaragua, el gobierno de Estados Unidos declaró que no reconocía la competencia de la Corte en ese caso. La Corte falló a favor de Nicaragua, y acordó que Estados Unidos debía pagar millones de dólares en compensación por el daño provocado. Estados Unidos ignoró dicha decisión. Nicaragua acudió al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Estados Unidos vetó una decisión de dicho organismo exigiendo que todos los países se sometiesen al derecho internacional. La misma resolución fue llevada a la Asamblea General de las Naciones Unidas, sólo El Salvador e Israel acompañaron a Estados Unidos en el voto negativo. Estados Unidos ignoró por completo esta decisión (Olund, 2001).

²⁰ Poco antes de que la Organización Mundial de Comercio nombrara un panel para oír las acusaciones europeas contra Estados Unidos en relación con el bloqueo a Cuba, éste informó que no participaría en dichos procedimientos legales. Según el portavoz de Estados Unidos, “nosotros no creemos que nada que la Organización Mundial de Comercio diga o haga puede obligar a Estados Unidos a cambiar sus leyes” (Singer, 1997).

torización expresa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se acude a este organismo y se actúa bajo su manto de legitimidad. Esta cobertura legal es conveniente, pero no siempre considerada necesaria. Si los votos mayoritarios no están plenamente garantizados, o si existe la posibilidad de que algunos de los países con capacidad de hacerlo ejerzan su derecho a veto en este Consejo, se actúa bajo el amparo de la OTAN, bilateralmente con su aliado incondicional, el Reino Unido, o en forma estrictamente unilateral, como en el caso de las invasiones a Granada y Panamá.

La forma como Estados Unidos se relaciona con las Naciones Unidas refleja con claridad que se trata de un Estado aparte, con plena autonomía para operar al margen del derecho internacional. En 2001 la Asamblea General de las Naciones Unidas por décimo año consecutivo adoptó una resolución exigiendo el fin del bloqueo de Estados Unidos a Cuba. Votaron a favor de la resolución 167 países. Sólo Israel y las Islas Marshall acompañaron a Estados Unidos con sus votos negativos (EuropaWorld, 2001). Como en todos los casos anteriores, Estados Unidos simplemente ignoró la votación.

Otra modalidad de actuación al margen del derecho internacional consiste en utilizar su poder para sabotear acciones con las cuales no está de acuerdo, aun en casos en que, por no considerar conveniente expresar esa oposición públicamente, hubiese votado a favor de dicha acción en el Consejo de Seguridad. Refiriéndose al fracaso del mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas al ordenar el retiro inmediato de Indonesia de Timor del Este (que había sido invadido en 1975), Daniel Patrick Moynihan, ex embajador de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, en sus memorias cuenta orgullosamente lo siguiente:

Estados Unidos deseaba que las cosas terminaran como terminaron, él trabajó para que aquello fuese así. El Departamento de Estado deseaba que las Naciones Unidas probaran ser totalmente ineficientes en cualquier medida que tomase. La tarea me fue asignada, y la lleve a cabo con mucho éxito²¹.

A partir del 11 de septiembre de 2001 parece iniciarse una nueva fase histórica de las relaciones de Estados Unidos con el resto del mundo. La afirmación de que “O se está con nosotros o se está con el enemigo”, así como la identificación de Estados Unidos con la civilización (AFP, Reuters y DPA, 2001; Bush, 2001a y 2001b), apunta hacia la construcción de una nueva doctrina que redimensiona la Doctrina Monroe en escala global. La doctrina del siglo XIX de *América para los [USA] americanos*, aparece hoy superada por una nueva doctrina Bush: *El mundo para los [USA] americanos*.

Esto exige el fortalecimiento del Estado estadounidense en una amplia gama de terrenos. En la economía, y olvidando los consejos de libre mercado y

²¹ Citado por Noam Chomsky (2000, 2).

equilibrio fiscal que le exige al resto del mundo, el gobierno federal acordó grandes subsidios para las empresas más afectadas por la recesión y por el impacto de los ataques terroristas, incluido un paquete de asistencia federal a las líneas aéreas por un monto de 15.000 millones de dólares (Abrams, 2001). El presidente Bush anunció que “puede que este año no solicite un presupuesto equilibrado” (Bumiller, 2002). En el terreno de seguridad interna la nueva legislación antiterrorista, aprobada por muy amplias mayorías en las cámaras del Senado y de Representantes, amplía significativamente la capacidad del gobierno para la vigilancia electrónica y la detención de inmigrantes sin que sea necesaria la formulación de cargos (Clymer, 2001; *The New York Times*, 2001), en lo que ha sido señalado por muchos críticos como una restricción anticonstitucional de las libertades individuales (Toner, 2001; Cason y Brooks, 2001a). Se incrementó el poder de la Agencia Central de Inteligencia otorgándole un mayor presupuesto y se levantó la restricción a la contratación de agentes extranjeros con largos historiales de violaciones de derechos humanos (Cason y Brooks, 2001c).

De la misma forma en que los partidarios estadounidenses de la desregulación económica no tienen dificultad alguna para defender simultáneamente una fuerte intervención estatal para imponer sus valores morales (rezo en las escuelas, prohibición del aborto, censura a las canciones de rock, represión de la homosexualidad, etc.), para la mayor parte de sus defensores, la idea de mercado global se refiere sólo al capital, de ninguna manera al libre movimiento de personas a través de las fronteras. Con la renovada desconfianza hacia los extranjeros y el racismo abierto, se han incrementado los controles destinados a impedir el paso de migrantes ilegales, especialmente en la frontera mexicana. Se trata de una frontera militarizada en la cual la migración ilegal es criminalizada, existen altos niveles de represión (Global Exchange, 2000; Agência de Informação Frei Tito para a América Latina, 2001), y cada año mueren centenares de personas intentando cruzarla (*El Nuevo Herald*, 1998; Kourous, 2000). La muralla de Berlín que simbolizó la Guerra Fría está siendo sustituida por una nueva muralla destinada a impedir el ingreso de los pobres del Sur a los países ricos del Norte (Andreas y Snyder, 2000).

Con el argumento de que los terroristas no deben contar con protecciones legales, el presidente Bush autorizó la creación de tribunales o comisiones militares especiales para arrestar, sentenciar y ejecutar a extranjeros sospechosos de “terrorismo”, a pesar de que ello viola normas constitucionales²² y que estas cortes militares infringen abiertamente los compromisos adquiridos por Estados Unidos en relación con el tratamiento de los prisioneros de guerra,

²² De acuerdo con el vicepresidente de Estados Unidos, Dick Cheney, los terroristas no sólo no merecen las protecciones legales de las que gozan los ciudadanos estadounidenses, sino incluso “no merecen ser tratados como prisioneros de guerra...” (Cason y Brooks, 2001b)

tal como éstos están establecidos en las Convenciones de Ginebra (Glaberson, 2001).

Un documento que resulta particularmente expresivo del tono imperial que predomina en el discurso de las élites estadounidenses después del 11 de septiembre de 2001 es el proyecto de ley presentado por el ex presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado de Estados Unidos, el senador republicano conservador Jesse Helms, a propósito de la Corte Criminal Internacional. La creación de esta corte, acordada en el llamado Estatuto de Roma en julio de 1998, ya había sido ratificada por 139 países para abril de 2001. El proyecto de ley, denominado *Acta de Protección de los miembros de las Fuerzas Armadas Americanas* (Washington Working Group on the International Criminal Court, 2001), tiene por objetivo establecer que los ciudadanos estadounidenses no pueden ser juzgados por dicha Corte, independientemente de la naturaleza de la acción criminal que puedan haber realizado. Para ello se establece la obligación del gobierno de Estados Unidos de proteger a los integrantes de las fuerzas armadas “en el máximo grado posible” contra cualquier acusación llevada a cabo por la Corte Criminal Internacional. De la misma manera se establece que no podrá ser juzgado ningún funcionario de gobierno por acciones tomadas por ellos “para proteger los intereses nacionales de Estados Unidos”. El proyecto de ley establece la prohibición expresa tanto de cualquier tipo de colaboración de Estados Unidos con los procedimientos de la Corte como toda investigación de la Corte en el territorio de Estados Unidos. Las fuerzas armadas de Estados Unidos no participarán en misiones de paz a menos que las Naciones Unidas expresamente le otorgue a los integrantes de sus fuerzas armadas total inmunidad a toda acción por parte de dicha Corte. Para garantizar la protección de los miembros de las fuerzas armadas y los funcionarios públicos de los procedimientos de la Corte, el proyecto de ley autoriza al gobierno de Estados Unidos a liberar a personas en prisión o detenidas por la corte, empleando para ello “todos los medios necesarios y apropiados”.

En lo que constituye la afirmación más contundente del nuevo unilateralismo de la política exterior de Estados Unidos, el presidente Bush ha aprovechando su popularidad interna y las cambiadas condiciones políticas internacionales generadas por la llamada guerra contra el terrorismo, para retirarse unilateralmente del Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM) que constituía la base del principio de la disuasión nuclear desde que fue firmado con la Unión Soviética en 1973. La denuncia del tratado se hace con el fin de comenzar el despliegue del sistema nacional de defensa antimisiles (Sanger y Bumiller, 2001; Graham y Allen, 2001; Fournier, 2001), que convertiría a Estados Unidos en el único país que podría actuar militarmente en cualquier parte del mundo sin correr el riesgo de que su territorio pueda ser atacado²³. Lejos de la

23. El gobierno de Bush insiste en esta política a pesar de que los ataques del 11 de septiembre demostraron que la mayor vulnerabilidad del país no provenía precisamente de ataques misilísticos por parte de alguno de los llamados *Estados parias*.

visión de un poder sin “localización”, “multiforme y espacialmente difuso” que describen Hardt y Negri²⁴, nos encontramos ante un poder imperial altamente concentrado y con una localización precisa.

IV. La imposibilidad de la sociedad del mercado total

La sociedad del mercado total no es realizable. En la medida en que la lógica mercantil profundiza su penetración en todo el planeta, va socavando las bases de su propia reproducción mediante la destrucción del ambiente. Igualmente, la profundización de los procesos de explotación y exclusión inevitablemente continuarán generando resistencias y múltiples oposiciones, así como masivos movimientos migratorios en búsqueda de mejores condiciones de vida. La salud del mercado, en estas condiciones, requiere no sólo de un Estado fuerte, sino de un Estado cada vez más militarizado y menos democrático.

Viviremos tiempos turbulentos. No le toca a los movimientos populares y democráticos sólo enfrentarse a unas fuerzas invisibles del mercado, sino igualmente a las fuerzas muy tangibles de los poderosos aparatos militares (estatales) que los respaldan.

Por su parte, el presidente George W. Bush no siente necesidad alguna de ocultar el poder de su Estado, ni su compromiso con el mercado. En el discurso que pronunció en Shanghai el 20 de octubre de 2001 en la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) caracterizó los ataques terroristas como “un asalto contra el sistema de libre empresa”, un intento de “debilitar la confianza en el sistema económico mundial”, y los “mercados mundiales” (AP, AFP, Reuters, 2001). En defensa del libre mercado comprometió todo el poderío militar de Estados Unidos.

Bibliografía

Abrams, Jim (2001): “Senate Approves \$15 Billion Relief Package for Airlines”, *MPR News*, tomado de http://news.mpr.org/features/200109/21_newsroom_nwa/congress.shtml, bajado el 21 de septiembre.

AFP, Reuters y DPA (2001): “Ganaremos esta guerra para salvar a la civilización: Bush”, *La Jornada*, México, 9 de noviembre.

Agência de Informação Frei Tito para a América Latina (Adital) (2001): “Crece la represión contra emigrantes mexicanos en Estados Unidos”, tomado de <http://www.adital.org.br/buscaes.asp>, bajado el 12 de junio.

24. “La monarquía imperial no se localiza en un lugar separado aislable —y nuestro Imperio posmoderno no tiene una Roma. El propio cuerpo monárquico es multiforme y espacialmente difuso” (Hardt y Negri, 2000, 317).

- Anderson, Sarah y John Cavanagh (2000): *Top 200, The Rise of Corporate Global Power*, The Institute for Policy Studies, tomado de <http://www.ips-dc.org/reports/top200text.htm>, bajado el 4 de diciembre.
- Andreas, Peter y Timothy Snyder (editores) (2000): *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Lanham, Rowman y Littlefield.
- AP, AFP, Reuters (2001): "Ataque al sistema de libre empresa, el atentado al World Trade Center: Bush", *La Jornada*, México, 21 de octubre.
- Banco Mundial (1994): *Informe sobre el desarrollo mundial 1994*, Washington.
- _____ (1989): *Informe sobre el desarrollo mundial 1989*, Washington.
- Barnet, Richard J. y John Cavanagh (1994): *Global Dreams. Imperial Corporations and the New World Order*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Blaut, J.M. (1983): *The Colonizer's Model of the World. Geographical Diffusionism and Eurocentric History*, Nueva York, The Guildford Press.
- Boseley, Sarah (2001): "Drug Firms Accused of Distorting Research", *The Guardian*, Londres, 10 de septiembre.
- Bumiller, Elizabeth (2002): "Bush Says He May Not Seek Balanced Budget This Year", *The New York Times*, Nueva York, 8 de enero.
- Bush, George, (2001b): "Text of President Bush's Speech", *The New York Times*, Nueva York, 8 de noviembre.
- _____ (2001a): "Transcript of President Bush's Address to a Joint Session of Congress on Thursday Night", CNN, tomado de www.cnn.com, bajado el 20 de septiembre.
- Cason, Jim y David Brocks (2001c): "Levantam restricciones a la CIA para la contratación de agentes extranjeros", *La Jornada*, México, 21 de diciembre.
- _____ (2001b): "No deben contar los terroristas con protecciones legales, estima Cheney", *La Jornada*, México, 15 de noviembre.
- _____ (2001a): "Al amparo de la seguridad nacional, Bush pretende restringir las libertades civiles", *La Jornada*, México, 23 de septiembre.
- Castro Gómez, Santiago (2000): "Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la 'invención del otro' ", en Edgardo Lander (compilador), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, UCV-Unesco.
- Chakrabarty, Dipesh (2000): *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- Chomsky, Noam (2000): *Rogue States. The Rule of Force in World Affairs*, Cambridge, South End Press.
- _____ (1992): *Deterring Democracy*, Nueva York, Hill and Wang.
- Clarín* (2001): "Cavallo salió a explicar las nuevas medidas para calmar a los mercados", *Clarín*, Buenos Aires, 19 de junio.
- Clymer, Adam (2001): "Antiterrorism Bill Passes, U.S. Gets Expanded Powers", *The New York Times*, Nueva York, 26 de octubre.
- CNN interactive* (1996): "Clinton signs Iran-Libya Sanctions Act", tomado de www.cnn.com, bajado el 5 de agosto.
- Common Dreams News Center (2001): "Euro Parliament Says US Kyoto Pull-Out Threatens Climate Disaster", tomado de www.commondreams.org/, bajado el 5 de abril.
- Congress of the United States of America (1996): *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*, tomado de <http://www.ustreas.gov/ofac/legal/statutes/libertad.pdf>.

- Crozier, Michel J., Samuel P. Huntington y Joji Watanuki (1975): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.
- De Sousa Santos, Boaventura (1998): *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia e Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- El Nuevo Herald* (1998): "290 mexicanos murieron en 1998 al cruzar frontera", tomado de <http://www.rose-hulman.edu/~delacova/immigration/frontera.htm>, bajado el 11 de diciembre.
- Engell, James y Anthony Dangerfield (1998): "The Market-Model University: Humanities in the Age of Money", *Harvard Review*, Cambridge, mayo-junio.
- Escobar, Arturo (1995): *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- EuropaWorld (2001): "General Assembly Votes Overwhelmingly to Reject Cuban Trade Embargo", tomado de <http://www.europaworld.org/issue59/generalassembly301101.htm>, bajado el 30 de noviembre.
- Fournier, Ron (2001): "U.S. Notifies Russia of ABM Treaty Withdrawal Bush: Pact a Roadblock to Missile Attack Defense", *The Chicago Tribune. Internet Edition*, Chicago, 13 de diciembre.
- Fukuyama, Francis (1992): *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Editorial Planeta.
- Glaberson, William (2001): "Critics Attack on Tribunals Turns to Law Among Nations", *The New York Times*, Nueva York, 26 de diciembre.
- Global Exchange (2000): "Tear Down the Wall: Global Exchange Statement on U.S.-Mexico Border Migration", tomado de [<http://www.globalexchange.org>], bajado el 8 de agosto.
- Graham, Bradley y Mike Allen (2001): "Bush to Tell Russia U.S. Will Withdraw From '72 ABM Pact. Announcement May Come Within Days", Washington, *The Washington Post*, p. A03, 12 de diciembre.
- Gray, John (1998): *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, The New Press.
- Grupo de Acción Sobre Erosión, Tecnología y Concentración (2001): "Globalización, S.A. Concentración del poder corporativo: la agenda olvidada", *La Jornada*, México, 26 de diciembre.
- Habermas, Jürgen (1989): "Modernidad, un proyecto incompleto", en Nicolás Casullo (compilador), *El debate modernidad posmodernidad*, Buenos Aires, Puntosur Editores.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2000): *Empire*, Cambridge y Londres, Harvard University Press.
- Hayek, Friedrich A. (1983): *Law, Legislation and Liberty: a New Statement of the Principles of Justice and Political Economy*, vol. I, *Rules and Order*, Chicago, Chicago University Press.
- _____ (1975): *Los fundamentos de la libertad*, Madrid, Unión Editorial, S.A.
- Hinkelammert, Franz (2001): *El nihilismo al desnudo. Los tiempos de globalización*, Santiago, LOM ediciones.
- Human Rights Watch (1999): "Historic Landmine Ban Treaty Takes Effect. U.S. Plans for New Mine System Criticized", Washington, tomado de <http://www.hrw.org>, bajado el 1 de marzo.
- International Monetary Fund, *Government Financial Statistics 1995* (1995): Washington.
- International Campaign to Ban Landmines (2001): *ICBL Landmine Update*, tomado de <http://www.icbl.org/>, bajado el 31 de diciembre.
- International Monetary Fund (1988): *Government Financial Statistics 1988*, Washington.

- Knorr-Cetina, Katin y Michael Mulkey (1983): *Science Observed. Perspectives in the Social Study of Science*, Londres, Sage Publications.
- Korten, David C. (1995): *When Corporations Rule the World*, West Hartford y San Francisco, Kumarian Press, Inc. y Berret-Koehler Publishers.
- Kourous, George (2000): "The Rising Costs of U.S. Immigration", *Borderlines*, 70 volumen 8, n° 8, tomado de <http://www.us-mex.org/borderlines/>, bajado en septiembre.
- Lander, Edgardo (2000c): "¿Conocimiento para qué? ¿Conocimiento para quién? Reflexiones sobre la geopolítica de los saberes hegemónicos", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 2, Caracas, mayo-agosto.
- _____ (2000b): "Los derechos de propiedad intelectual en la geopolítica del saber de la sociedad global", Caracas, mimeo.
- _____ (compilador) (2000a): *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Unesco.
- _____ (1998): "El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI). El capital diseña una constitución universal", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n° 2-3, Caracas, abril-septiembre.
- _____ (1996): "Las transformaciones postmodernas de la política", en Raquel Sosa Elízaga (coordinadora), *América Latina y el Caribe: Perspectivas de su reconstrucción*, México, ALAS, UNAM.
- _____ (1994): *La ciencia y la tecnología como asuntos políticos. Límites de la democracia en la sociedad industrial*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, Universidad Central de Venezuela.
- Lyons, Gene M. y Michael Mastanduno (editores) (1995): *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Mackenzie, David y Judy Wajcman (editores) (1995): *The Social Shaping of Technology*, Milton Keynes, Open University Press.
- Macpherson, C.B. (1979): *La teoría política del individualismo posesivo*, Barcelona, Libros de Confrontación.
- Mignolo, Walter (compilador) (2001): *Capitalismo y geopolítica del conocimiento. El eurocentrismo y la filosofía de la liberación en el debate intelectual contemporáneo*, Buenos Aires, Ediciones del Signo y Duke University.
- Nader, Ralph y Lori Wallach (1996): "GATT, Nafta, and the Subversion of the Democratic Process", en Jerry Mander y Edward Goldsmith, *The Case Against the Global Economy and for a Turn Toward the Local*, San Francisco, Sierra Club Press.
- Natural Resource Defense Council (2001): "Bush Opposes Kyoto Protocol. Despite Evidence of the Need for Action, the Bush Administration has Backed out of the Kyoto Global Warming Agreement", tomado de <http://www.nrdc.org/globalWarming/nnego.asp>.
- Negri, Antonio (2001): "Entrevista: Urgen ordenamientos jurídicos para dar forma a la globalización", *La Jornada*, México, 12 de julio.
- Olund, Paul (2001): "History Shows U.S. Needs to Improve Foreign Policy", *Western Front* (Online), tomado de <http://westernfrontonline.com.vnews>, bajado el 3 de diciembre.
- Osorio, Jaime (2002): "La centralidad del Estado en la mundialización", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 1, Caracas, enero-abril.
- Pacheco, Teresa y Ángel Díaz Barriga (2000): *Evaluación académica*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad de la UNAM y FCE.
- The New York Times* (2001): "Provisions of the Antiterrorism Bill", Nueva York, 26 de octubre.

- Polanyi, Karl (1957): *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Times*, Boston, Beacon Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2000): *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2000*, Nueva York.
- Sanger, David E. y Elizabeth Bumiller (2001): "U.S. to Pull Out of ABM Treaty, Clearing Path for Antimissile Test", *The New York Times*, Nueva York, 12 de diciembre.
- Shiva, Vandana y otros (1991): *Biodiversity. Social and Ecological Perspectives*, Penang, World Rainforest Movement.
- Shiva, Vandana (1997): *The Plunder of Nature and Knowledge*, Boston, South End Press.
- Sinaï, Agnès (2001): "Why The Hague Conference Failed, Why We Need Kyoto", *Le Monde Diplomatique*, París, febrero.
- Singer, David (1997): "U.S. Rejects Role for World Court in Cuban Trade", *The New York Times*, Nueva York, 21 de febrero.
- Smith, David A., Dorothy F. Solinger y Steven C. Topik (1999): "Introduction", en David A. Smith, Dorothy F. Solinger y Steven C. Topik (editores), *States and Sovereignty in the Global Economy*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Strange, Susan (1996): *The Retreat of the State. the Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1994): *Coercion, Capital and the European States*, Cambridge y Oxford, Blackwell.
- Toner, Robin (2001): "Bush Law-Enforcement Plan Troubles Both Right and Left", *The New York Times*, Nueva York, 28 de septiembre.
- United Nations Development Program (2000): *Geo2000*, Nueva York.
- Vessuri, Hebe (1989): "Enfoques y orientaciones en la sociología de la ciencia", Simposio Clacso-Cendes "Transdisciplinariedad en los estudios sociales de la ciencia y la tecnología en América Latina", Caracas, octubre-noviembre.
- Waligorski, Conrad P. (1990): *The Political Theory of Conservative Economists*, Lawrence, University of Kansas Press.
- Wallach, Lori y Michelle Sforza (1999): *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*, Washington, Public Citizen.
- Warde, Ibrahim (2001): "Conflicts of Interest on the Campus. For Sale: US Academic Integrity", *Le Monde Diplomatique*, París, marzo.
- Washington Working Group on the International Criminal Court (2001): "Text of the American Servicemembers Protection Act of 2001", tomado de <http://www.wfa.org/issues/wicc/ revised-aspa.html>.
- Weiss, Linda (1998): *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press.
- World Wide Fund International, UNEP World Conservation Monitoring Centre, Redefining Progress, Centre for Sustainable Development y Norwegian School of Management (2000): *Living Planet Report 2000*, Londres.
- World Trade Organization (1994): *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Ginebra, tomado de http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm.

ARQUITECTURA REGULATORIA PARA EL SECTOR FINANCIERO*

Felipe Pérez Martí¹

Introducción

Hoy por hoy existe en el mundo una discusión académica encendida en torno al tópico de la regulación financiera. Tomar en cuenta los argumentos de esa discusión es crucial para Venezuela en las actuales circunstancias, ya que se están considerando en este preciso momento en nuestro país los proyectos de ley que regirán la actividad de las instituciones financieras y sus organismos reguladores: el proyecto de Ley General de Bancos, Entidades de Ahorro y Prestamos, demás Instituciones Financieras, y Casas de Cambio, de la Ley Habilitante, por un lado, y el proyecto de Ley del Banco Central de Venezuela, a cargo de la Asamblea Nacional, por el otro. A pesar de que la discusión sobre la materia en el mundo tiende a recomendar cambios sustantivos en la arquitectura del sistema regulatorio financiero de los respectivos países, el tema no ha sido tocado en Venezuela a propósito de las leyes mencionadas en estos aspectos sustantivos, y se está adoptando hasta ahora, a juzgar por el estado actual de los proyectos mencionados, la arquitectura que viene del pasado y que es la más obsoleta a las actuales circunstancias según las discusiones citadas: la llamada “regulación institucional”, que segmenta la regulación financiera en entes independientes para la banca, los seguros y los mercados de valores, separados del Banco Central.

El presente informe persigue contribuir a llenar ese vacío de discusión en Venezuela, y hacer una propuesta de arquitectura de regulación financiera

* Este estudio fue hecho a propósito del Proyecto de Ley de Bancos, dentro de la Ley Habilitante y fue terminado antes de la aprobación de dicha ley. Sus recomendaciones no fueron tomadas en cuenta en aquella oportunidad, pero está planteado reformular tanto la Ley de Bancos como la Ley del Banco Central, recién aprobada por la Asamblea Nacional, para tener en cuenta estas recomendaciones, pues en las consultas que se hicieron a expertos en la materia y a un amplio espectro político, se encontró amplio acuerdo con ellas (n. del editor).

¹ Agradezco la excelente asistencia de Luis Andrés Galarraga, economista de la Oaefan. Igualmente agradezco comentarios y conversaciones con Francisco Rodríguez, Roberto Rigobón y Janet Kelly. Este artículo está basado en un informe presentado a la Vicepresidencia de la República con motivo de las leyes contempladas en la Ley Habilitante de 2001. Fue financiado por la Corporación Andina de Fomento.

acorde con los tiempos y las necesidades de la Venezuela actual y del futuro, tomando en cuenta enseñanzas del pasado reciente, como la crisis financiera del 94-95. La propuesta básica es unificar la regulación monetaria y financiera bajo la tutela del Banco Central de Venezuela. El objetivo es fortalecer la estabilidad monetaria y financiera de nuestro país y hacer mucho más efectiva la regulación financiera, sin que eso signifique sobrepasar el control estatal de la actividad por sobre la corrección de las fallas del mercado, para mejorar el desempeño de este sector económico, evitar las crisis sistémicas y contribuir con esto al desarrollo económico y social de nuestro país.

· La actual discusión sobre la materia que nos ocupa se da fundamentalmente en el ámbito teórico e histórico-circunstancial, ya que no hay estudios sistemáticos (econométricos) de la evidencia empírica en pro o en contra de una u otra arquitectura organizacional para la regulación monetaria y financiera. Aunque Di Noia y Di Giorgio (1999) hacen un análisis empírico que parece indicar la existencia de mayores niveles y más volátil inflación en países en los que la supervisión es ejercida por el banco central, ellos mismos advierten que la data usada por ellos no es concluyente en favor de la separación funcional. Charles Goodhart, en un informe para el Bank for International Settlements, de Basilea (2000), también cuestiona la validez de esos resultados empíricos. Es por esto que la apreciación sobre el asunto y las correspondientes propuestas prácticas deben basarse en argumentos teóricos, adaptados a las circunstancias históricas y locales, pues las necesidades no pueden esperar indefinidamente a conclusiones más precisas. En las siguientes subsecciones se procede a elaborar un argumento en este sentido para nuestra propuesta.

Luego del rompimiento por parte de Estados Unidos del acuerdo de Bretton Woods, a mediados de los 70, y de las subsiguientes crisis financieras internacionales, el tema que nos ocupa ha cobrado un renovado interés por el hecho de que el cambio de las circunstancias económicas y financieras que esto ha traído consigo ha obligado a algunos países a reorganizar su estructura de regulación financiera para adaptarla a esas nuevas circunstancias. El hecho también ha propiciado una discusión en torno a la necesidad de una nueva estructura financiera internacional que evite las crisis financieras, que no son más que la pérdida súbita de confianza en la moneda o las monedas de un país o región, lo cual se traduce en corridas contra ese país o países en búsqueda de monedas más seguras. Ese fenómeno, denominado "fuga de divisas", se traduce en fuertes problemas cambiarios, y es a menudo relacionado con problemas espurios, no fundamentales, o con efectos contagio que se originan en problemas de liquidez no resueltos por la falta de prestamistas de última instancia a nivel internacional. Las fallas de los organismos actuales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, han sido señaladas por diversos autores, entre ellos Joseph Stiglitz y Jacob Frenkel. Las corridas contra las monedas de países que han ocurrido durante las crisis se asemejan a las corridas bancarias al interior de un país

típicas de los períodos previos a la creación de los bancos centrales, que fungían como prestamistas de última instancia para evitar los problemas de liquidez que podían producir crisis sistémicas y generar contracciones acusadas en la actividad económica real. Las soluciones apuntan hacia la creación de un organismo internacional que cumpla ese rol de manera efectiva, sin intromisiones político-ideológicas, que implique la posibilidad, incluso, como hemos planteado desde hace algún tiempo algunos autores, entre ellos Robert Mundell en su reciente venida a Venezuela, de la creación de una moneda única mundial.

Así, pues, como consecuencia del rompimiento del acuerdo de Bretton Woods, y también como consecuencia de un proceso de cambio en la naturaleza del sector financiero², diversos países y regiones están repensando su arquitectura financiera. Estos procesos están narrados y analizados en artículos consultados en el presente informe, como Goodhart (2000), Abrams y Taylor (2000), Di Giorgio y Di Noia (2000), y Mishkin (2000) entre otros.

Mientras un consenso claro en este sentido ocurre, los distintos países y regiones se ven en la obligación de adaptarse de manera unilateral o multilateral a las cambiantes circunstancias. La volatilidad que produjo el rompimiento del acuerdo de Bretton Woods tuvo sus consecuencias en Venezuela también, ya que el país no reaccionó adecuadamente a esa realidad. Mientras en el sector real no se reaccionó a tiempo con el mecanismo de un Fondo de Estabilización Macroeconómica, en el ámbito financiero no se reaccionó con un fortalecimiento del control sistémico frente a posibles crisis financieras. La crisis financiera del 94-95, como consecuencia de la falta de una arquitectura financiera adecuada a este entorno, produjo una pérdida neta de alrededor de 20% del PIB, según estimaciones del Banco Mundial (ver Caprio y Klingbiel, 1996). Si se compara esta cifra con lo perdido en Estados Unidos con el mayor escándalo financiero de toda su historia, de mucho impacto en el mundo real y académico, la conocida crisis de las entidades de ahorro y préstamo, que representó una pérdida de 3% del PIB, tendremos una idea del magno desastre que representó la mencionada crisis del 94-95 para nuestro país, y de la acuciante necesidad de prevenir otro suceso de esa naturaleza mediante leyes y políticas apropiadas. Según lo ha caracterizado Ruth de Krivoy (2000) en su estudio sobre dicha crisis, su causa fundamental debe verse en la falta de coordinación entre los entes reguladores financieros, el Banco Central de Venezuela, la Superintendencia de Bancos (Sudeban), y el Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade). La intromisión de intereses políticos en los entes reguladores (la falta de independencia en la práctica de Sudeban y Fogade), la captura del sector financiero de los organismos reguladores (entre otras cosas por la baja remuneración y falta de estabilidad en la carrera de sus funciona-

² Caracterizado ahora por las fusiones y formación de grandes bancos internacionales y por la integración de diversas funciones, como servicios de crédito y pagos, seguros y transacciones de valores, en una sola entidad financiera.

rios) y la falta de coordinación mencionada propiciaron la crisis.

La presente coyuntura hace posible la reformulación del aparato regulador para evitar futuras crisis, y la presente propuesta persigue, como uno de sus objetivos clave, incorporar la experiencia pasada para aprender de los errores propios y ajenos y de nuevos argumentos en la literatura al respecto. La estabilidad lograda en el ámbito fiscal con el advenimiento del Fondo de Inversiones para la Estabilidad Macroeconómica (FIEM) se vería complementada con la estabilidad en el ámbito financiero a lograrse con la presente propuesta, para así dar confianza a los inversionistas sobre el futuro del país y, de esta manera, garantizar la recuperación de la economía de los últimos 20 años de desastre económico, y relanzarla a nuevos niveles de bienestar económico y social.

En las siguientes secciones se hará una argumentación teórica e histórica en pro de la propuesta de unificación, y se contrastarán los argumentos en pro y en contra de la propuesta que hay en la literatura contemporánea en la materia. Seguidamente, se hará una formulación legal-institución de la propuesta, haciendo las modificaciones pertinentes a los proyectos de ley mencionados.

Naturaleza de la actividad bancaria

Teoría del dinero bancario

Dado que la propuesta tiene mucho que ver con una teoría moderna de los bancos como creadores de dinero, hace falta exponer brevemente esa teoría. Esto permitirá articular el argumento central del control del Banco Central sobre la actividad bancaria. De hecho, para hacer observaciones al proyecto de bancos, hay que tener en cuenta de manera sustantiva la naturaleza de la actividad económica bancaria, cuyo componente principal es la capacidad de creación de dinero basado en el crédito. Sólo entendiendo los distintos aspectos de esta naturaleza bancaria podemos concebir con rigor la gestión reguladora de esta actividad por parte del Estado. En la práctica, mientras más eficiente es una actividad productiva desde el punto de vista social, cuando está inmersa en el mercado, menos intervención necesita por parte del Estado para regularla. La regulación debe entenderse como el intento por parte del Estado para mejorar el desempeño de una actividad, ante "fallas de mercado" experimentadas por la misma.

En realidad, la actividad bancaria históricamente está señalada como la actividad más sujeta a regulación dentro de las actividades productivas regidas por el mecanismo de mercado como asignador de recursos. Y no por casualidad. Efectivamente, entre las conocidas fallas de mercado, la actividad bancaria experimenta por lo menos cuatro: información asimétrica, mercados financieros incompletos, equilibrios espurios ineficientes y poder de mercado.

Además de los aspectos teóricos e históricos generales, hay que tomar en cuenta los aspectos específicos del país en que se desenvuelve la banca, y el contexto internacional que la condiciona.

Bancos como creadores de dinero

Empezaremos, pues, por el aspecto de la naturaleza de la actividad bancaria de más importancia en la economía. Se trata de la capacidad de la banca de crear dinero, y la relación de esta característica de la naturaleza bancaria con la falla de información asimétrica del mercado y de los equilibrios espurios. Históricamente, antes de la creación de los bancos centrales, cada banco creaba su propio dinero, que se denominaba “notas bancarias” (*bank notes*). El fundamento de este dinero era el crédito más que el oro, única forma anterior de medio de intercambio, unidad de cuenta y reserva de valor. La intermediación de la banca y su carácter de certificador del potencial productivo futuro de los inversionistas permitía que los ahorros, aumentados por la existencia de la intermediación, pudieran convertirse en dinero creado por la banca.

Las ventajas de este dinero, que tienen que ver con el aumento notable del intercambio intertemporal, no serán comentadas aquí, pero su creación establece dos problemas potenciales para la economía. Uno es el poder que adquieren por este medio los bancos sobre el resto de la economía, pues podrían, de manera irresponsable, generar dinero sin fundamento para beneficiarse a sí mismos, perjudicando al resto de la sociedad. Por este medio, la banca adquiere la capacidad de imponer señoreaje sobre el resto de la población si se presta dinero a sí misma. Aunque hay un equilibrio autosustentado en el que los bancos se comportan óptimamente para mantener su reputación en este juego repetido entre ellos y los ahorristas e inversionistas, hay también equilibrios autosustentados pero menos eficientes en los que la banca extrae este tipo de señoreaje de la economía, que se transforma en inflación al implicar una cantidad de dinero mayor a la cantidad de los bienes reales de la economía (ver Pérez Martí, 2000).

El otro problema potencial es el de la súbita pérdida de confianza en el futuro. Si el valor del dinero bancario depende de la confianza en el potencial productivo futuro de la inversión, y esa confianza puede erosionarse por una especie de *shock* agregado de expectativas que afecta no sólo a determinados inversionistas sino a un número suficientemente significativo de ellos, entonces los tenedores de ese dinero, los ahorristas, verán mermada súbitamente la utilidad de ese instrumento como reserva de valor. Este fenómeno se da con más facilidad en un contexto en que hay múltiples bancos, y la simple percepción de que un banco está en problemas puede desencadenar pánicos bancarios como reacción en cadena que reducen muy rápidamente el valor de todo el dinero bancario, lo cual significa una baja súbita en la liquidez monetaria, con repercusiones reales desastrosas, como ha sido documentado históricamente.

Aunque el primer problema, el de la posibilidad de que los banqueros creen dinero "sin valor" prestándose a sí mismos, ha evidenciado y justificado la necesidad de una fuerte supervisión por parte de los representantes del resto de la sociedad sobre la banca, el segundo problema, el de la pérdida de confianza en el valor del dinero bancario, a veces ligado al primero³ pero otras veces por sus propias razones, es el principal motivador de soluciones urgentes, ya que es éste el que desestabiliza el sistema de pagos en el corto plazo al reducirse drásticamente la liquidez, y produce recesión al bajar la inversión y el ahorro, vehículos de la intermediación intertemporal y el crecimiento económico.

El "banco central": banco de bancos

La solución histórica a este problema, entendida teóricamente ahora, fue la creación de un prestamista de última instancia, un banco de bancos, o "banco central" con credibilidad y capacidad para evitar los mencionados pánicos, llamados "corridas bancarias", que en economía hoy se llaman equilibrios espurios o de "manchas solares", para hacer referencia al hecho de que no se basan en fundamentos, sino en creencias, en expectativas coordinadas. La credibilidad de este banco de bancos se basa en un muy sólido departamento de crédito y supervisión de sus clientes, para distinguir, por un lado, entre clientes solventes y clientes faltos de liquidez y, por otro, impedir que los banqueros incurran en malas prácticas crediticias. Su capacidad para afrontar problemas de liquidez viene del hecho de la aceptación de todo el sistema del dinero emitido por él, llamado "dinero primario".

Esa aceptación proviene de su credibilidad en sus pasivos monetarios (dinero primario), dado por su conocimiento de la realidad bancaria y su regulación para garantizar "sound banking" en el sistema crediticio, fundamentalmente, pero también por el monopolio, concedido históricamente por ley, para la emisión de "dinero de curso legal", medio de pago obligatorio para saldar transacciones comerciales y deudas. Sin adentrarnos más en argumentos históricos, diremos que el dinero primario se justifica principalmente por el hecho de poder sustituir, en momentos de crisis, el dinero bancario para evitar corridas que pongan en peligro la economía real. He aquí el rol de prestamista de última instancia del banco central. Es natural que el banco central sea el que decida a quién y en qué cuantía dar estos créditos fundados en la cartera solvente de la banca y, como dijimos, este rol no tiene sentido si el prestamista no tiene la capacidad de conocer a sus clientes, para distinguir su condición de solvente e impedir prácticas que se desvíen del equilibrio óptimo de reputación bancaria, por medio de un departamento apropiado dentro del banco central.

³ Por el hecho de que los préstamos malos pueden, en principio, ser hechos por los banqueros a sí mismos o a testaferreros, sin un potencial real de retorno futuro, y esto genera problemas de solvencia que se transforman en problemas de liquidez generalizados.

Ahora, los problemas de autopréstamos y de posibles corridas espurias requieren no sólo de supervisión del banco central para controlar los incentivos de los banqueros a incurrir en actos que perjudican a la colectividad, como señoreaje y malas prácticas crediticias, sino también de leyes y regulaciones que permitan a la sociedad incidir para que sólo instituciones con cierto aval puedan ser creadas para ejercer las funciones de bancos, y que sólo instituciones con cierto comportamiento puedan permanecer como tales. Las reglas de solvencia tienen típicamente este fin. Pero el brazo ejecutor de esta normativa es, de manera natural, el mismo organismo que supervisa constantemente las características de solvencia de la banca como clientes potenciales o efectivos, lo que podríamos llamar la gerencia de créditos y supervisión bancaria del banco central. Esto es tan natural como la práctica de cualquier banco, que tiene una normativa propia y espontánea, estudiada en economía como “contratos óptimos” en circunstancias de información asimétrica, que requiere cierto grado de solvencia en sus clientes para poder ser objeto de créditos. La constatación de esa solvencia requiere de una información constante de sus balances de activos y pasivos y de ganancias y pérdidas. El que el banco central sea de manera natural el ente que supervise la solvencia de los bancos, sus clientes, es especialmente así en circunstancias en que el banco central pertenece al Estado, como en Venezuela, dado que esa supervisión se traduce en estabilidad del sistema, una obligación del Estado en favor del bienestar del sistema económico.

Proyectos de ley del BCV y de Bancos

El actual proyecto de Ley del Banco Central de Venezuela (BCV) confiere como objetivos fundamentales de la institución el “lograr la estabilidad de precios y preservar el valor de la moneda” (artículo 5), siguiendo con esto los lineamientos que en este sentido establece la Constitución de 1999. Ambos objetivos tienen que ver con la capacidad del banco de controlar la cantidad de dinero en la economía. Pero la cantidad de dinero, como comentamos arriba, no es sólo la cantidad de dinero primario controlada directamente por el BCV (monedas y billetes), que representa menos de 10% del dinero total del dinero en la economía, sino que incluye el dinero bancario (depósitos, movilizadas por cheques u otros medios), que es la cantidad mayoritaria, el restante 80% o más. Como argumentamos arriba, el valor del dinero bancario no se preserva si no se controlan las corridas bancarias mediante la función del banco central de prestamista de última instancia. Esa función requiere la supervisión por parte del prestamista, el banco central, de sus clientes, de sus niveles de solvencia, por un lado, y la capacidad de realizar las operaciones de crédito respectivas para ejecutar los requeridos “salvamentos”, como en ocasiones son denominados este tipo de operación crediticia realizada con dinero primario por parte de su emisor.

El rol de prestamista de última instancia lo ejerce hoy un ente separado y autónomo del BCV, Fogade, mientras que el rol de supervisión de los bancos

lo ejerce un ente igualmente separado y autónomo del BCV, Sudeban. Mientras se encomienda al BCV la tarea que teórica e históricamente ha jugado, no se le dan los instrumentos para ejercerla, lo cual comporta contradicciones de carácter tanto teórico como legal, pues el responsable de la estabilidad monetaria es el BCV, mientras que los que garantizan esa estabilidad son organismos ajenos e independientes de esa institución. El régimen sancionatorio para las autoridades del BCV que no garanticen los objetivos de estabilidad mal puede inculparlos, pues los responsables en la práctica de esos objetivos son entes independientes de la voluntad y buenos oficios de esas autoridades. Es por esto que proponemos incluir en la Ley del Banco Central de Venezuela dos funciones para esta institución: una, explícitamente, que es promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero, y la otra, la de supervisar, de acuerdo con las disposiciones vigentes, la solvencia y el comportamiento de las instituciones financieras. Esto implica eliminar de la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras la independencia de Fogade y Sudeban, que pasarían a ser parte del BCV para poder cumplir esas funciones a cabalidad.

Un elemento adicional de tipo teórico que hay que tener en cuenta a la hora de elaborar las leyes comentadas es la relación que existe entre el régimen cambiario y el tema monetario. En países pequeños y abiertos como Venezuela, el asunto de la estabilidad financiera está muy relacionado al asunto cambiario, pues, aunque el BCV pueda controlar el dinero interno, los bolívares, no controla instrumentos monetarios alternativos de reserva de valor para los nacionales, como las divisas. Esto se ha hecho especialmente cierto en nuestro país, por ser un país con las mencionadas características, luego del rompimiento del acuerdo de Bretton Woods, comentado arriba, que trajo como consecuencia la volatilidad cambiaria, e incluso de precios petroleros, que caracterizó el trauma económico de 20 años a partir de fines de los años 70. De hecho, cuando hablábamos de que la credibilidad del sistema monetario se basaba en la credibilidad de la capacidad de supervisión del prestamista de última instancia, estábamos implícitamente hablando de un país cerrado y un régimen fiscal “responsable” (en el sentido de que el gobierno no financiaba sus déficit con emisión de dinero primario). Cuando tenemos un país abierto, la moneda local pierde credibilidad si el gobierno no es responsable fiscalmente, o cuando hay corridas, en el plano internacional, por la pérdida súbita de confianza en la moneda local. Las corridas contra países, como comentábamos arriba, sólo pueden solventarse con un prestamista de última instancia en el contexto internacional, que tenga la posibilidad de supervisar la solvencia de los países del acuerdo. Aunque imperfectamente, el acuerdo de Bretton Woods cumplía un papel estabilizador, no comentado aquí, y hace falta una nueva arquitectura financiera internacional que implique la existencia de un banco central mundial, como decíamos.

A falta de esto, los países o regiones no podemos más que adaptarnos lo mejor posible a esta falta. Los regímenes fiscales sólidos no son más que una

respuesta unilateral que señala al mundo, a un costo superior al que existiría si existiera un sistema de estabilidad monetaria internacional, la solvencia del propio país, y, por lo tanto, una fuerte base de sustento de la propia moneda frente al mundo. La presente propuesta pretende ser un complemento financiero a un necesario régimen de estabilidad y sostenibilidad fiscal. La propuesta se enmarca dentro de una ventaja que en este sentido ofrece la nueva Constitución, recogida en el proyecto de Ley del BCV, relativa al tema de la coordinación de la política macroeconómica entre el gobierno y el BCV. El valor de la moneda del país, incluyendo en esto el dinero primario y el dinero bancario, se basa en la solvencia no sólo del sistema financiero, sino en la solvencia y la estabilidad fiscal. Este mecanismo de coordinación permitiría al BCV supervisar no sólo la solvencia del sistema financiero, si esta propuesta es exitosa, sino también la solvencia y la estabilidad de las cuentas del gobierno, y por esa vía garantizar cabalmente el valor interno y externo de la moneda, como lo establecen sus objetivos. Esto es así porque la credibilidad del sistema cambiario, sea fijo o flexible, se basa en la sostenibilidad y la estabilidad fiscal, como está bien documentado en la más reciente literatura al respecto.

Hoy por hoy, el BCV es un ente disminuido a no ser por el nuevo rol de coordinación fiscal con el Poder Ejecutivo, incluso en el actual proyecto de ley, y lo que hace fundamentalmente es administrar las reservas internacionales, además de ser el agente tesorero del gobierno y llevar las mejores estadísticas del país en su ámbito. Ni siquiera tiene una política monetaria activa, o puede influir sobre la masa monetaria, dado el régimen de tipo de cambio fijo con depreciación constante (de “flotación sucia”) que lleva a cabo. La presente propuesta pretende rescatar su papel original y activo, dada su fortalecida independencia institucional, incorporando además nuevos roles, dados nuevos desarrollos históricos como el del advenimiento de la integración funcional de las empresas financieras (banca universal, casas de banca, seguros y transacciones de valores). Es muy importante mencionar que la presente propuesta, que da un poder efectivo al BCV sobre el dinero, en conjunto con la coordinación macroeconómica hacen posible un esquema que evita los efectos nocivos de la discrecionalidad sobre la economía, tanto en el ámbito monetario y cambiario como en el ámbito fiscal: establecer metas tanto de inflación (*inflation targeting*) como de endeudamiento. Este es un remedio muy importante contra la debilidad de la moneda e implementa el respectivo objetivo comentado de estabilidad del signo monetario.

Argumentos en pro y en contra de la unificación reguladora

Argumentos en contra y sus contraargumentos

La mayor desventaja que se ha argumentado en la literatura (ver, por ejemplo, Di Giorgio y Di Noia, 2000), de asignar al banco central la responsabilidad conjunta de dos funciones, está relacionada con el argumento de

conflicto de intereses. El primer posible conflicto que se puede identificar viene dado por la inconsistencia de políticas al presentarse un solo instrumento de política simultáneamente con dos objetivos a controlar. Es decir, se pudiera presentar una ambigüedad entre la búsqueda de la estabilidad monetaria y la estabilidad financiera. Por ejemplo, pudiera darse el caso en que la autoridad monetaria busque un aumento en las tasas de interés (mantener una banda cambiaria, o reducir el crecimiento monetario) mientras se preocupa por el efecto que las altas tasas tienen sobre las deudas, rentabilidad, capital y solvencia del sistema financiero. Otro conflicto de interés que pudiera presentarse, viene dado por la tentación de la autoridad monetaria de utilizar instrumentos de descuento y requerimientos de reservas para inducir a la banca a cumplir los requisitos de la supervisión.

Un argumento contra el conflicto potencial de intereses viene dado por el hecho de que el Estado, como planificador central que busca el máximo bienestar de los pobladores, puede utilizar todos los instrumentos a su disposición para tener en cuenta todos los *tradeoffs* del proceso regulatorio. Mientras que se argumenta en favor de la segmentación de la regulación por el presunto beneficio de la independencia en la consecución de objetivos distintos y posiblemente conflictivos, hay que notar que la maximización de objetivos de manera separada produce máximos locales que conducen a un bienestar inferior al del máximo global de un organismo que controla simultáneamente los instrumentos en cuestión, y pone en perspectiva los distintos objetivos para buscar el *tradeoff* que produce menos problemas, dadas sus restricciones. Mientras esto es cierto en matemáticas de optimización con varias variables independientes, también es cierto en planificación estratégica, sea civil o militar, de negocios o de administración pública. Esto no quita que un mismo comando o ente central planificador tenga bajo su control distintos departamentos con objetivos distintos, pero bajo una acción coordinada. La independencia que se establece entre banco central y gobierno está plenamente justificada y se debe a problemas de captura política y de inconsistencia intertemporal. Una independencia y descentralización adicional, mediatizada como la de hoy, de funciones por objetivos, puede, antes que mejorar la gestión reguladora, producir situaciones anárquicas como la que sufrimos en la crisis del 94-95 por falta de coordinación entre los entes reguladores, como argumentamos arriba y está documentado por Krivoy (2000).

Un argumento en contra de la unificación, relacionado con el anterior, viene dado porque la combinación de funciones puede llevar a la creación de expectativas por parte de agentes del sector financiero de estar en presencia de un banco central con una marcada aversión a las crisis financieras, que puede ser aprovechada negativamente por el sector financiero. Pero el contraargumento es que la aversión a las crisis del banco central y el azar moral de los bancos privados son una realidad inescapable, que tienen sus *tradeoffs*, como decíamos arriba, y no se eliminan en el plano general por la independización de funciones.

Otra objeción contra la integración de la actividad supervisora en el banco central tiene que ver con que esto pudiera generar, en caso de una crisis financiera, una pérdida de reputación y credibilidad de la institución que dificultaría el manejo eficiente de la política monetaria a futuro. La respuesta a esta objeción proviene de la naturaleza preventiva, tanto por historia como por teoría contemporánea, del banco central. Si un banco central funciona bien, las crisis sistémicas por motivos de solvencia no ocurren, como hemos explicado arriba, al menos en una economía cerrada, ya que problemas de liquidez pueden solucionarse convenientemente con un prestamista de última instancia. Claro que la supervisión adecuada es la única que puede garantizar una distinción clara entre problemas de liquidez y problemas de solvencia para bancos particulares, y es por eso que la supervisión y el control deben estar en manos del ente que garantiza la estabilidad. Por otro lado, la circunstancia de ausencia de una estructura financiera mundial que evite las corridas contra países es un asunto que escapa a las manos de un país pequeño y abierto, y esa eventualidad ocurre con menor probabilidad si hay un sistema coordinado al interior del país que si hay un sistema descoordinado. La crisis, si ocurre, desprestigia no sólo a un organismo supervisor separado del banco central, sino, principalmente, a este último, por su incapacidad práctica de evitar las crisis.

En todo caso, el control parcial que puede ejercer el banco central sobre las cuentas fiscales a través de la coordinación macroeconómica es un elemento adicional que permite al país, de manera unilateral, usando las señales adecuadas, contribuir a evitar corridas contra el país que se deban a problemas de solvencia, sostenibilidad o volatilidad gubernamental. Por otro lado, una política prudencial para evitar corridas espurias por efecto contagio, por ejemplo, implicaría la necesidad de contratos, realizados coordinadamente entre el banco central y el gobierno, con entes multilaterales o privados extranjeros, con el objeto de acordar servicios de prestamista de última instancia para sustentar la moneda nacional con divisas. El precio que habría que pagar por tal opción sería como una prima de seguro que dependería, naturalmente, de la solidez tanto de las cuentas fiscales, como del aparato financiero, lo cual está en manos del banco central de manera mucho mejor hoy que en el pasado, por la obligatoriedad de la coordinación macroeconómica, y estaría mucho más garantizada si ese ente tiene, efectivamente, control sobre la supervisión de la actividad financiera y puede cabalmente ser un prestamista de última instancia internamente.

Un argumento más general en contra de la unificación es que los efectos cíclicos de la supervisión y la política monetaria tienden a ser contrarios. La política monetaria se supone contracíclica, mientras la supervisión bancaria (requerimientos de capital) tienden a ser procíclicos (Goodhart y Shoemaker, 1992). Este argumento es perfectamente válido, y tiene, desde el punto de vista teórico, exactamente la misma respuesta que la esgrimida anteriormente para responder al argumento del posible conflicto de intereses. La diferencia,

sólo de forma, es que el conflicto se debe a elementos temporales, y no a elementos contemporáneos como antes. La independización de funciones para perseguir distintos objetivos, repetimos, no tiene en cuenta la optimización global cuando se consideran los *tradeoffs* de los distintos objetivos. La centralización en el banco central de la política monetaria y la prudencia generan un comportamiento más moderado en la política monetaria, lo cual tiene incluso sus ventajas para un país pequeño con una moneda débil, especialmente en ausencia de una arquitectura financiera internacional contra las crisis. La presencia de dicha arquitectura, aunque teóricamente permitiría más flexibilidad para la política monetaria, en la práctica implicaría también mucha moderación, por el tipo de requisitos típicos de acuerdos vinculantes de tipo multilateral que fundan a dichos organismos internacionales (recordar, por ejemplo, los requisitos de la zona del euro a los países participantes).

Otro aspecto a considerarse es la evolución reciente de los elementos del mercado financiero, intermediarios e instrumentos, que hace cada vez más difícil el poder diferenciarlos unos de otros, lo cual hace la supervisión más complicada en términos de control antimonopolio y diferenciación de agentes sujetos a protección. No es lo mismo proteger a pequeños depositantes (que ya poseen garantía) que a tenedores de bonos. A esta posible objeción puede contestarse diciendo que no por haber unificación hay homogeneización en el uso de instrumentos. Así como los distintos objetivos generales pueden adjudicarse a distintos departamentos, posiblemente independientes entre sí, distintos objetivos particulares pueden acometerse con distintas normas, dentro de un mismo departamento. Distintos montos de depósitos pueden estar sujetos a distintas reglas, y el control antimonopolio puede también ejercerse de manera selectiva. Por otro lado, la dificultad en el control antimonopolio no se mejora con separación de funciones, pues prácticas como subsidios cruzados de distintos productos pertenecientes a un mismo conglomerado, para evadir la regulación, pueden controlarse mejor con una regulación unificada, como se argumenta más abajo.

Otro conflicto de interés que pudiera surgir cuando se fusionan actividades de supervisión y control monetario en el banco central podría provenir de la cantidad de títulos privados en manos de la autoridad monetaria. En caso de que esta última sea alta, existiría una alta correlación entre las decisiones del banco central en términos de tasas de interés, y los rendimientos de estos activos financieros. En este caso estaría planteada la pregunta de si el gobierno debería imponer o no cierta restricción a la tenencia de títulos privados en manos del banco central. Más importante aún es la pregunta si la agencia encargada de la supervisión debería o no poseer títulos de instituciones sujetas (directa o indirectamente) a supervisión. Esta objeción es natural y apropiada. Como quiera, sin embargo, que la política monetaria tiene que ser muy moderada, y entre los objetivos del banco central no está el aprovecharse de su posición para hacer ganancias extraordinarias como monopolio de fondos prestables de última instancia, la contradicción se diluye.

En todo caso, normalmente las operaciones del BCV no incluyen la compra de activos financieros emitidos por los regulados, sino que, por su naturaleza de prestamista de última instancia, incluyen la adquisición de activos de terceros, provenientes de la economía real, en manos de las instituciones con problemas de liquidez. No hay en este caso contradicción tampoco. El resto de operaciones comerciales del BCV incluye obtención y venta de bonos públicos en el mercado secundario, y negociaciones con pasivos financieros emitidos por agentes extranjeros, lo cual no genera problemas.

Finalmente, un argumento de importancia en contra de la unificación de actividades por parte del banco central vendría dado por un problema de origen de la contabilidad y financiamiento de costos de supervisión y control monetario. En particular, se presentan dos problemas en asignar la supervisión bancaria al banco central. Primero, no habría separación en la contabilidad de costos del banco central en la consecución de dos actividades distintas. Segundo, se argumenta con frecuencia que no es eficiente que los costos de supervisión bancaria sean financiados por todos los contribuyentes (pues, según se dice, algunos quizás no consuman el bien público producido por el BCV), así como que tampoco es eficiente que los costos de política monetaria sean financiados por la banca. Esto no implica necesariamente que las actividades tengan que estar separadas, pero diferenciaría de mejor manera quién está pagando por el bien público que se ofrece. La solución más aceptable a este asunto, según se argumenta, vendría dado por un financiamiento del banco central a través del señoreaje únicamente y diferenciar el financiamiento de sus actividades de supervisión bancaria a través de transferencias directas del sector bancario y sus usuarios.

Este tipo de argumento tiene sus puntos válidos. Los seguros de depósitos contra quiebra de bancos deberían ser financiados por los usuarios de los servicios, los depositantes, y esto se hace normalmente a través de las mismas instituciones financieras, quienes pagan el seguro de depósito y cobran a sus clientes, indirectamente, ese servicio. Pero esto puede hacerse perfectamente bien desde el banco central, que puede hacer estos cobros, y hacer la “doble contabilidad” (en realidad la distinción entre distintos costos en una misma cuenta). El servicio de estabilidad y de política monetaria lo obtiene toda la población, por lo cual el banco central debería obtener fondos públicos para ello, lo cual obtiene en parte por la vía de señoreaje. Los servicios de supervisión deberían ser financiados por las empresas supervisadas y en parte por el sector público. Por cierto que, como está formulado el objetivo del BCV, de garantizar la estabilidad de la moneda, y controlar la inflación, la política monetaria no puede ser muy activa, en todo caso.

Argumentos a favor de la unificación

Ya tenemos a favor de la unificación los argumentos esgrimidos arriba, que tienen que ver con la naturaleza del dinero bancario y el banco central como

banco de bancos, lo cual exige, por un lado, que funja como prestamista de última instancia, y, por otro, que tenga un departamento de crédito, supervisor y regulador de la actividades financieras. Además de éstos, que consideramos fundamentales, están otros, listados a continuación.

Una de las ventajas más importantes de integrar la supervisión y regulación del sector bancario a las funciones de política monetaria del banco central está relacionada con la posibilidad de que este último adquiera información valiosa y oportuna sobre el estado general de la economía. Por ejemplo, existe evidencia (Peek, Rosengren y Tootell, 1997) de que el manejo de información confidencial sobre la actividad bancaria le permite a la autoridad monetaria mejorar significativamente su predicción de variables macroeconómicas tales como inflación y desempleo, permitiendo así al banco central reaccionar de una manera más rápida y efectiva ante una eventual desviación de dichas predicciones de sus valores meta. Esto es particularmente importante en una economía pequeña y abierta como la venezolana en donde la actividad bancaria y la política monetaria están estrechamente relacionadas con el manejo y control del tipo de cambio por parte del Banco Central. Es decir, la coordinación de la política monetaria y la supervisión bancaria es necesaria debido a que están interrelacionadas. En particular, de acuerdo a Di Noia y Di Giorgio (1999) la política monetaria debe utilizar instrumentos apropiados de tal forma que su transmisión a través de intermediarios financieros hacia el sector real de la economía sea eficiente.

Otro argumento importante a favor de la unificación de funciones en el banco central es que ello permite una mejor protección del sistema de pagos interbancario, un canal importante en la propagación del riesgo sistémico. Como sabemos, una crisis sistémica es un evento que abarca a un número considerable de instituciones o mercados financieros afectando fuertemente el buen funcionamiento del sistema financiero. En este caso, una crisis sistémica puede originarse ante la morosidad de una institución en el sistema de préstamos interbancarios que se desarrolla diariamente. El riesgo de morosidad es por lo tanto una aspecto de interés en el papel de supervisión del banco central. Este ente, como prestamista de última instancia del sistema bancario, probablemente asistirá al participante que se declare en mora asumiendo el riesgo, y por lo tanto se convierte en el garante implícito del sistema de pagos. Aunque el banco central implementa de por sí políticas de reducción de riesgo, algunos tipos de riesgo se generan dentro del sistema de pagos interbancario, es decir, en transacciones cambiarias, transacciones en papeles y préstamos interbancarios. Se argumenta entonces que los bancos centrales deben tener un rol supervisor y regulatorio en el sistema de transacciones interbancarias.

Ampliando el argumento anterior sobre interés del banco central en la estabilidad del sistema financiero, y de acuerdo con nuestro argumento inicial, es importante destacar que la autoridad monetaria no solamente utiliza su

función de prestamista de última instancia del sistema bancario en casos de iliquidez (*ex-post*), sino también, en casos donde la solvencia de los bancos es incierta (*ex-ante*). Así, según Goodhart y Shoenmaker (1992), es natural que la agencia que provee fondos para rescatar instituciones en problemas debería al mismo tiempo cumplir tanto funciones de garante de depósitos, como de regulación y supervisión bancaria. En particular, según estos autores, es inútil tener una agencia de garantía de depósitos en ausencia de poderes de supervisión, ya que en este caso actuaría meramente como un departamento de efectivo que ejecuta órdenes de otras agencias. Aunque en un principio dichas funciones las pudiera realizar el banco central, esta solución pudiera generar problemas de azar moral entre los gerentes bancarios y los depositantes. Pero esta eventualidad, inescapable, está solventada por el argumento de la optimización global de que hablábamos arriba.

Existen otros argumentos a favor de la unificación de funciones de supervisión bancaria en el banco central. Estos argumentos llevan implícito un aumento en la eficiencia regulatoria a través de, entre otras cosas, economías de escala en la supervisión, mejoras en el flujo de información, neutralidad supervisora, mayor flexibilidad regulatoria, ventajas en la contratación de *staff* especializado, etc. En Venezuela, dado su carácter de país pequeño y en desarrollo, este tipo de argumentos adquiere una importancia fundamental, según Goodhart (2000). De hecho, mientras este autor piensa que los argumentos mencionados arriba en contra de la unificación podrían tener peso en los países desarrollados, argumentos como la necesidad de tener un *staff* bien pagado; de tener una institución fuerte e independiente tanto del gobierno, por su posible influencia política, como de las empresas reguladas, por su posible captura del regulador; la existencia de economías de escala en la supervisión que vienen en mucho dadas por la existencia de una red adecuada de información, pueden ser elementos fundamentales a la hora de tomar una decisión. Más precisamente, tanto Goodhart (2000) como Mishkin citan a Krivoy para argumentar que en un país como Venezuela la unificación sería una buena decisión, dadas las razones esgrimidas en este apartado, sobre todo a la luz del análisis que esta última autora hace de las causas de la crisis financiera del 94-95, y de la unificación como solución.

Finalmente, y en relación con lo anterior, uno de los argumentos en contra de la supervisión en una agencia unificada es el excesivo poder que esa agencia tendría. En Venezuela el problema es precisamente el contrario: la agencia supervisora tiene muy poco poder para regular, independientemente, fuera de presiones de captura (por bajos sueldos, desorganización) y de presiones políticas (Ministerio de Finanzas), como se deriva del diagnóstico de la crisis del 94-95. De manera que la unificación sería una solución antes que una traba para este problema, y por eso el asunto del aumento de poder se presenta aquí como un argumento a favor de una agencia unificada.

Argumentos de diseño institucional

En este apartado hacemos un breve listado de los distintos diseños institucionales y su relación con la propuesta para Venezuela. Estos diseños son discutidos en Di Giorgio y Di Noia (1999).

Supervisión institucional

Consiste en tener un supervisor para bancos, otro para mercado de capitales y otro para seguros, todos separados del BCV. Este es el modelo más tradicional, seguido en Venezuela, y tiene el problema de que no considera la realidad actual de la integración de los entes financieros, uno de cuyos ejemplos es la banca universal, que realiza todo tipo de operaciones financieras, tanto de banca, como de seguros y operaciones de compra y venta de activos financieros más generales. No toma tampoco en cuenta el hecho de que los bancos son un importante jugador en el mercado de capitales. Finalmente, no toma en cuenta la posibilidad de crisis como las del 94-95, que provinieron de la descoordinación de los entes reguladores y de la captura política y económica de las agencias de supervisión, dada su estrecha vinculación con el Poder Ejecutivo.

Supervisión por objetivos

Esta modalidad se basa en que existen objetivos bien diferenciados en la supervisión financiera, como la del control de la estabilidad del sistema, el control de solvencia, el control del buen comportamiento frente a los usuarios de los servicios, y el control de la competitividad de la industria. De acuerdo con estos tres objetivos, habría cuatro correspondientes agencias, la primera de ellas el banco central, y las otras dedicadas a su objetivo, sobre todo el sistema financiero. Teóricamente esta modalidad permite claridad de misión para cada institución y no tiene el problema de la segmentación de la supervisión institucional, pero tiene los problemas de repetición de funciones, pues cada una supervisa a cada institución financiera, con lo cual se repiten tareas de recopilación de información y no se aprovechan las externalidades de una supervisión conjunta. Entre los problemas estarían la imposibilidad de buscar óptimos globales en la supervisión, en contraposición con óptimos locales, referidos a cada objetivo, como se comentó antes, y también el problema de la falta de poder del BCV para prevenir y controlar una crisis, como comentábamos arriba.

Supervisión funcional o por actividad

Esta modalidad requiere que haya un regulador por cada actividad propia de los entes financieros. Entre las funciones o actividades que realizan los entes financieros, según Merton y Bodie (1995) están:

- a. Proveen sistema de pagos.
- b. Proveen la posibilidad de juntar recursos de distintos orígenes para proveer de diversificación del portafolio.
- c. Transfieren recursos en el tiempo, entre fronteras y entre industrias.
- d. Proveen formas de manejo de riesgo.
- e. Proveen información centralizada sobre formación de precios para coordinar decisiones descentralizadas en el mercado.
- f. Resuelven el problema de asimetría de información relacionando a agentes no informados entre sí.

Las desventajas en este sistema serían similares a la de la modalidad anterior, por repetición de funciones y no aprovechamiento de externalidades, además de que no contempla la prevención y el control de crisis sistémicas por parte del banco de bancos, el banco central.

Supervisión centralizada en un ente distinto del banco central

Esta modalidad se ha dado recientemente en países desarrollados en los cuales el banco central ha perdido peso institucional por problemas de globalización o regionalización, y la regulación financiera se ha centralizado y separado del banco central. Aunque la solución de los problemas de estabilidad financiera y monetaria requerirá según nuestra opinión, más temprano que tarde, de una autoridad monetaria mundial, como prestamista de última instancia, para evitar las corridas contra países, la solución en el intermedio no es debilitar a los bancos centrales, como hemos argumentado arriba, sino adecuarlos a los tiempos, dándoles más funciones de regulación ante la falta de regulación global. La parte de prestamista de última instancia en el contexto local y su relación con la supervisión siguen teniendo vigencia, aun cuando la misma esté debilitada y requiera acuerdos regionales y mundiales, como hemos dicho arriba.

Consideraciones adicionales y propuestas

La literatura asume soluciones alternativas que incluyen la creación de una junta de supervisión con participación del banco central, la creación de servicios de supervisión unificados pero legalmente independientes y la inclusión física de las actividades de supervisión en el banco central. En conclusión la efectividad de la actividad supervisora del banco central depende principalmente de factores como: tamaño y desarrollo del sistema financiero, concentración e importancia del sector bancario en el mercado financiero, y el grado de independencia de la autoridad monetaria. Las ventajas y desventajas en estos y todos los otros sentidos presentadas aquí sirven para argumentar, definitivamente, en favor de la propuesta de unificación en Venezuela de las funciones de autoridad monetaria, estabilidad financiera y supervisión de todo el sistema financiero.

Se propone que la función de estabilidad de la moneda y sus instrumentos de crédito y supervisión integrada de todo el sistema financiero estén bajo un mismo comando, el comando del Banco Central de Venezuela. En este sentido, tanto Fogade como Sudeban, la supervisión de las entidades de seguros y la Comisión Nacional de Valores deben estar bajo la tutela del BCV. Esto evitaría los problemas de coordinación que ocurrieron en la crisis financiera de 1994, y permitirá controlar las nuevas instituciones financieras con operaciones más amplias, como la banca universal y casas de banca, seguros y transacciones de valores. Las decisiones legislativas y de regulación, sin embargo, deben hacerse en los organismos legítimos para esos efectos, como lo son la Asamblea Nacional y el Ejecutivo. Este último debe estar involucrado en la regulación de los bancos, pero no en el control de la ejecución de las normas y regulaciones por la banca, lo cual debe corresponder al Banco Central, para resguardar su independencia institucional, establecida en la Constitución y preservada, aunque sólo declarativamente por lo pronto, en el proyecto de Ley del BCV. Se propone un comité o junta de regulación formado por el Ministerio de Finanzas y el Banco Central. Entre otros objetivos, lo propuesto alcanzaría los siguientes:

1. Reducir la burocracia, eliminando cargos y funciones repetitivas.
2. Aumentar el peso institucional y por tanto la efectividad de la regulación bancaria.
3. Separar institucionalmente las decisiones relativas a crisis bancarias del Poder Ejecutivo, y evitar las presiones políticas y de grupos económicos de interés de las decisiones de estabilización del sistema bancario. Esto da credibilidad a la solidez del sistema monetario y evita, por sí solo, que las crisis ocurran, haciendo innecesaria la intervención del Ejecutivo, evitando ruido en su gestión económica, política y social.
4. Contar con un personal profesional bien pagado que sea inmune a las presiones de captura de las actividades reguladas.
5. Rescatar la importancia del BCV desde su actual mermada posición.

Recomendaciones para reformular la recientemente promulgada Ley de Bancos

Hay que distinguir claramente entre intervenciones de prestamista de última instancia para evitar crisis sistémicas, e intervenciones para liquidar un banco por motivos de falta de solvencia. En el último caso es posible tener mecanismos de seguro de depósitos que estén fondeados por la banca, como funciona normalmente un seguro (aunque los asegurados no pagan directamente, pero por motivos de falla de mercado se hace así). Cuando hay crisis sistémicas originadas por problemas de liquidez también se garantiza el pago de los depósitos, pero esta vez la intervención es una sustitución de dinero bancario por dinero primario, que es emitido por el BCV. Una institución de seguros nacional no está capacitada ni tiene en su naturaleza responder a una crisis sistémica de liquidez, pues no cuenta, ni de lejos, con fondos para semejante propósito.

Una crisis sistémica producida por problemas de solvencia agregada, de todo el sistema, normalmente no está asociada a falta de previsión por parte de las instituciones financieras, sino a *shocks* agregados reales negativos. Estos *shocks* pueden deberse a malas prácticas de la gestión económica del gobierno, o pueden ser de naturaleza exógena. En ambos casos, hay una responsabilidad social compartida que debe asumirse. En el primer caso, por el hecho de que una desastrosa gestión refleja una responsabilidad de la sociedad al no corregir a tiempo sus causas, ya que se está en una sociedad democrática. En el segundo caso, hay la necesidad de asumir colectivamente las consecuencias de un evento adverso que afecta a una parte muy importante de la colectividad. Idealmente para este tipo de eventos, debería existir la posibilidad de mecanismos de seguro contra el riesgo en el plano internacional. A falta de este mecanismo, y sin menoscabo de los esfuerzos que en este sentido deben hacerse, el *shock* debe ser asumido por la sociedad en su conjunto. Es por esto que una crisis sistémica que provenga de problemas de solvencia agregada deben financiarse con deuda pública, ya que el Banco Central no podría, por naturaleza, asumir esta deuda, y quebraría en el intento. Si el gobierno no asume con deuda las consecuencias de este tipo de crisis, esto significaría que los que perderían, en una primera instancia, serían los acreedores del sistema financiero, principalmente los depositantes, lo cual significaría una pérdida mayor que la representada por el *shock* real negativo: se perdería aún más la confianza en el sistema financiero, cuya credibilidad es esencial para que una economía funcione eficientemente y crezca. La idea de financiar la crisis sistémica con deuda pública tiene que ver con la teoría de la suavización de *shocks* en el tiempo mediante políticas financieras de amortiguación de la volatilidad agregada, el mismo principio que sustenta la naturaleza del FIEM. La deuda pública debería ser primordialmente externa, o una combinación de externa e interna, a juicio del Ejecutivo y teniendo en cuenta las condiciones del mercado financiero interno y externo.

Para distinguir una crisis sistémica que se deba a problemas de solvencia agregada, de una que se deba a problemas de liquidez, debe existir una institución calificadora de crisis. El ente natural para calificar crisis, en nuestra propuesta, es el Banco Central de Venezuela, tanto por su experticia conceptual como por su grado de información y por su responsabilidad en la estabilidad del sistema financiero. Una crisis sistémica no identificada a tiempo es, por definición, una crisis mal manejada, pues al no actuarse a tiempo, se torna muy rápidamente inmanejable. Como una crisis mal manejada es causal de remoción del presidente y directorio del banco central, por lo que representa en términos de inestabilidad del sistema monetario-financiero, los incentivos también están bien alineados para que sea este ente, además de los argumentos de experticia, información y atribuciones, el que está en mejor posición para identificar y manejar bien la crisis. Ahora, si la crisis comporta problemas sistémicos de solvencia, el banco central no tiene los instrumentos para resolverla, y en este caso se hace necesario el concurso del Poder Ejecutivo, administrador de la hacienda pública, para participar en las deci-

siones para su solución, previa recomendación del ente emisor. Dada la independencia del Poder Ejecutivo, este ente debe concordar con la calificación de la crisis sistémica de solvencia para acceder a intervenir en el salvamento por medio de deuda pública u otros recursos.

Ahora, como las consecuencias de una acción de este tipo compromete el bienestar de toda la población, debería idealmente existir un organismo de decisión colegiado representativo de todos los sectores de la sociedad. Estos sectores deberían también poder acceder a mecanismos reguladores que impidan la posibilidad de estas crisis, y que garanticen una normativa adecuada al cambio de las circunstancias y de las teorías regulatorias, como mecanismo que norme e interprete las leyes financieras. Dada, sin embargo, la naturaleza instantánea de las crisis financieras, y a posibles conflictos de intereses que puedan retardar una acción para enfrentar la crisis, la sociedad como un todo debe ser representada por el Ejecutivo nacional a la hora de acceder a las peticiones de crédito público del Banco Central.

Así, pues, el organismo de calificación de crisis sistémicas de solvencia debería idealmente representar los sectores de la sociedad por medio de sus formas organizativas legítimas. Y el problema de si se incluyen muchas formas organizativas representadas es que se aumenta el tiempo de decisión en una coyuntura en que la acción rápida es la única solución recomendable. Por lo tanto, para decisiones de calificación de crisis de solvencia en que se necesitan fondos públicos sólo deben llegar a un acuerdo el presidente del Banco Central y el ministro de Finanzas, a propuesta del Banco Central. En caso de desavenencia, el ministro de Finanzas tiene doble voto, pero el presidente del BCV puede salvar su voto en la decisión, para efectos de la evaluación de su responsabilidad en la crisis y sus consecuencias.

Se propone, pues, que, en general, el Banco Central califique las crisis sistémicas, y que intervenga en crisis de liquidez sin necesidad de autorización inmediata de otro organismo público. Sin embargo, en situaciones de crisis sistémicas de solvencia, el Ejecutivo debe avalar las propuestas de rescate mediante fondos públicos para que el Banco Central pueda hacer labores de salvamento para este caso. La legislación expresa sobre la materia regulatoria debe estar a cargo de la Asamblea Nacional. La regulación no contemplada en las leyes debe asumirla el BCV.

Bibliografía

- Abrams, Richard y Michael Taylor (2000): "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision", *International Monetary Fund Working Paper*, 00/213.
- Caprio, Gerard y Daniela Klingbiel (1996): "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad

- Policy, or Bad Banking?”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 29-62.
- Charles Calomiris y Andrew Powell (2000): “Can Emerging Market Bank Regulators Establish Credible Discipline? The Case of Argentina”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, mayo.
- Di Noia, Carmine y G. Di Giorgio (1999): “Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks be Given to Different Agencies?”, *Working Paper*, Università Luiss and Consob, Italia.
- Di Giorgio, Giorgio y Carmine Di Noia (2000): “Designing Institutions for Financial Stability: Regulation and Supervision by Objective for the Euro Area”, *Working paper*, Università Luiss Guido Carli, Italia.
- Goodhart, Charles (2000): “The Organisational Structure of Banking Supervision”, *Financial Stability Institute*, Bank for International Settlements, Basilea, Suiza.
- Goodhart, Charles y Shoenmaker (1992): “Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies”, *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, n° 9-12.
- Heller (1991): “Prudential Supervision and Monetary Policy”, en J. Frenkel y M. Goldstein (eds.), *Essays in Honor of Jaques Pollack*, IMF.
- Peek, Rosengren y Tootell (1997): “Is Bank Supervision Central to Central Banking?”, mimeo.
- Krivoy, Ruth de (2000): “Collapse: The Venezuelan Banking Crisis of 1994”, Group of Thirty, Washington D.C.
- Pérez Martí, Felipe (2000): “Un sistema cambiario para Venezuela”, *Revista de Economía del Banco Central de Venezuela*.
- _____ (1991): “A Model of Money as Credit”, University of Chicago, 1991, mimeo.

EL SECTOR AGRÍCOLA Y EL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO EN LOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO: EL CASO VENEZOLANO

Agustín Morales Espinoza

Introducción

A partir del llamado “boom” petrolero, la mayoría de los países productores de petróleo empezaron a acusar un brusco incremento de las importaciones de alimentos y materias primas de origen vegetal y, como corolario, una significativa contracción de la producción agrícola. Esta situación, particularmente en el caso de Venezuela, tendió a consolidarse de tal forma que –a pesar de los denodados esfuerzos que la actual administración (la inclusión de la seguridad alimentaria como precepto constitucional en la nueva Carta Magna, pone en evidencia la significación que este aspecto representa para el Estado venezolano) viene desplegando para aliviar la referida situación– es posible percibir signos que permiten vislumbrar que la misma propende a mantenerse incólume. Al respecto se señala que (de conformidad con las cifras aportadas por el Ministerio de la Producción y el Comercio) el comportamiento de la balanza comercial agrícola ha sido y es, en la actualidad, deficitaria en un promedio anual aproximado de 1.200 millones de dólares estadounidenses (MPC, 2000).

La contracción de la producción agrícola y el incremento de la importación de alimentos y materias primas agroalimentarias por parte de los países productores de petróleo, han merecido muchas y variadas interpretaciones, una de las cuales, tal vez la más importante, se relaciona con el fenómeno conocido como “enfermedad holandesa”. Desde ese punto de vista, la presión que sobre el tipo de cambio ejerció en esas sociedades un sector altamente productivo como el petrolero determinó un proceso de apreciación cambiaria que se tradujo en el incremento espectacular de las importaciones y, como corolario, en una contracción de los sectores manufacturero y agrícola de esos países.

Desde esa perspectiva de análisis, la apreciación cambiaria habría reducido en forma significativa la capacidad de la producción agrícola doméstica en casi todas las economías petroleras (Oyejide, 1986; Dike, 1989). Esa misma apreciación es compartida por Amuzegar (citado por Rodríguez, 1997) quien llegó a de-

terminar que en casi todos los más importantes países petroleros la participación de la agricultura y de la industria manufacturera llegó a deprimirse significativamente.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores, el propósito de este trabajo consiste en discutir esas y otras interpretaciones; a pesar del alto nivel de tecnificación y especialización, a nuestro juicio estas interpretaciones han sido forjadas dentro de unos parámetros muy generales, infravalorando las relaciones muy particulares que se establecen entre los agentes económicos que operan dentro del sector agroalimentario y los correspondientes Estados, tanto a escala nacional como internacional. En ese mismo orden de ideas, se considera que una interpretación mucho más adecuada de la realidad podría servir para identificar la naturaleza y las líneas de acción de políticas sectoriales que pudieran garantizar un funcionamiento más favorable de los sectores agroalimentarios.

A fin de lograr ese propósito, el trabajo ha sido desarrollado de acuerdo con la siguiente secuencia: con la finalidad de establecer el marco general del problema, en un primer momento, será necesario delinear los rasgos más importantes que caracterizaron a las economías petroleras. En un segundo momento, a través de una breve retrospectiva histórica, se tratará de identificar y analizar los aspectos más relevantes que caracterizaron el desarrollo del sector agroalimentario venezolano (SAV) hasta arribar a su configuración actual. En un tercer momento, serán analizados los principales aspectos que conformaron el núcleo teórico del enfoque o enfoques que sirvieron para estudiar el comportamiento y que, a su vez, sirvieron probablemente para configurar los aspectos más significativos de las correspondientes políticas agroalimentarias. El análisis precedente permitirá, en un cuarto momento, contestar las siguientes interrogantes: ¿cómo forjar una interpretación más adecuada del fenómeno de la dependencia alimentaria? y, al mismo tiempo, ¿cómo delinear los elementos sustantivos que servirían para pergeñar un conjunto de políticas que permitirían mejorar la actual situación y no agravarla.

Antes de entrar en el desarrollo de este trabajo se desea realizar la siguiente observación: si bien es cierto que obligadamente debemos hacer referencia a algunos agentes económicos y a algunos países, no es nuestra intención asumir posiciones maniqueas. En este sentido consideramos que en las relaciones internacionales no existen entes o agentes “buenos” ni “malos”, existen intereses comerciales, los cuales son defendidos por medio de una serie de instrumentos que son utilizados luego de haber logrado un conocimiento pleno de los hechos que tienen lugar, en este caso, dentro del “sistema agroalimentario”.

1. Boom petrolero y dependencia alimentaria

Una referencia acerca de las transformaciones experimentadas por los países exportadores de petróleo requeriría abordar la temática relacionada con el comportamiento de los precios del petróleo y las circunstancias que determinaron que dicho precio se quintuplicara durante 1973. Un análisis detenido de esta situación, sobre todo de la denominada “crisis energética” y del papel desempeñado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en ese contexto, rebasaría los objetivos de este trabajo y requeriría de un espacio del cual no se dispone.

Teniendo en cuenta esa limitación y con el propósito de conformar el marco de referencia dentro del cual será abordado este trabajo, se ha considerado conveniente destacar dos aspectos muy significativos para el análisis que nos hemos propuesto realizar, a saber: la significativa apreciación del tipo de cambio y las repercusiones de este hecho sobre el sector agroalimentario. Tales aspectos son presentados en los párrafos siguientes.

Respecto a la significativa apreciación del tipo de cambio, se puede indicar que, como consecuencia de este fenómeno, las economías petroleras empezaron a mostrar un significativo incremento de las importaciones. Tal comportamiento ha venido siendo explicado a partir de dos hechos: a) la altísima productividad generada por la industria petrolera frente a las otras actividades productivas, resultado a su vez de las elevadas inversiones en capital y tecnología, y b) la fuerte demanda internacional de esa mercancía.

Según algunos autores (Gómez, 1971, 74-76), la consecuencia de los hechos referidos anteriormente ha sido la conformación de una economía dual constituida por dos sectores que tienden a funcionar, si no antagónicamente, al menos de una manera tal que los esfuerzos por tornarlos conciliables o convergentes resulta difícil. Este y otros argumentos han servido para explicar el fenómeno generalizado del estancamiento de la producción agrícola en la mayoría de los países petroleros, los cuales, en relación con el fenómeno del estancamiento de la producción agrícola, mostraron una diversidad de configuraciones que van desde situaciones que constituyeron una excepción (el caso de Indonesia), hasta situaciones que pueden ser calificadas de extremas (Nigeria, a la cual se pueden añadir los casos de Venezuela, Argelia, Libia, Arabia Saudita e Irak), pasando por situaciones intermedias como el caso de México (Scherr, 1991).

Si bien es cierto que estos y otros argumentos desarrollados para explicar el estancamiento de la producción agrícola (Corden y Neary, citados por Rodríguez, 1997) resultan ser de una indudable validez, sin embargo, con su aplicación mecánica podría correrse el riesgo de incurrir en una extremada simplificación del problema, si no se consideran las especificidades de cada país en cuanto al rol

desempeñado por el Estado y por los agentes (con todas sus relaciones de consenso y de conflicto entre ellos, el Estado y los organismos internacionales) involucrados en cada una de las etapas productivas que conforman los principales sectores agroalimentarios que operan en esos países. Por lo tanto, los referidos argumentos apenas pueden constituir, desde nuestra particular óptica, el punto de partida para el análisis del comportamiento de la agricultura y de los sectores agroalimentarios en las referidas economías.

2. El desarrollo y la situación actual del SAV: una breve retrospectiva histórica

La evolución hasta 1989

Al iniciarse la década de los 60, la agroindustria en Venezuela constituye la principal actividad industrial del país si se toma en cuenta su aporte al producto bruto industrial (sin considerar el aporte del petróleo) que alcanzó la considerable cifra de 50% (Cendes, 1978, 208). Este desarrollo importante ocurrió en medio de unos procesos interrelacionados de gran trascendencia: por un lado, la conformación de un sistema agroalimentario a escala internacional a partir de la transnacionalización de los capitales vinculados a la agricultura, tanto europea como estadounidense (Arroyo et al., 1976); por otro lado, la difusión de un modelo de producción, circulación y consumo de alimentos imperante en esas economías hacia los países de la periferia, en especial los de América Latina (Morales, 1985b y 1992).

Dentro de ese mismo contexto tuvo lugar en Venezuela el llamado proceso de sustitución de importaciones, y el conjunto de políticas diseñadas dentro del marco de esa experiencia permitió un acelerado crecimiento de la producción agrícola nacional (Aranda, 1979, 217) y, consecuentemente, una significativa disminución de las importaciones. Con el correr de los años, las medidas de política económica diseñadas para lograr tales propósitos se mostraron totalmente incompetentes para seguir asegurando el referido crecimiento, la agricultura ingresó en un período de "crisis" y las importaciones volvieron a incrementarse sostenidamente a partir de 1974 (Montilla y González, 1983).

Durante la década de los 70, debido a que los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional salvo excepcionales circunstancias se mostraron más bajos que los precios internos, la práctica de las importaciones se fue haciendo cada vez más fuerte. En la medida en que se fue acentuando esa práctica, la producción agrícola nacional se mostró incompetente para regular la demanda por productos importados, debido a que los productos agrícolas importados se tornaron mucho más baratos por haber sido producidos con una altísima productividad y por haber estado sujetos a políticas de subsidio, tanto por parte del Estado venezolano como por parte de los principales países exportadores

interesados en salir de sus excedentes. Esta incompetencia ocasionó el estancamiento de la producción nacional, y, al estancarse esta producción, se conformó el siguiente círculo vicioso: se incrementaron las importaciones por que no era posible que la producción interna creciera y las importaciones contribuyeron a profundizar este estancamiento (Morales, 1985b)¹.

Durante el período al que hemos hecho referencia, el Estado (Morales, 1992), sin proponérselo deliberadamente, estimuló y amplió los mercados de alimentos procesados con fuerte componente importado, en contra de los mercados de alimentos nacionales, a través del mejoramiento de los precios relativos de los primeros respecto de los segundos, con lo que se consiguieron dos efectos importantes: el afianzamiento del poder económico de las empresas transformadoras, muchas de ellas vinculadas a los grandes *traders* internacionales, y la modificación del patrón de consumo de la población venezolana (ibíd.). En otras palabras, durante el período en referencia, el modelo de producción, circulación y consumo de alimentos aludido al inicio de la segunda parte de este trabajo se fue extendiendo y arraigando notablemente. El fuerte componente importado de los alimentos procesados puede ser desentrañado a partir de la lectura de las cifras presentadas en el cuadro 1.

La situación prevalente durante el período 1974-1978 se agravó con “la política de sinceración de precios” que se implantó durante el período 1979-1983 y continuó, aunque con menos intensidad entre 1983 y 1987, período en el que se otorgaron en forma de subsidios cambiarlos nada menos que 11.000 millones de bolívares (Hernández et al., 1988, 102). Con ello volvieron a mejorar los precios relativos de los alimentos importados respecto de los nacionales y se consolidó aún más el modelo referido anteriormente, a la vez que se propició el estancamiento relativo de la producción nacional de sustitutos de las importaciones y, por ende, el coeficiente de dependencia alimentaria volvió a acusar cifras preocupantes (Morales, 1995), tal como se puede deducir de las cifras presentadas en el cuadro 2.

Precisando con algo más de detalle la situación prevaleciente en el período al cual se está haciendo referencia, durante la década de los 80 es posible distinguir claramente dos fases: por un lado, la fase correspondiente a 1978-1983 durante la cual la producción agrícola disminuye, entre otras razones debido a una significativa disminución de la superficie cosechada que pasó de 1.872.000 hectáreas registradas en 1978 a 1.508.000 hectáreas en 1983 (MAC, *Memorias y Cuentas*) y, por el otro, la correspondiente a 1987-1988, fase en la que se puso

¹ El fenómeno del estancamiento de la producción de algunos cultivos en algunos países de América Latina es referido también por Rama y Vigorito (1979); Lajo (1983) y Valderrama (1979). Los datos estadísticos que avalan esta conclusión general pueden ser consultados en Morales (1985b, 148).

Cuadro 1
Grado de dependencia agroalimentaria durante el período 1975-1978
y en los años 1979 Y 1980 (en porcentajes)

PRODUCTO	1975-1978	1979	1980
TRIGO	100,00	100,00	100,00
MAÍZ	32,00	41,90	72,60
SORGO	79,00	54,70	12,90
LEGUMINOSA	62,00	66,90	68,50
ACEITES VEGETAL	78,00	87,20	86,50
LECHE	36,90	33,80	37,80
POLLO*	9,20	10,20	2,50

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Cría: Anuarios Estadísticos, Estadísticas Agrícolas y Planes Operativos. Banco Central de Venezuela. Informe Económico 1981.

* Se incluye este rubro con fines comparativos.

Cuadro 2
Evolución de las importaciones de trigo, sorgo, maíz para consumo animal,
soja y tortas oleoproteicas durante 1983-1987 (en millones de kilogramos)

PRODUCTO	1983-1984	1985-1986	1987
TRIGO	901	1006	1079
SORGO	298	851	843
MAÍZ (consumo animal)	1.358	335	0
SOJA	92	165	219
TORTAS ALEOPROTEICAS	480	243	725

FUENTE: OCEI, cit. por Araujo (1988,50)

de manifiesto un significativo crecimiento de la producción agrícola nacional, sobre todo de algunos cultivos como las oleaginosas, los cereales y la caña de azúcar, principalmente, y de algunos productos como la carne de pollo, huevos de consumo, porcinos y leche. Tal comportamiento, entre otros factores, obedeció al incremento de la superficie cosechada, a la política de contingentamiento y al otorgamiento de subsidios (cambiarior, de crédito y a los fertilizantes). A pesar de este crecimiento, las importaciones se vieron significativamente incrementadas, tal como se refirió anteriormente.

En tal situación se encuentra el sector agroalimentario en el momento en que se adoptan las políticas de ajuste económico y las decisiones gubernamentales de 1989.

Los cambios ocurridos a partir de 1989

Cualquier referencia a los cambios operados a partir de la ejecución de las medidas de ajuste macroeconómico, así como a las consecuencias que se derivaron de su aplicación, no puede dejar de tomar en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes: a) el hecho concreto relativo a que la agricultura tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea (a pesar de los acuerdos a los que se llegó en la última Ronda de Negociaciones del GATT), constituye todavía uno de los sectores económicos más protegidos y fuertemente intervenidos por sus respectivos Estados, los cuales, a través del otorgamiento de subsidios, facilitan la colocación en el mercado internacional de los excedentes generados por las políticas de sostén de los ingresos de los productores agrícolas (Zietz y Váldez, 1988, 18-19) y b) los compromisos contraídos en la última Ronda de Negociaciones del GATT (mejoramiento del acceso, reducción de la ayuda interna y de los subsidios a la exportación) han resultado ser modestos en comparación con las expectativas de muchos países al iniciarse la Ronda (FAO Banco Mundial, 1996).

Por ser del dominio general, no vamos a dar cuenta en este artículo de los objetivos estratégicos de las políticas de ajuste macroeconómico aplicadas a partir de 1989, ni de las medidas adoptadas para lograr esos objetivos, antes bien, se destacarán los hechos relacionados con el sector agrícola y se indagará acerca de la forma como los principales planteamientos se fueron concretando. En ese sentido, se indica que la inexistencia de una política agrícola en el programa de gobierno (aspecto que fue reconocido y destacado por el entonces ministro del ramo)² no puede hacernos perder de vista el conjunto de procedimientos y modalidades que se fueron ejecutando a fin de lograr la apertura del sector agrícola al comercio internacional de productos alimenticios para alcanzar de esta manera parte de los objetivos que se plantearon al poner en práctica las medidas económicas de corte neoliberal impuestas por el FMI. Las medidas, que en apariencia lucían inconsistentes y, según la opinión de algunos analistas³, decididas al margen de la política económica global, adquirieron "funcionalidad" y se correspondieron a nuestro juicio con los objetivos planteados por el gobierno en materia económica.

Respecto a la forma como se fueron concretando los aludidos propósitos, no resultaba difícil percibir una clara actitud (deliberada o no, pero el resultado fue el mismo) que condujo a limitar la superficie cultivable (Morales, 1993) propiciando

² Este hecho fue reconocido y destacado por el ministro de Agricultura y Cría al hacerse cargo del despacho ministerial el 28-8-1998.

³ En este sentido, algunos analistas, dentro de los cuales podemos citar a los miembros de la Secretaría Técnica de la Comisión de la Estrategia Agroalimentaria Nacional, consideraron que la cuestión agrícola, así como el problema alimentario, "se estaba enfrentando hasta el presente con decisiones y medidas inconexas y parciales" (Cavidea, 1989, 27).

el abandono, por parte de los productores, de rubros muy específicos de la producción. Entre otros aspectos, los siguientes hechos determinaron que un porcentaje significativo del área cultivable del país se quedara sin sembrar: el desmedido e inoportuno incremento del precio de los fertilizantes; el retraso manifiesto para fijar una política de precios a los productos agrícolas; el incremento de las tasas de interés, que conjuntamente con las severas restricciones al financiamiento de la agricultura y la liberación de los precios, provocaron un violento impacto en los costos de producción; la reducida asignación presupuestaria al sector agrícola (1,6% del presupuesto global); la incertidumbre para la venta de las cosechas; y, por último, el retraso para fijar los mecanismos concretos que debería adoptar el BCV para la compra de la cartera agrícola⁴, que se delineó con la finalidad de resolver los graves problemas financieros por los que atravesaban los productores de los más importantes cultivos (cereales y oleaginosas).

La disminución del área sembrada del país determinó, obviamente, una reducción significativa de la producción agrícola nacional (ibíd.) y, como corolario, el incremento de las importaciones de productos agrícolas y un fuerte deterioro de la balanza comercial agroalimentaria, y, lo que es más importante todavía, el hecho de que los alimentos importados empezaron a desempeñar, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, un papel primordial en el abastecimiento alimentario, con todas las consecuencias de índole económico y sociopolítico que este hecho conlleva. Cualesquiera que sean los juicios de valor en que se fundamentan las distintas interpretaciones de estas consecuencias, lo cierto es que, a pesar de la apertura comercial y a pesar de que los precios internacionales de los productos agrícolas mostraron una tendencia declinante (BM, FMI, 1991), la inflación continuó en ascenso y el índice de precios de los alimentos (salvo en algunos meses) se continuó mostrando por encima del índice general de precios (BCV, 1992). Los porcentajes de pobreza según algunas instituciones calificadas registraron porcentajes extremadamente preocupantes. Esta última situación, relacionada con el estado nutricional de la población, fue dramáticamente planteada en 1993 durante el Simposio sobre Nutrición (Fundación Cavendes – John Hopkins University, 1993).

En junio de 1993, el Presidente de la República fue destituido de su cargo por la Corte Suprema de Justicia. En esas circunstancias, el Congreso designó como presidente interino a uno de los senadores de la República a fin de que concluyera en febrero de 1994 el período de gobierno iniciado en 1989, año en el que, como se tiene adelantado, se empezaron también a aplicar políticas de ajuste económico.

⁴ El programa de compra de la cartera fue presupuestado en 5.000 millones de bolívares, y hasta junio de 1989 no se había ejecutado más de 35%, según cifras proporcionadas por el Presidente de la Asociación de Productores Avícolas Integrados (Asoproavi).

El presidente interino nombró como ministro de Agricultura y Cría (MAC) a un miembro de la directiva de la principal organización gremial de los productores agrícolas del país (Fedeaagro). Las ejecutorias de ese funcionario gubernamental constituyeron un cambio significativo respecto de lo que había venido ocurriendo en los cuatro años anteriores. Dentro de tales ejecutorias se puede referir aquella relativa al propósito de revertir la situación imperante en el ministerio a su cargo, el cual prácticamente se había convertido en un ente de abastecimiento cuyo principal propósito se había reducido a garantizar el abastecimiento alimentario a cualquier precio. En efecto, sus acciones, entre otras, consistieron en: a) convertir al MAC en la institución que debería promover y estimular la producción nacional de alimentos y materias primas para su procesamiento agroindustrial mediante la fijación de precios mínimos de garantía a los cultivos denominados “sensibles”, b) el financiamiento oportuno y preferencial, y c) medidas encaminadas a detener la competencia externa desleal.

A fin de lograr tales propósitos, fue necesario dictar algunas medidas como las siguientes: a) asegurar la rentabilidad del negocio agrícola; b) admitir algunas demandas de los gremios agrícolas tales como la revisión de la política comercial agrícola; c) el diseño de un programa de refinanciamiento de las deudas contraídas por los agricultores con los organismos financieros y d) el diseño de una política de concertación de precios con la agroindustria en reemplazo de la política de liberalización del mercado. Tales medidas, en especial la referida a la política de concertación de precios, suscitó serias reacciones de parte de las principales agroindustrias, las cuales consideraron que tal medida afectaba sus intereses debido a que estas empresas se estuvieron beneficiando significativamente con la política de apertura y con el correspondiente desmontaje de aranceles para las importaciones de las materias primas para su procesamiento agroindustrial.

En 1994 asume la dirección del Estado un nuevo presidente. En junio del mismo año, el recientemente nombrado ministro de Agricultura (como su antecesor, también vinculado a los gremios agropecuarios) anunció una “política de emergencia” para la agricultura, la cual incluyó una ley de refinanciamiento de los agricultores con la banca, una política de concertación en las relaciones con la agroindustria, la armonización de la denominada “franja de precios” con la que se había acordado en el seno del Pacto Andino; y la creación de una “economía solidaria” sustentada en la consolidación de la red de distribución de alimentos a precios subsidiados para los sectores urbanos de menores recursos (Agroplan, 1994).

En marzo de 1995 fue designado ministro de Agricultura una persona muy vinculada con las actividades de consultoría en aspectos relacionados con el desarrollo rural, tanto en Venezuela como en el extranjero. A diferencia de sus antecesores, el principal objetivo de sus acciones se concentró en conciliar los intereses y enfoques de las agencias multilaterales con las demandas de los

productores agrícolas y de la agroindustria. Sin embargo, algunas restricciones como las referidas al hecho de que en Venezuela se había aprobado la ley mediante la cual se adoptaron los acuerdos de la Ronda Uruguay acordada en Marrakesh (Gaceta Oficial Extraordinaria n° 4829 del 26-12-1994), significaron una seria limitación a las iniciativas que, en ese sentido, pudo haber desplegado el referido funcionario.

No obstante los esfuerzos desplegados por el Ejecutivo nacional para conciliar los intereses de la agricultura y de la agroindustria a fin de lograr un adecuado comportamiento de la producción agrícola nacional, ésta continuó mostrando una reducción mayor a la que se había observado en 1989. El análisis de los datos estadísticos permite apreciar la magnitud de ella durante los años que siguieron a 1989 (Morales, 1993, 1994a, 1995), años en los que no solamente los cereales⁵ sino la mayoría de rubros que conforman el sector agrícola continuaron disminuyendo su producción hasta presentarnos en el ciclo productivo 1995-1996, un cuadro de absoluta postración del sector (Fedeagro, 1997). Estas afirmaciones pueden ser corroboradas por el gráfico 1.

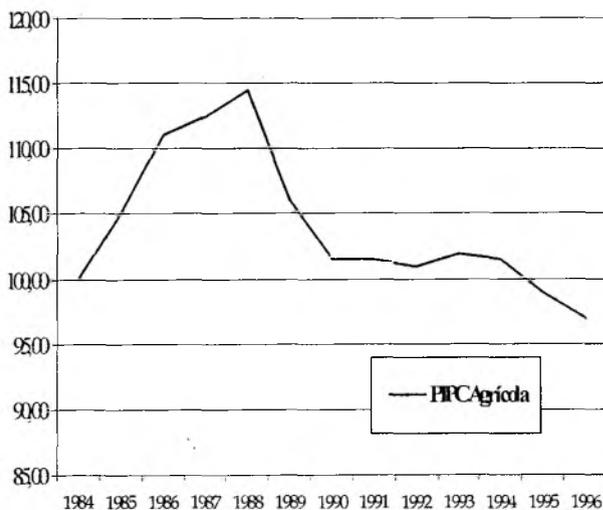
A pesar de la apertura comercial, de la sobrevaluación del signo monetario que ha ocurrido durante los últimos años y la tendencia declinante de los precios de los alimentos en el mercado mundial (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, 1991; USDA, 1991 y 1992), la inflación continuó en ascenso y el índice de precios correspondiente a los alimentos, salvo en algunos meses, se siguió mostrando por encima del índice general de precios (BCV, 1992). No obstante los intentos para mitigar la situación social, alimentaria y nutricional, la pobreza continuó incrementándose hasta alcanzar niveles alarmantes y abarcar nada menos que a 14 millones de personas (79% de la población), las cuales se ubicaron en los estratos de pobreza relativa y pobreza crítica (43%). La anterior aseveración se fundamenta en una respuesta pública de parte de los investigadores de Fundacredesa⁶ al representante del Ministerio de la Familia, quien unos días antes había sostenido que la cifra correspondiente a la pobreza crítica debía ubicarse en 25% (*El Nacional*, 9-10-1991).

Pese a las reiteradas prédicas del gobierno respecto a las bondades de la apertura comercial agrícola, según las cuales las importaciones de bienes agrícolas estaban destinadas a detener el incremento de los precios de los alimentos, una parte significativa de la inflación correspondiente a alimentos, bebidas y tabacos, se halla con-

⁵ Productos que, junto con la soya, constituyen los bienes agrícolas más dinámicos en el comercio internacional de alimentos.

⁶ Como se sabe, Fundacredesa es el Centro de Estudios Biológicos sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana, institución de mucho prestigio y de reconocida solvencia en la materia que nos ocupa.

Gráfico 1
Evolución del índice correspondiente al producto agrícola durante el lapso
comprendido entre 1984 Y 1996.
Índice Base 100 = 1984



Fuente: Cálculos realizados por Fedeaagro (1997) tomando en cuenta la información del Banco Central de Venezuela.

formada por alimentos de consumo procesados con insumos importados. Estas importaciones, como se vio anteriormente, se incrementaron notablemente en razón de la política de apertura comercial.

Dentro de este contexto, el sector agroindustrial (luego de una breve fase recesiva) se expandió significativamente al registrar un crecimiento de 8% en 1991, una recuperación relevante con respecto a 1990 y 1989, en los cuales se registraron tasas negativas de -2% y -18%, respectivamente (Agroplan, 1991). Esa expansión significativa puede ser también apreciada en el incremento de las importaciones de materia prima para su procesamiento agroindustrial e igualmente evidenciada por el volumen de las ventas, las cuales se ubicaron entre 7% y 20% por encima de 1990 (Cavidea, 1991, 14).

La evidencia del relativo dinamismo de las más importantes agroindustrias del país es referida también por Muñoz (1997) y Rivas (1997). Mientras el sector

agroindustrial exhibía este comportamiento, la producción agrícola, sobre todo de bienes para su procesamiento agroindustrial, no mostró la misma tendencia. Tal hecho vuelve a indicarnos que el apreciable dinamismo y el enorme potencial de transformación de la referida industria no se correspondieron con el incremento sustantivo de la producción agrícola del país. Por lo tanto, el supuesto carácter dinamizador del desarrollo de la agricultura venezolana por parte de su industria agroalimentaria “no se dejó ni se dejará sentir y, muy por el contrario, se revirtió y retroalimentó (y seguirá retroalimentando) a la agricultura de los países de donde mayormente provienen las importaciones, al tiempo que se operaba internamente, y probablemente se seguirá operando una total desarticulación de los respectivos “circuitos agroalimentarios”.

Por otro lado, el grado de transnacionalización de la industria agroalimentaria ha debido incrementarse en forma notable (Morales, 1994b). Por carecer de información estadística, recurrimos a las declaraciones de prensa expuestas por los directivos de la Cámara Venezolana de Industria de Alimentos (Cavidea) las cuales fueron transmitidas del siguiente modo: “La inversión extranjera directa registrada en alimentos, bebidas y tabaco ha venido en aumento en los últimos años, lo que evidencia la recuperación del sector a partir del establecimiento del clima económico y legal necesario”; adicionalmente, en dichas declaraciones se manifestó “que las perspectivas son excelentes, sobre todo si se toma en consideración la apertura comercial, a partir del primero de enero de 1992, con respecto de los países andinos” (*El Nacional*, 26-12-1991, D-4). Declaraciones que pueden ser reforzadas con algunos hechos concretos relacionados con la rama de grasas y aceites y piensos. El caso es que se trata de la adquisición por parte de Garguill de los activos de la empresa Laurak (8% de participación en el mercado), y de Facegra (13,1% del mercado) por parte de Unilever (Morales, 1995b); y el hecho relativo a que en 1997 Protinal, emblema de la industria venezolana durante 40 años, tuvo que ser vendida a Ag Processing Inc., empresa estadounidense que se desempeñó como suplidora de materias primas para la elaboración de alimentos balanceados para animales (piensos) a la cual, por este concepto, adeudaba alrededor de 40 millones de dólares (UCV-Facultad de Agronomía, 1997).

En ese mismo orden de ideas, se considera que debido al alto grado de concentración de esta industria (Morales, 1985), las importaciones de productos agrícolas a precios más bajos que los de procedencia nacional⁷ no necesariamente se tradujeron en efectivas diferencias de precios en favor de los consumidores y, por lo tanto, esa posible ventaja probablemente se convirtió en ganancias extraordinarias a favor de las empresas agroindustriales ubicadas dentro del país (Hernández, et al., 1988, 87).

⁷ Recordemos que estos bienes son logrados con una altísima productividad y, además, hasta el presente están sujetos a subsidios por parte de los países interesados en salir de sus excedentes.

En diciembre de 1998, Hugo Chávez Frías fue electo por una amplia mayoría Presidente de Venezuela. Al asumir el poder, convocó a una Asamblea Constituyente para refundar la república. Esta asamblea produjo en tres meses un proyecto de Constitución que fue refrendado por voto popular el 15 de diciembre de 1999.

No es éste el lugar para analizar detalladamente el conjunto de acciones emprendidas por el presidente Chávez en materia económica y social. Para nuestros propósitos, se considera que lo fundamental es referirse al conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo agrícola. Tales acciones están ampliamente expuestas en el documento titulado: Plan Nacional de Desarrollo Agrícola y de la Alimentación preparado por el Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC, 2000) cuyos objetivos se señalan a continuación: a) rescatar, transformar y dinamizar las cadenas agroproductivas propiciando la competitividad y el desarrollo sustentable; b) promover el desarrollo del medio rural y c) garantizar la seguridad alimentaria. Dentro del Programa de Cadenas Productivas formulado para alcanzar el primer objetivo, fueron definidas dos estrategias para alentar la producción: el desarrollo de “renglones bandera”, entendiéndose por tales aquellos cultivos o crianzas que pueden jugar un papel importante en la satisfacción básica de las necesidades alimentarias, tanto de calorías como de proteínas; en este caso se trata del desarrollo de la palma aceitera, arroz, caña de azúcar, ganadería de doble propósito, pastos, café, cacao, y pesca y acuicultura. La segunda estrategia estuvo referida al estímulo de la producción de los llamados “rubros estratégicos” por el rol que desempeñan en la producción y el consumo de alimentos tales como los siguientes: maíz, algodón, raíces y tubérculos, frutas y hortalizas, musáceas, leguminosas, etc.

Las acciones que promovieron el referido plan fueron las siguientes: a) el incremento del financiamiento por parte de la banca privada, el cual se concretó en el convenimiento (entre el Ejecutivo y la banca privada) mediante el cual se acordó una cartera de financiamiento de Bs. 491 millardos para 2000 a una tasa preferencial equivalente a 80% de la tasa activa promedio de los seis principales bancos; b) la aplicación de una tasa nula de Impuesto Sobre la Renta para las empresas agrícolas en 2000, y la exoneración de 80% de este impuesto en los años subsiguientes; c) el apoyo integral a los denominados “proyectos agrícolas bandera” y “proyectos agrícolas estratégicos”, referidos anteriormente; e) Programa de Riego y Mejoramiento de la Infraestructura Agrícola. Complementariamente, se ejecutaron acciones relacionadas con los mecanismos de licencias para la importación de maíz amarillo, sorgo, caña de azúcar, leche y sus derivados, y productos oleaginosos, especialmente la palma aceitera.

¿Qué impacto tuvo este conjunto de medidas sobre el sector agrícola venezolano? De acuerdo con las estadísticas preliminares, durante 2000 el sector agrícola primario registró un crecimiento cercano a 5% con relación al año

anterior. Debido a razones de espacio, evitamos una referencia pormenorizada del comportamiento de todos los cultivos que conforman el referido sector, en su lugar se procede a reseñar el comportamiento de dos rubros: el maíz blanco y el café. El primero constituye materia prima para el procesamiento de uno de los alimentos principales de la dieta básica de la población y el segundo podría constituirse, por sus características, en uno de los principales productos de exportación.

La producción de maíz y café registró un comportamiento significativo debido al efecto de las acciones referidas anteriormente, básicamente debido a las políticas de financiamiento y a las expectativas de precios y recepción de las cosechas convenidas entre los productores agrícolas y las agroindustrias. A pesar de los acuerdos, la industria de harina precocida de maíz y un importante sector de la industria de café se resistieron a adquirir esa producción aduciendo algunas razones como las siguientes: contracción de la demanda y suficientes inventarios hasta el mes de octubre de 2001, en el caso del maíz, y altas limitaciones en los flujos de caja para cancelar la cosecha y mantener inventarios, en el caso del café.

¿Cuál fue la solución a esta situación difícil de entender en un país que busca desesperadamente un abastecimiento estratégico de materias primas para su procesamiento agroindustrial? Como en los “viejos tiempos”, el Estado tuvo que intervenir para resolver este impasse. En el caso del café, el Estado decidió solicitar un crédito adicional de 8,6 millardos de bolívares con cargo al presupuesto de la Corporación Casa S.A., para constituir un fondo rotatorio a objeto de adquirir esa producción de café. En el caso del maíz blanco se decidió solicitar al Ministerio de Finanzas la exoneración de los impuestos de importación de harina de soya y de maíz amarillo, materias primas utilizadas por la Industria de Alimentos Balanceados (IABA); de este modo, la producción de maíz blanco será adquirida por esa industria (que también se dedica a la fabricación de harina precocida de maíz) a cambio de que el Estado otorgue a la IABA preferencias arancelarias para la importación de maíz amarillo, harina de soya, frijol de soya y aceite de soya. Si bien la salida es viable, tal decisión implica que las preferencias arancelarias para la adquisición de soya en el exterior podrían afectar a los productores nacionales de maíz amarillo y de oleaginosas, especialmente, a los productores de palma aceitera, por cuanto nada aseguraría que las 75.000 toneladas de palma que se espera obtener este año puedan ser adquiridas por la industria de grasas y aceites.

Al panorama descrito anteriormente, se debe añadir el hecho de que en 2000 la producción de arroz (cultivo para el cual el país ofrece indudables ventajas productivas) decreció debido a los bajos precios ofrecidos a los agricultores por las empresas agroindustriales que procesan este cereal, precios que hacen poco rentable la actividad productiva.

¿Cómo explicar estos desajustes y aquellos referidos a lo largo de este trabajo dentro de un contexto caracterizado por un apoyo irrestricto del Estado para alentar la producción agrícola del país? Antes de proponer una respuesta a esta interrogante, la cual será desarrollada en el punto 4, se considera que el análisis realizado a lo largo de este trabajo ha permitido poner de manifiesto, por una parte, la complejidad del problema y la necesidad de considerar las relaciones que se establecen entre los agentes que operan dentro del sector agroalimentario. Por la otra, que el fracaso de las políticas agroalimentarias resultaría ser el reflejo de un problema esencial que, a nuestro juicio, tiene que ver con la insuficiencia o relativa validez de los “paradigmas” o núcleos interpretativos, que serán analizados en la próxima parte que dieron sustento a las referidas políticas.

3. Aportes y limitaciones de las tesis formuladas para explicar el comportamiento del SAV

Sin pretender restar méritos a un conjunto de trabajos realizados con la finalidad de explicar la cuestión agraria en el país, se considera que Lozada (1976) contribuyó a esclarecer algunos aspectos sustantivos del problema. Si se pudiera rescatar uno de los aspectos tratados por él, seleccionaríamos el referido al énfasis en la prevalencia de formas precapitalistas como el elemento central del problema y el nada ocultable optimismo en la capacidad de resolver el cúmulo de problemas agrarios mediante una mejor distribución de la tierra. Los escasos logros alcanzados con la aplicación de la Ley de Reforma Agraria respecto al incremento de la producción agrícola y el consiguiente mejoramiento del bienestar de las familias campesinas y la propia realidad se encargaron de poner en tela de juicio tales argumentos.

Tales evidencias sirvieron para que algunos investigadores tomaran distancia respecto a los planteamientos que, como el anterior, fueron formulados por otros autores. Como no es posible hacer justicia a tantos y tan eminentes investigadores que se dieron a la tarea de presentar una visión distinta a la descrita, citamos a continuación los aportes realizados por el Equipo de Desarrollo Rural del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (Cendes) (Briceño, 1978). Esos aportes y otros formulados en ese mismo sentido (Barrios, 1977; Van Kesteren, 1977; Gutman y Melcher, 1982; Badillo, 1976) pusieron su mayor acento en los aspectos relativos a las relaciones que se venían estableciendo entre la agricultura y la agroindustria y en la razón por la cual la agricultura llegó a subordinarse a la dinámica del capital industrial. Las relaciones que por estas circunstancias se establecieron entre los agricultores y la industria, por vía de las ventas de materias primas agropecuarias o las compras de insumos (fertilizantes, pesticidas, etc.) y maquinarias (tractores, cosechadoras, etc.), constituyeron, según los autores que estamos citando, el vehículo por el cual la agricultura transfirió valor a la industria y se sometió a las exigencias de acumulación de

esta última. Bajo las condiciones descritas anteriormente, la agricultura mostró un cuadro de estancamiento que, en opinión de algunos autores, se tradujo en un estado de crisis que se manifestó como una tendencia permanente al deterioro de las condiciones económicas de la producción agrícola y de las posibilidades de reproducción de los productores directos, lo que condujo a un estancamiento relativo de la producción agrícola.

Desde nuestro punto de vista, las referidas explicaciones continuaron poniendo su mayor énfasis en aspectos parciales del problema al tratar de privilegiar las relaciones puramente mercantiles. Esa manera de plantear el problema —a pesar de su perspectiva integral— en el fondo no permitió desarraigarse por completo la antigua concepción dualista de la sociedad según la cual el sector agrícola “tradicional” o “atrasado” y el sector manufacturero “avanzado” o “desarrollado” aparecían como instancias aisladas y apenas engarzadas por vínculos comerciales.

Por último, bajo la perspectiva metodológica comentada, los vínculos orgánicos que se establecieron entre la agricultura y la agroindustria, tanto en la esfera de la producción como en la esfera de la circulación, sobre todo de la “circulación internacional”, a nuestro juicio, no fueron planteados o no fueron correctamente enfocados.

En 1987, La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) hizo público el documento titulado: “El Estado y la política agrícola” (Hernández, 1987). Este documento sintetizaba una reflexión que fue madurando desde 1983 y constituyó, sin lugar a dudas, una superación importante del enfoque sectorialista con el que comúnmente se había venido analizando la agricultura venezolana. De esta forma se llegó a establecer la noción de “sistema agroalimentario” como el nuevo marco de análisis propuesto para estudiar los fenómenos relacionados con la agricultura y la producción de alimentos, noción que servirá luego para formular una definición del “sistema agroalimentario” y de los “circuitos agroalimentarios”.

Ese bagaje conceptual, expuesto prácticamente en la antesala de la aplicación de las medidas de ajuste económico en 1989, sirvió para formular un conjunto de opciones de estrategia frente al problema agroalimentario. Tales estrategias presentarían, en opinión de sus defensores, un conjunto de ventajas y desventajas las cuales evitamos comentar por falta de espacio.

Desde nuestro particular punto de vista, el enfoque propuesto por los técnicos de la Copre no difiere mucho ni agrega nada nuevo al planteamiento realizado por la escuela de Montpellier⁸, es más, en una de las partes de la citada publica-

⁸ El principal representante de esta escuela es el profesor Louis Malassis. Este investigador, desde una perspectiva muy parecida a la de Golberg (1957), consideró que en las sociedades industrializadas el “sistema agroalimentario” (el *agribusiness* de Gol-

ción se hace referencia expresa al concepto de sistema agroalimentario acuñado por los investigadores de la referida escuela. Por otra parte, el hecho de que los citados técnicos en la segunda parte del referido documento (“El papel del sistema agroalimentario dentro de la nueva situación económica”) hayan restado importancia a la articulación del “sistema agroalimentario” a la economía internacional, plantea algunos problemas de orden metodológico. Según el enfoque de la Copre, las inversiones extranjeras en la industria alimentaria, el comercio internacional de materias primas y los aspectos relativos a la transferencia internacional de tecnología para esa industria carecerían de importancia y no tendrían nada que ver con el problema por ellos tratado y estudiado.

En 1985, concretamente desde el 25 al 27 de noviembre, la Fundación Polar organizó un ciclo de conferencias con la siguiente denominación: “El sistema agroalimentario: sus enfoque e instrumentos de trabajo”. Este ciclo estuvo a cargo del profesor Louis Malassis, miembro del Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos del Mediterráneo de Montpellier (Francia). Este importante acontecimiento sirvió, probablemente, para que el Programa Sistema Agroalimentario Venezolano (Prosav) ejecutado por la referida fundación pudiera concluir la estructura de un plan de trabajo relacionado con el consumo de alimentos en Venezuela, tomando como referencia el enfoque propuesto por el referido investigador para el estudio del “sistema agroalimentario”.

A dicho acontecimiento se sumaron dos hechos ocurridos en 1993 y 1994 de singular importancia para la referida fundación. Uno de ellos fue el curso sobre “La economía del consumo”, a cargo de docentes de la Universidad de los Andes (ULA) y de la Universidad Laval del Canadá. Durante su desarrollo, se puso particular énfasis en las proyecciones respecto al futuro comportamiento del abastecimiento y consumo de alimentos en Venezuela en razón de los cambios que venían ocurriendo en el conjunto de su economía, y se trataron, además, algunos aspectos relacionados con el crecimiento demográfico y con la distribución del ingreso. El otro hecho fue la publicación del trabajo titulado: “La agricultura: componente básico del sistema alimentario venezolano”, el cual fue editado por la Fundación Polar y por la Universidad de los Andes (ULA) (Abreu et al., 1993).

Esta obra constituye, en principio, una valiosa contribución al conocimiento del sector agrícola venezolano. Algunos de los aspectos tratados, como los relacionados con la evolución reciente de la agricultura venezolana durante el lapso 1978-1992, el reconocimiento del papel importante que este sector debería tener como dinamizador del empleo y de la economía en general, la constatación de que las importaciones de bienes agroalimentarios constituyeron la base de la estrategia de abastecimiento alimentario en Venezuela, así como las aspiracio-

berg) comprende cuatro subsectores (Malassis, 1973).

nes relativas a la necesidad urgente de reevaluar el sector agrícola y lograr su correspondiente desarrollo, constituyen preocupaciones que compartimos plenamente. Sin embargo, respecto al planteamiento metodológico que orientó el desarrollo de ese trabajo, podemos inferir que se optó por un razonamiento de extrema linealidad al considerar el "sistema agroalimentario" como un agregado correlativo de sus partes conformantes ("componentes" en la terminología utilizada por sus autores). A esta observación se puede agregar aquella relativa a no haber considerado en el análisis el rol desempeñado por la industria agroalimentaria, ni las causas históricas y de otra índole que originaron la situación por la que viene atravesando la agricultura venezolana desde hace muchos años.

Recientemente, la cuestión agroalimentaria venezolana ha venido siendo explicada a la luz de la llamada "enfermedad holandesa". Un autor (Rodríguez, 1997) que ha acometido un enjundioso estudio desde esa perspectiva sostiene que la dependencia alimentaria se inscribe dentro de las tendencias a la desindustrialización que se origina en forma generalizada en los países exportadores de petróleo como consecuencia del llamado "boom" de los ingresos petroleros. Sostiene además que la apreciación del tipo de cambio, producto del explosivo crecimiento de los ingresos por concepto de la venta de petróleo, incrementó la propensión a las importaciones de productos y materias primas en todos los sectores económicos, incluido el agroalimentario. En síntesis, defiende la tesis según la cual el "boom petrolero" generó un proceso de apreciación cambiaria que incrementó de manera espectacular el crecimiento de las importaciones y redujo la competitividad de la producción nacional frente a esas importaciones, trayendo consigo una contracción del sector manufacturero y agrícola. Por lo tanto, sostiene que la elevada propensión a la importación que se observa en el SAV no puede ser atribuida a factores o conflictos sociales, ya que el origen de la misma se ubica en el peculiar comportamiento que asumen variables del entorno macroeconómico (ibíd., 292).

La tendencia a explicar el explosivo incremento de las importaciones a partir de la llamada enfermedad holandesa es también compartida, de una u otra forma, por otros autores dentro de los cuales podemos citar a Llambí (1998), quien considera que en el lapso que hemos analizado fue necesaria una adecuación de la organización institucional del Estado para instrumentar un conjunto de medidas "compensatorias" a fin de contrarrestar los efectos negativos que el crecimiento de la industria petrolera y la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones ejercieron sobre las actividades agrícolas.

Si bien es cierto que esos y otros razonamientos formulados para explicar el estancamiento de la producción agrícola (Corden y Neary, citados por Rodríguez, 1997), resultan ser de una indudable validez, con su aplicación mecánica podría correrse el riesgo de incurrir en una extremada simplificación del problema. Debe tomarse también en cuenta las especificidades de los países petroleros en todo

cuanto incumbe al rol desempeñado por el Estado y por los agentes económicos (con todas sus relaciones de consenso y de conflicto entre ellos, el Estado y los organismos internacionales) involucrados en cada una de las etapas productivas que conforman los principales complejos agroindustriales que operan en esos países. Por lo tanto, el referido razonamiento puede constituir apenas un relevante punto de partida para el análisis del comportamiento de la agricultura en las referidas economías.

4. Propositiones que permitirían una explicación más adecuada de la dependencia alimentaria en las economías petroleras

Hasta aquí hemos señalado las bondades y, principalmente, las limitaciones de las más importantes contribuciones formuladas para explicar la agricultura y sus relaciones con las etapas que junto con ella conforman el “sistema agroalimentario”. Este trabajo quedaría inconcluso sin una referencia a los aspectos que conforman el núcleo teórico y metodológico del enfoque que, previamente analizado y discutido, podría brindar una explicación más certera de la cuestión agroalimentaria en Venezuela y en los países petroleros que comparten similares características.

A la luz de los resultados del breve recuento histórico realizado anteriormente, podemos aceptar que los llamados “circuitos” o “cadenas” que conforman el SAV se encuentran, hoy más que nunca, fuertemente articulados al sistema agroalimentario configurado a escala internacional, y esta articulación, históricamente, ha venido delineando aspectos fundamentales de la estructura productiva tanto de la industria alimentaria como de la agricultura. Se puede aceptar también que el Estado venezolano jugó un rol determinante en el referido proceso. Ese rol, muy sintéticamente, puede ser resumido de la siguiente manera: en una “primera fase” que podríamos llamar de “intervencionismo”, el Estado venezolano, deliberadamente o no, mediante su participación en el comercio internacional de insumos para su procesamiento agroindustrial, determinó, en interacción con otros factores que se relacionan con la estructura y forma de funcionamiento del SAV, el estancamiento relativo de la producción agrícola y ocasionó otros efectos en los diversos “componentes” del “sistema agroalimentario”, por lo menos, durante el lapso que abarca la década de los 70 hasta 1988. En una “segunda fase” (cuyos inicios pueden ser localizados en 1989), que podría denominarse “liberal”, contribuyó a exacerbar la situación anteriormente planteada, hasta permitir, prácticamente, el postramiento del sector agrícola nacional productor de insumos para su procesamiento agroindustrial.

En ambos casos, las políticas implementadas por el Estado (deliberadamente o no, pero el resultado fue el mismo) tuvieron un sesgo antiagrario y permitieron que Venezuela se convirtiera en receptáculo de excedentes de insumos agroindustriales logrados en otros países; pero eso no fue suficiente, sino que se sumió al país en un estado alimentario y nutricional de características alarmantes.

Tales evidencias nos permiten asegurar que el fracaso de las políticas agroalimentarias aplicadas durante el período que abarca este estudio resultaría ser el reflejo de un problema esencial que, a nuestro juicio, tiene mucho que ver con la insuficiente o relativa validez de los paradigmas teóricos o núcleos interpretativos que dieron sustento a las referidas políticas.

¿Cómo configurar un enfoque que permita una interpretación más apropiada de la realidad del SAV y, consiguientemente, unas políticas que permitan mejorar la situación y no agravarla? Si retomamos los planteamientos realizados a lo largo de este trabajo y logramos articularlos en una matriz de relaciones, no resulta muy difícil arribar a la siguiente conclusión: las importaciones de alimentos, el comportamiento deficitario de la producción agrícola nacional de insumos para su procesamiento agroindustrial, y la estructura oligopolizada y transnacionalizada de la industria agroalimentaria constituyen fenómenos interdependientes y determinados por las políticas económicas, tanto de Venezuela como de los países exportadores de alimentos.

Esta última conclusión requiere ser explicada. En principio, se considera que el problema exhibe muchas facetas, dentro de las cuales podemos destacar las dos siguientes: en primer lugar, el hecho de que el capital vinculado a la producción agroindustrial, desde hace mucho tiempo atrás, no se desenvuelve más en una esfera puramente nacional y la empresa transnacional agroalimentaria (producto de ese proceso de internacionalización del capital vinculado a esa industria) articuló e integró al sector agroalimentario venezolano, a través de algunos mecanismos como el comercio internacional y los procesos de transferencia de tecnología, al sistema agroalimentario configurado a escala internacional. A un nivel mayor de concreción, el segundo elemento a considerar, y que no es más que una consecuencia del anterior, se refiere a las particularidades que asumió la industria agroalimentaria venezolana (Morales, 1985a) y el sistema de distribución de alimentos (Morales, 1996).

Las particularidades relacionadas con la industria agroalimentaria serían las siguientes: a) un apreciable grado de concentración en las distintas ramas que conforman la industria agroalimentaria. Este grado de concentración revela, a su vez, la existencia del oligopolio como estructura del mercado, tanto para los productos elaborados básicos y no básicos, como para el mercado de insumos; b) un importante grado de transnacionalización en la mayoría de las ramas que conforman esta industria, tendiendo el capital transnacional a localizarse en los mercados más concentrados; c) un perceptible grado de dependencia de las importaciones de alimentos; d) una tendencia de la industria agroalimentaria a desarticular las correspondientes "cadenas" nacionales, convirtiéndonos en receptores de los excedentes agrícolas logrados en otros países (Morales, 1990 y 1994b); y e) el otro factor a tomar en cuenta es aquel que tiene que ver con las vinculaciones que se establecen entre la matriz de relaciones referida anteriormente con la

política económica global del país y de los países exportadores de alimentos. Esta apreciación, en sus aspectos más generales, es también compartida por numerosos investigadores dentro de los cuales podemos citar a los siguientes: Rama y Vigorito (1979), Valderrama (1979), Lajo (1983 y 1990), Fernández-Baca et al. (1983) y Rama (1984).

Si esa forma de plantearse el problema es correcta, el correspondiente núcleo interpretativo podría explicarnos, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) las características que viene asumiendo el SAV a raíz de la transformación que el desarrollo de la globalización está configurando de los procesos productivos y de sus correspondientes formas organizacionales;
- b) el papel determinante del comercio internacional de bienes agroalimentarios para el proceso de articulación del SAV al sistema agroalimentario configurado a escala internacional;
- c) las relaciones de conflicto y de consenso que se establecen entre los agentes económicos inmersos en el sector agroalimentario y el Estado, tanto en el contexto nacional como internacional; y las relaciones de conflicto y consenso entre los Estados nacionales que participan en el comercio internacional de alimentos;
- d) los puntos concretos de relación entre el Estado y las principales empresas, tanto nacionales como transnacionales, y las implicaciones propias de la estructura oligopólica;
- e) los condicionamientos concretos de la estructura oligopólica y el comercio internacional sobre la generación de políticas; en otras palabras, los procesos que se concretan en la determinación de políticas, en especial, de aquellas referidas a la política comercial y de precios, tanto para los productos nacionales como importados;
- f) y, algo más importante todavía, podría explicarnos, según la conclusión formulada más arriba, que el estancamiento de la producción agrícola nacional y el ineficiente grado de aprovechamiento del ecosistema tropical y del enorme potencial productivo del país, así como la posibilidad de asegurar un nivel de abastecimiento estratégico, están íntimamente relacionados con la estructura y el funcionamiento de esa estructura oligopólica.

Ya para finalizar este trabajo, queremos dejar claramente establecido que al haber determinado los hechos ocurridos durante la evolución histórica del SAV, de ningún modo estamos sugiriendo que el desarrollo agroindustrial, por sí mismo, resulta perverso; muy por el contrario, consideramos que la agroindustria

constituye la mejor forma de aprovechar efectivamente los productos de la tierra y la solución más conveniente para satisfacer la demanda concentrada en los centros urbanos, siempre y cuando, su estructura y funcionamiento sean congruentes con el potencial productivo del país.

5. Conclusiones

Si se toma en cuenta los aspectos fundamentales vinculados con la producción agrícola, las importaciones, y la alimentación básica de la población y se logra articularlos en una matriz de relaciones, no sería difícil delinear la siguiente explicación básica y fundamental: que las importaciones de alimentos, el comportamiento deficitario de la producción agrícola nacional de insumos para su procesamiento agroindustrial, y la estructura oligopolizada y transnacionalizada de la industria agroalimentaria nacional constituyen fenómenos interdependientes y determinados por las políticas económicas tanto de Venezuela como de los países exportadores de alimentos. A un estadio mayor de concreción, se puede sostener que la estructura y la dinámica del sector agroindustrial no garantizan un eficiente grado de aprovechamiento del potencial productivo del ecosistema tropical, ni están en condiciones de asegurar un porcentaje de autoabastecimiento estratégico de materias primas para satisfacer las necesidades básicas de la población.

Si la referida explicación es válida y a través de este estudio se han logrado identificar los principales rasgos que verdaderamente caracterizan a la economía agroalimentaria venezolana, hemos de concluir que el hecho de haber obviado en los análisis que han sido materia de revisión en este trabajo las relaciones entre la estructura oligopolizada y dependiente del sector agroindustrial y los mecanismos que aseguran su integración a la economía internacional, dentro de ellos el comercio internacional de alimentos, más allá de la simple determinación de los lugares de donde proceden las importaciones y la cuantificación de los volúmenes y montos sufragados por ellas, impidió, desde nuestro particular punto de vista, una aproximación más certera a la realidad. Igualmente impidió la posibilidad de formular políticas que hubiesen tenido, probablemente, un efecto distinto al que hemos hecho referencia en este trabajo. En consecuencia, el marco de análisis correspondiente a los aportes que han sido revisados, sobre todo el aporte que se sustenta en la llamada "enfermedad holandesa", y que fueron propuestos para estudiar el problema agroalimentario en los países petroleros, en general, y en Venezuela, en particular es, dicho marco, insuficiente y podría constituir apenas un valioso punto de partida para el análisis de la cuestión agroalimentaria en las referidas economías.

Bibliografía

- Abreu, Edgar et al. (1993): *La agricultura: componente básico del sistema alimentario venezolano*, Caracas, Fundación Polar.
- Agroplan C.A. (1991): *El sector agroalimentario. Balance 1991*, Caracas, Jornada de Trabajo, noviembre.
- _____ *Boletín Agroplan*, varios números.
- Aranda, Sergio (1979): *La economía venezolana*, Bogotá, Siglo XXI Editores.
- Araujo, Arturo (1988): *Lineamientos de política de racionalización de importaciones y promoción de exportaciones*, Caracas, Ildis-Fundación Friedrich Ebert.
- Arroyo, Gonzalo et al. (1976): "Empresas transnacionales y agricultura en América Latina" en *Estudios del Tercer Mundo*, vol. 3, n° 2, México, Ceestem.
- _____ (1978): "Modelo de acumulación, clases sociales y agricultura en América Latina" en *Investigación Económica*, vol. XXXVII, n° 43, México, UNAM, enero-marzo.
- Asociación Provenezuela, Comité Pro-Autodeterminación Tecnológica (Copat) (1982): *Plan de autoabastecimiento agropecuario*, Caracas, Ediciones Centauro.
- Banco Central de Venezuela BCV (varios años): *Informe económico*.
- _____ (varios años): *Anuario de estadística*.
- _____ (varios años): *Boletín de indicadores semanales*.
- _____ (varios años): *Boletín mensual*.
- Barrios, Sonia (1977): "Análisis de una dimensión de las relaciones campo ciudad", en *La demanda industrial de insumos agrícolas*, Caracas, Cendes, n° 11, julio.
- Briceño, Germán et al. (1978): *Agricultura y agroindustria en Venezuela*, 4 vols., Equipo de Desarrollo Rural, Caracas, Cendes-UCV, agosto.
- Cámara Venezolana de la Industria de Alimentos (Cavidea) (1989): *La estrategia agroalimentaria nacional*, documento central presentado en la VII Asamblea Nacional realizada del 25 al 29 de octubre de 1989.
- _____ (1991): *La estrategia agroalimentaria a los dos años de su formulación*, elaboración técnica de Agroplan C.A., Caracas, mimeo.
- Cendes, Equipo de desarrollo rural (1978): *Agricultura y agroindustria en Venezuela*, vol. 1, Caracas, Cendes.
- Clairmonte, F. y J. Cavangh (1984): "El poderío de las empresas transnacionales en algunos productos alimenticios" en *Comercio Exterior*, vol. 34, n° 11, noviembre.
- Corden, M. W. y J. P. Neary (1982): "Booming Sector and Desindustrialization in a Small Open Economy", *The Economic Journal*, vol. 92, pp. 825-848.
- Dike, A. (1989): "Food Import and Agriculture Decline: Some Evidence from Nigeria", *Eastern Africa Economic Review*, vol.5, n° 2, pp. 133-159.
- El Nacional* (varias ediciones): Caracas.
- FAO Banco Mundial (1996): *Implementación del Acuerdo de la Ronda Uruguay en América Latina: El caso de la agricultura*, Santiago de Chile, FAO.
- Fedeagro (Federación de Asociaciones de Productores Agrícolas) (1997): *La*

- situación actual del sector agroalimentario: análisis y propuestas*, Caracas, mimeo, marzo.
- Fernández Baca, Jorge et al. (1983): *Agroindustria y transnacionales en el Perú*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco).
- Fundación Cavendes - John Hopkins University (1993): "Venezuela entre el exceso y el déficit", *V Simposio Nacional de Nutrición*, Caracas, 27, 28 y 29 de octubre.
- Golberg, Ray y John Davis (1957): *A Concept of Agribusiness*, Division of Research Graduate School of Business Administration, Boston, Harvard University Press.
- Gómez, Emeterio (1991): *Dilemas de una economía petrolera*, Caracas, Panapo.
- Gutman, G. y D. Metzger (1982): *Nueva y vieja división internacional del trabajo. Industrialización en Venezuela y México*, Caracas, Ildis-Cendes-Editorial Ateneo de Caracas.
- Hernández, Juan L. et al. (1987): *El Estado y la política agrícola*, Comisión para la Reforma del Estado (Copre), Caracas, noviembre.
- _____ (1988): *Análisis de la política de subsidios al sector agroalimentario*, Estudio realizado por Agroplan para Pequiven, Caracas, junio.
- Lajo, Manuel (1983): *Alternativa agraria y alimentaria*, Lima, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- _____ (1990): *Presente, pasado y futuro de la alimentación*, Escuela de Administración de Negocios para Graduados, Instituto de Desarrollo Económico ESAN/IDE, Lima, julio.
- Lozada, Ramón (1976): *La tierra venezolana en la dialéctica del subdesarrollo*, dos tomos, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Faces-División de Publicaciones.
- Llambí, Luis (1998): *La reforma del Estado en Venezuela. El sector público agrícola y el proceso de descentralización*, Caracas, Fundación Polar.
- Malassis, Louis (1973): "Analyse du complexe agroalimentaire d'après la compatibilité nationale", en *Economie et Sociétés*, n° 7, septiembre, pp. 2031-2050.
- Martner G. y C. Furche (1986): *Autonomía alimentaria o especialización según ventajas comparativas: experiencias recientes en América Latina*, Documento del Trabajo n° 11, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Agricultura y Cría (MAC), Marnr y Cordiplan, Planagri (1983): *Plan de desarrollo agrícola a largo plazo*, primera versión, Caracas.
- Ministerio de la Producción y el Comercio (MPC) (2000): *Plan nacional de desarrollo agrícola y de la alimentación 2000*, Caracas, documento fotocopiado.
- Montilla, J. J. y E. González (1983): "Dependencia tecnológica y seguridad alimentaria" en *Seguridad alimentaria en Venezuela*, Maracay, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Agronomía.
- Morales, Agustín (1985a): "El complejo sectorial venezolano de grasas y aceites. Su inserción en el mercado mundial" en *Potencial productivo de la palma africana en Venezuela. Alternativas de uso*, Maracay, Universidad Central de Ve-

- nezuela-Rectorado-Comisión de Estudios Interdisciplinarios, mayo.
- _____ (1985b): *Una interpretación del problema agrícola venezolano a partir del estudio de la integración de su industria alimentaria al sistema agroalimentario internacional*, Maracay, Universidad Central de Venezuela-Facultad de Agronomía.
- _____ (1990): *El desarrollo del complejo sectorial avícola en Venezuela y sus repercusiones de orden económico y social*, Maracay, Universidad Central de Venezuela-Comisión de Estudios de Postgrado.
- _____ (1992): "Estado, importación de alimentos y desarrollo agrícola, el caso venezolano 1970-1982" en *Revista Tierra Firme*, año 10, vol. X, n° 39, julio-septiembre, pp. 277-296.
- _____ (1993): "Efectos de las medidas de ajuste económico sobre el sector agroalimentario venezolano", en *Latinoamericana agraria hacia el siglo XXI*, Quito, Ceplaes.
- _____ (1994a): "Los cambios en el entorno internacional y sus implicaciones para el sector agroalimentario venezolano", *Agricultura y Sociedad*, n° 72, Madrid, julio-septiembre, pp. 263-284.
- _____ (1994b): "Informe final correspondiente a la primera etapa del proyecto de investigación: *El desarrollo del complejo sectorial de grasas y aceites*", Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela, noviembre.
- _____ (1995a): "El sector agroalimentario venezolano en el marco de los procesos de apertura e integración económica", *Indicadores Socioeconómicos*, n° 9, Caracas, enero.
- _____ (1995b): "Reestructuraciones empresariales en la industria agroalimentaria de grasas y aceites en España y Venezuela", *Investigación Agraria. Economía*, vol. 10, n° 3, diciembre.
- _____ (1997): "Transformaciones en el sistema de distribución urbana de alimentos: el caso venezolano", *Cuadernos del Cendes*, año 13, n° 32, segunda época, mayo-agosto, pp. 113-133.
- Muñoz, Yanira (1997): *La industria de grasas y aceites durante el período de ajuste estructural en Venezuela*, Maracay, UCV-Facultad de Agronomía.
- Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI) (varias ediciones): *Encuesta Industrial*.
- _____ (1990): *El censo 90 en Venezuela*, Caracas.
- _____ (varias ediciones): *Indicadores de la fuerza de trabajo*.
- Oyejide, T.A. (1986): "The Effects of Trade and Change Rate Policies on Agriculture in Nigeria", *Research Report*, n° 55, Washington D.C., International Food Policy Research Institute (Ifpri), pp. 61.
- Rama, Ruth y Vigorito Raúl (1979): *El complejo de frutas y legumbres en México*, México, Editorial Nueva Imagen.
- Rama, Ruth (1984): "El papel de las transnacionales en la agricultura mexicana", *Comercio Exterior*, vol. 34, n° 11, pp. 1083-1095.
- Rivas, María (1997): *Una contribución al estudio de las transformaciones de la*

industria venezolana de productos lácteos, Maracay, UCV-Facultad de Agronomía.

Rodríguez, José (1997): *Proceso de ajuste y seguridad alimentaria: El caso venezolano (1973-1993)*, Universidad Central de Venezuela, Maracay, Facultad de Agronomía-Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales.

Scherr, Sara (1991): "La agricultura en una economía de auge de las exportaciones. Análisis comparativo de las políticas de Indonesia, México y Nigeria", *Comercio Exterior*, vol. 41, n° 1, pp. 92-106.

Universidad Central de Venezuela, Rectorado, Comisión de Estudios Interdisciplinarios (1983): *Seguridad alimentaria en Venezuela*, Maracay, Talleres de Servicios Gráficos, UCV.

_____ Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (Faces) (1986): *El circuito agroalimentario del trigo. Importaciones, precios y producción Industrial* Caracas, mimeo, abril.

_____ Facultad de Agronomía (1994): "Soporte documental del proyecto: *Sistema agroalimentario venezolano*" del postgrado en Desarrollo Rural que se imparte en la Facultad de Agronomía de la UCV, Maracay.

Valderrama, Mario (1979): "Efecto de las exportaciones norteamericanas de trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia", *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, vol 2, n° 2, mayo-agosto, pp. 173-197.

Vankesteren, Alfredo (1977): "Los oligopolios agroindustriales y las multinacionales en Venezuela", *Revista Opinión Agraria*, n° 2, Caracas, octubre, pp. 14-26.

Vigorito, Raúl (1978): *Criterios metodológicos para el estudio de los complejos agroindustriales*, México, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET).

_____ (1981): *La transnacionalización agrícola en América Latina*, México, CIDA.

Zietz y Váldez (1988): *Agriculture in the GATT: An Analysis of Alternative Approaches to reform*, Washington D.C, International Food Policy Research Institute (Ifpri), Reserch Report 70, noviembre.

LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

Enzo Del Búfalo

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones

La crisis de la deuda externa en 1982 cerró un ciclo en América Latina que se había abierto con otra crisis del sector externo causada por la Gran Depresión de 1929. Durante este tiempo las economías y sociedades latinoamericanas se transformaron considerablemente, pero no lo suficiente como para convertirse en países desarrollados. El estancamiento del modelo de sustitución de importaciones se debió fundamentalmente a que, no obstante sus esfuerzos por diversificar las exportaciones a partir de los 70, no logró en definitiva superar la *estrechez* del sector externo. Si el límite del modelo monoexportador consistía en su incapacidad para generar un valor de exportación suficiente para financiar las crecientes importaciones de bienes y servicios que requería una sociedad cada vez más compleja, el modelo de sustitución de importaciones, no obstante su propósito, no logró superar este límite. Por el contrario, hizo más rígidas las importaciones y sin una diversificación efectiva de las exportaciones se creó una tensión que culminó en la crisis de la *deuda externa*. Si bien es cierto que se pueden encontrar las causas inmediatas del fuerte endeudamiento de la región en la aplicación de políticas erradas y en una administración con frecuencia deficiente, no es menos cierto que con frecuencia tales políticas eran causadas por la necesidad apremiante de dar respuestas a la conflictividad social y en esto radica el verdadero límite histórico del modelo de sustitución de importaciones.

La industrialización es una modalidad de desarrollo tecnológico y este último tiene, en la economía capitalista moderna, entre sus funciones principales la de mediar en la conflictividad social con el fin de asegurar que el proceso de acumulación del capital no se vea frenado por el proceso de autovaloración laboral o, lo que es lo mismo, para que el proceso de autovaloración laboral pueda satisfacerse sin comprometer la tasa bruta de beneficio. De manera que cuando la modalidad de tecnología utilizada para la producción no logra dar respuesta a la demanda social que ella misma ayuda a configurar, el modelo ha agotado sus posibilidades. Esto es cierto tanto para el modelo general de la posguerra, basado en el estilo tecnológico definido por el sistema coordinado de máquinas, como para la aplicación específica que de él se hizo en América Latina.

El crecimiento inusitado de la deuda externa ocurrió en la década de los 70, cuando termina la fase de sustitución de bienes de consumo y se empiezan a confrontar dificultades para pasar a la producción de bienes intermedios y de capitales, mientras crecen las presiones del proceso de autovaloración laboral en el cual participan sectores de trabajadores y de clases medias que la propia industrialización sustitutiva ha vuelto más amplios e influyentes. Todo esto impulsa la tendencia a formular políticas que intensifican el proceso de desarrollo descuidando, cada vez más, el manejo prudente de las cuentas nacionales y externas. Esta tendencia endógena es intensificada por la crisis energética de 1973, la cual incrementa considerablemente el valor de las importaciones de la mayoría de los países, empeorando la ya precaria relación entre el valor de sus exportaciones y el de las importaciones. Además, la afluencia de grandes cantidades de petrodólares hacia el sistema financiero internacional estimuló el desarrollo de una intensa política de colocación de créditos por parte de la banca privada internacional, especialmente después de que la Reserva Federal, para atender la recesión de 1974, extendiera la protección a los depósitos de las filiales en el exterior de los bancos de Estados Unidos (Del Búfalo, 2001b, vol. 2, cap. VI). Esta política encontró un terreno propicio en los países de América Latina, aquejados por déficit presupuestarios crónicos y unos mercados de capitales pocos desarrollados. El acceso al crédito externo abundante y barato terminó por dismantelar la poca disciplina administrativa que quedaba en el Estado y afectó también la de la empresa privada nacional.

Pero tanto la crisis energética como la política crediticia de la banca internacional tan sólo aceleraron un proceso endógeno causado por el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, la cual estuvo desde sus inicios motivada por los desequilibrios en las cuentas nacionales y externas. El avance de la industrialización y los recurrentes problemas causados por la estrechez del sector externo mantienen, a lo largo de todo el proceso, una compleja interacción y, con frecuencia, los intentos de acelerar la industrialización conducían a fuertes desajustes macroeconómicos como ocurrió en la Argentina de Perón y aún más claramente con la política de Kubischek en Brasil (Del Búfalo, 2001b, vol. 1, cap. XVI). Pero el límite mayor del modelo basado en la sustitución de importaciones estaba en la rigidez tecnológica de la industria de bienes de consumo durables y, en general, de todo el sistema industrial basado en el sistema coordinado de máquinas de la primera y segunda revolución industrial. En este sentido, los desequilibrios en las cuentas nacionales que condujeron a la crisis de 1982 son manifestaciones latinoamericanas del agotamiento del estilo tecnológico del modelo de la posguerra.

La elevada proporción de equipos complejos y plantas de grandes dimensiones con largos períodos de diseño e instalación, que una vez instalados admiten escasas variaciones, implican una elevada proporción de capital fijo y, por lo tanto, grandes inversiones de lenta maduración. Se trata pues de industrias principalmente intensivas de capital que se quisieron desarrollar en países con abundante mano de obra y escaso capital. Este desajuste originario

entre requerimientos tecnológicos y dotación de recursos factoriales era menos determinante en las fases iniciales de la industrialización, orientada principalmente a la sustitución de bienes de consumo donde los requerimientos de capital eran menores en proporción a la mano de obra empleada. Pero a medida que se fue pasando a la fase de industrialización de bienes intermedios y de capital, todos los países confrontaron problemas. No sólo porque los requerimientos de inversión se vuelven mayores rebasando la capacidad nacional, lo que obliga a recurrir a las empresas transnacionales, sino porque estas inversiones tienen un efecto menor en la expansión del mercado interno, al tiempo que requieren mayores escalas de producción. La estrechez del mercado se convierte entonces, conjuntamente con la escasez de capitales, en un límite insuperable del proceso de industrialización. Tan sólo los países mayores, como Argentina, Brasil y México, tenían un mercado interno suficientemente amplio para soportar las escalas requeridas de las industrias más importantes y por ello pudieron culminar con cierto éxito las fases de industrialización de bienes intermedios y de capital, pero a costa de un endeudamiento insoportable.

No se trata pues principalmente de un problema de *malas* políticas económicas, que en ocasiones las hubo, ni de los vicios del proteccionismo, puesto que en los países más grandes fue manejado con moderación y alternado con políticas liberales. Tampoco la visión de que un *estatismo* ineficiente es el responsable del fallido desarrollo de la región encuentra sustento en la verdad histórica. Las empresas del Estado fueron, en muchos casos, manejadas con acierto y eficiencia por lo menos en las fases iniciales del proceso de sustitución. En términos generales puede decirse que, en primer lugar, los excesos del populismo no son mayores que los aciertos del desarrollismo y que, en segundo lugar, los abusos de la política económica bajo la presión del conflicto social muestran que la industrialización de América Latina no era tan sólo un problema técnico-económico, sino uno referido a la transformación de las prácticas sociales fundamentales de la sociedad, un aspecto que los economistas *actuariales* tienden a subestimar

El ejemplo asiático

La mitología neoliberal de finales de los 80 y los 90 ha querido hacer creer que toda la reestructuración latinoamericana basada en la sustitución fue un error histórico. Esto sólo puede ser defendido por quienes practican la ignorancia histórica como una virtud metodológica¹. Las malas políticas económicas son principalmente consecuencias de la inadecuación estructural del estilo

¹ Incluso un vehemente promotor de las políticas neoliberales como Edwards (1995, 48), que con frecuencia explica la historia económica de América Latina en términos de la lucha entre el dragón de la maldad del intervencionismo estatal y las fuerzas del bien o del mercado, se ve obligado a reconocer que la política de sustitución de importaciones tuvo cierto éxito inicialmente.

tecnológico a las condiciones iniciales de la región y su creciente incapacidad para mediar el conflicto social potenciado por esta misma inadaptación. La consecuencia fue una mala asignación de los recursos que ha sido correctamente reseñada por la crítica neoliberal. Pero la cuestión a resolver desde una perspectiva histórica es si, al iniciarse el proceso de industrialización, existían opciones distintas. Si se toman en cuenta las condiciones iniciales de América Latina y el hecho de que las posibilidades de industrialización estaban condicionadas por el estilo tecnológico basado en el sistema coordinado de máquinas, parece que no había ninguna otra opción, lo cual conduce a pensar que el error no estuvo tanto en la elección inicial sino más bien en la incapacidad de llevar a cabo una nueva reestructuración posteriormente, en los años 70, cuando no sólo eran claros los síntomas del agotamiento del estilo tecnológico en América Latina y en el mundo, sino que el redespigamiento industrial y nuevas líneas de producción con base en tecnologías nuevas, mucho más flexibles, hacían posibles simultáneamente una utilización más eficiente de la dotación nacional de factores y una mejor inserción en la economía mundial. Desde esta perspectiva cabe perfectamente una comparación con los países del Sureste asiático.

En los años 80, se puso de moda comparar el *fracaso* latinoamericano con el *éxito* de los países del Sureste asiático. Las comparaciones fueron utilizadas para promocionar la apertura y se llegó incluso a falsificar la realidad al punto de convertir a los países del Sureste asiático en ejemplos de las bondades de una economía de mercado no intervenida en oposición a los vicios de economías intervenidas como las latinoamericanas. Sin embargo, hasta 1980 ambas regiones habían tenido un desempeño más o menos parecido. La tasa promedio de crecimiento anual entre 1965 y 1980 había sido aproximadamente la misma: en torno a 7% en ambas regiones y, tomado individualmente, el desempeño de Brasil había sido decididamente superior. Además, hay que hacer notar que, cuando se habla de las *dos regiones*, se están comparando realidades muy distintas, puesto que América Latina está formada por una cantidad de países de distintos tamaños y algunos de ellos muy grandes. Mientras que el Sureste asiático en el cual se da el *milagro económico*, por lo menos hasta los 80, está formado solamente por dos entidades que pueden reclamar el rango de *país*: la República de Corea y Taiwán, y por dos ciudades-estados: Hong Kong y Singapur². Durante todo este período, ninguno de estos países pudo superar la tasa de crecimiento de Brasil, con la excepción de Singapur que, como dijimos, es en verdad una ciudad y no un país y, si se le compara con San Pablo, podemos constatar que esta última creció más que aquélla.

En la década de los 80, las cosas empezaron a cambiar significativamente. América Latina cayó en la crisis de la deuda externa, en el estancamiento, y

² Otros países de la región como Indonesia, Malasia y Tailandia no participan del milagro económico, sino a finales de los 80.

estaba cada vez más agobiada por los desequilibrios macroeconómicos, mientras que los países del Sureste asiático gozaban de un crecimiento sostenido y cierta estabilidad macroeconómica. A medida que transcurría la década de los 80 y aumentaba el contraste entre el auge del Sureste asiático y el estancamiento latinoamericano, los análisis de los organismos multilaterales, incluso los de la Cepal, empezaron a poner de relieve las diferencias en las *políticas económicas* de ambos grupos para explicar los contrastes, cada vez más grandes, entre las dos regiones que Edwads (1995, 49) resume de la siguiente manera:

First, East Asia avoided excessive and variable protectionist policies. Second, and perhaps more important, after the mid-1960's, East Asian economies stayed away from overvalued exchange rates and real exchange rate volatility. Third, contrary to the Latin American countries, East Asian economies maintained a stable macroeconomic environment with low and steady rates of inflation. And fourth, they had significantly fewer regulations in almost every sphere of economic life.

La cita revela claramente su carácter edificante. Señalar estas diferencias tenía ciertamente un valor didáctico en un momento en que se impulsaban las reformas neoliberales en la región y, como suele suceder durante todos los procesos de cambios, se vuelve inevitable *reinventar* el pasado para poder justificar las *correcciones* presentes. Por lo tanto, sin desconocer el núcleo de verdad que estos análisis comparativos tienen, hay que señalar, sin embargo, que los países del Sureste asiático aplicaron inicialmente, a partir de la segunda posguerra, un esquema de sustitución de importaciones a imitación del modelo latinoamericano en el cual se inspiraron y lo hicieron con resultados muy inferiores a los de América Latina. En particular la República de Corea, que es el país más aventajado de la región, seguía de cerca la dinámica latinoamericana y siguió haciéndolo cuando en América Latina se empezó a hablar de impulsar las exportaciones mediante subsidios y facilidades de crédito. La política de promoción de exportaciones se inicia en Corea en 1964, en el mismo año que se establece en Brasil que fue, hasta la crisis de finales de los 70, el modelo a imitar. Sin embargo, los resultados a largo plazo han sido muy diferentes en ambas regiones.

Ha habido un extenso debate para explicar por qué la promoción de exportaciones ha sido tan exitosa en Asia mientras no así en América Latina. Incluso los más encendidos defensores del neoliberalismo han reconocido que el proceso asiático fue dirigido por el Estado tanto como en América Latina:

Starting in the 1960's, an aggressive export promotion scheme became an important complement to the Korean trade liberalisation strategy. Throughout the years, exports were subsidies through a number of channels, including direct cash subsidies (until 1964), direct tax reduction (until 1973), interest rate preferences, indirect tax reductions on intermediate inputs and tariff exemptions for imported intermediate material. Kim calculates that these subsidies were reduced from 23 to 0 percent be-

tween 1963 and 1983. He argues, as others do, that export subsidies played an important role during the early years of the Korean export boom (Edwards, 1995, 51).

La explicación para estos expertos parece estar pues en una mejor aplicación de la misma estrategia:

A recent massive study undertaken by the World Bank (1993a) explores with great detail the causes behind the East Asian export success. It argues that in most cases the government organised contests among private firms, with export performance as the main criteria for determining winners. Those firms with a strong export record were rewarded with access to preferential credit and other types of special treatment. According to this study, the most important element of East Asia's success was that the export-promotion policies were strictly oriented toward results. If a particular scheme did not generate results in the form of higher exports in a relatively short period of time, it was promptly cancelled. More important, the implementation of selective industrial policies that introduced distortions within the export sector did *not* play an important role in East Asia's success. The study reached this conclusion on the basis of three related pieces of evidence. First, when compared with an international benchmark, sectors that were heavily promoted for instance, chemicals and basic metals in Korea were no bigger than labor-intensive sectors that were not promoted (World Bank, 1993a, 312-313). Second, growth of total factor productivity was no faster in promoted sectors than in nonpromoted ones (World Bank, 1993a, 316). And third, the failure of Korea's effort to develop the heavy and chemical industries in the 1980's provides evidence of the failure of selective policies (*ibid.*).

Ciertamente una mejor política macroeconómica y una más hábil promoción de exportaciones son claramente discernibles *a posteriori* cuando se analiza lo ocurrido en ambas regiones, incluso después de tomar en cuenta la crisis que afectó al Sureste asiático en 1997 y que ayudó a desinflar las exageraciones sobre su milagro económico. Pero, por otra parte, cuando se examina atentamente el esfuerzo exportador exclusivamente desde el punto de vista de las opciones de política económica, como se acostumbra a hacer en estos tiempos, es innegable que, desde los 70, Brasil, Colombia y México tuvieron un cierto éxito en diversificar sus exportaciones; sin embargo, su comportamiento económico en los 80 fue decepcionante. Una vez más la diferencia no parece radicar tanto en las buenas o malas políticas macroeconómicas como en el tipo de inserción en la economía mundial, es decir, en la modalidad de especialización en la división internacional del trabajo.

La diferencia entre ambas regiones empieza a marcarse en los 70 cuando América Latina se desliza hacia el estancamiento y los desequilibrios macroeconómicos agudos, mientras el Sureste asiático consolida las bases de un crecimiento sostenido por largo tiempo. En este período, los países asiáticos supieron aprovechar mejor las oportunidades que el redespliegue industrial concomitante con la reestructuración en los países desarrollados ofrecía, así como las nuevas tecnologías más flexibles y más adaptables a la dotación factorial doméstica. Las maquilas textiles en Hong Kong y los semiconductores en Corea ilustran claramente este punto. De esta manera estos países empeza-

ron un fuerte crecimiento basado en la diversificación de exportaciones y verificaron parcialmente aquellos pronósticos sobre una *nueva división internacional del trabajo* como salida a la crisis, que habían estado en boga en la segunda mitad de la década de los 70 (Del Búfalo, 2001b, vol. 2, cap. VI; Del Búfalo, Granier, Albo, 1987). Por su parte, los países latinoamericanos, con una industrialización más avanzada y un aparato industrial tecnológicamente más rígido tenían menos capacidad para aprovechar las ventajas del redespiegue al punto que su esfuerzo exportador estaba condicionado por este aparato industrial de manera que reforzaba el desajuste en lugar de corregirlo.

En este sentido, más allá de las posturas ideológicas sobre el Estado y su relación con el mercado, la crítica neoliberal a la industrialización sustitutiva es correcta. Es cierto que la industrialización latinoamericana implica una peor asignación de los recursos que la asiática. Pero, una vez más, esto se debe a que el Sureste asiático se inserta en el mercado mundial en un momento en que el cambio tecnológico y el redespiegue industrial les permiten promover una industrialización acorde con la dinámica de la nueva división internacional del trabajo y con su dotación inicial de recursos, y por lo tanto más abierta, puesto que no tiene la necesidad de *crear* condiciones domésticas artificiales para su desarrollo. En cambio, los países latinoamericanos, que desarrollan el grueso de su industrialización en el período anterior, cuando estas posibilidades no estaban aún presentes, se encontraron con mayores dificultades para flexibilizar su estructura económica y aprovechar tales ventajas. Tanto la rigidez tecnológica como su inadaptación a la dotación inicial de recursos alimentan una mayor conflictividad social, difícil de canalizar por las instituciones y prácticas normales del Estado nacional que se expresa en políticas económicas ineficaces.

Sin obviar el amplio margen de discrecionalidad subjetiva que las decisiones de política económica tienen, éstas, más que ser la causa del estancamiento y los desequilibrios latinoamericanos, son más bien el reflejo del agotamiento de la industrialización sustitutiva, en particular, y del modelo de desarrollo de la posguerra, en general. Al centrar sus críticas sobre las políticas, la estrategia neoliberal apunta en realidad a dismantelar esa estructura rígida para lograr una mejor asignación de los recursos disponibles y, en este sentido, intenta ofrecer una respuesta para la superación de un obstáculo verdadero. Pero en la medida en que favorece la reasignación de los recursos exclusivamente mediante el mecanismo del mercado, limitando así la política económica al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y a las reformas estructurales que implican dismantelar el viejo proteccionismo, de hecho deja de lado el problema sustancial del desarrollo de estos países y entrega sus economías a la reestructuración corporativa internacional asociada a la globalización, cuyos efectos analizaremos más adelante³.

³ La globalización es un proceso indetenible y no necesariamente negativo. Pero los países deben poder negociar su participación en lugar de padecerla como una plaga.

La experiencia chilena

A mitad de los años 70 se inician los primeros intentos de liberalización en algunos países del Cono Sur como una reacción inmediata al estancamiento del modelo de sustitución de importaciones que exacerbaba el conflicto social, frente al cual se proponía nuevamente la mediación militar como la salida para reorganizar el territorio social. El ejemplo de Chile fue seguido consecutivamente por todos los países del Cono Sur y en general por toda la región con las excepciones de México, Colombia, Costa Rica y Venezuela, donde la institucionalidad civil se mantuvo. Las dictaduras militares se iban instalando para colmar el vacío político tal como se había hecho otras veces, y, por lo tanto, eran regímenes esencialmente enmarcados dentro una perspectiva tradicional sin proyectos de sociedad alternativos al que se había perseguido desde los años 30. La introducción de políticas neoliberales se hacía más con el propósito de socavar aquí y allá las fuentes de poder de actores sociales adversos que como diseño estratégico que gozara del consenso en el seno del bloque de poder, aunque no faltaron ideólogos de un *nuevo orden* vinculados a estos regímenes.

En Argentina, por ejemplo, durante el gobierno de Isabel Perón, los primeros intentos de introducir reformas neoliberales encontraron un fuerte obstáculo en el recrudecimiento del conflicto social que desembocó en la dictadura militar, la cual soñaba vaga y confusamente con restablecer una sociedad parecida a la del período monoexportador. Sin embargo, y no obstante la intensa represión, el régimen no logró una reestructuración exitosa y, después de la derrota de la guerra de las Malvinas, tuvo que devolver el poder a un gobierno civil en 1983. En Uruguay, el régimen militar corrió con la misma suerte. En Brasil, los militares instrumentaban una política económica coherente, en la cual la línea de liberalización cumplía una función limitada y subordinada a un proceso de transformación eficaz del modelo de sustitución de importaciones en una economía basada en la exportación de productos de grandes éxitos iniciales que al final terminó en la crisis de la deuda externa. En las demás dictaduras militares, el conformismo económico ni siquiera permitió un mínimo de experimentación. Estas experiencias demostraron que el viejo recurso de la mediación militar para recomponer la cohesión del territorio social había dejado de ser funcional y, uno a uno, los regímenes militares de América Latina, empantanados en el estancamiento económico, tuvieron que devolver a los civiles unos países azorados por la inflación y los desequilibrios en las cuentas nacionales, devastados por la represión, con instituciones aún más débiles y sin una clara perspectiva de su viabilidad futura como Estados nacionales.

En Chile, en cambio, donde el nuevo régimen militar de Pinochet tenía una fuerte orientación ideológica, la reestructuración neoliberal servía de legitimación del cruento golpe de Estado que había derribado el gobierno legítimo de Salvador Allende. La ineficiencia del aparato industrial, construido durante

el proceso de sustitución de importaciones, era considerada, acertadamente, la principal causa de la creación de una clase obrera y una clase media urbana insatisfechas y políticamente militantes. Por lo tanto, el desmantelamiento de ese aparato industrial cumplía con el doble propósito de debilitar la base de la autovaloración social y despejar el camino para la reconstrucción de una economía más productiva, ajustándola más a sus ventajas comparativas en el mercado mundial ubicadas en el sector primario fundamentalmente. Se daba así la feliz coincidencia de que el objetivo *técnico* de largo plazo de una mejor asignación de los recursos coincidiera con el objetivo *político* de corto plazo de socavar la base material de una oposición política inaceptable. Después de muchas dificultades iniciales, el régimen logró un crecimiento sostenido y durante la crisis de la deuda recibió una fuerte ayuda preferencial de los organismos multilaterales y logró una cierta diversificación de sus exportaciones que mejoraron considerablemente su situación económica.

La expansión económica de Chile en estos años contrastaba con la situación de estancamiento, inflación y dificultades del sector externo del resto de los países de la región. Esto fue determinante para que Chile se convirtiera en el modelo a seguir. Los éxitos macroeconómicos del régimen militar tenían como contrapartida una fuerte concentración del ingreso y una marcada exclusión de casi la mitad de la población, pero en esto no se diferenciaba mucho de la mayoría de los otros países, de manera que este lado negativo de la reestructuración podía ser interpretado, en estos primeros años, como una rémora del pasado, más que un efecto presente del modelo. El régimen, afectado por el fuerte desprestigio político en un momento en que el fin de la Guerra Fría abría paso a un *nuevo orden* en el cual la democracia se estaba convirtiendo en un requisito insoslayable para pertenecer a la Comunidad Internacional emergente, tuvo que acceder al retorno de la democracia.

El Consenso de Washington

El panorama que América Latina había ofrecido durante los años 80 había sido el de una economía estancada, agobiada por la deuda externa y volcada hacia adentro; mientras la conflictividad social, reflejada en la política económica, hacía estallar la inflación en casi todas partes y en cinco países, Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Nicaragua, desembocó en episodios de hiperinflación. Pero en 1986, Bolivia se había anotado un éxito en controlar la hiperinflación, aplicando una receta monetarista. Por su parte, la economía chilena, como dijimos, había venido arrojando resultados interesantes desde 1984, que confirmaban las bondades del modelo asiático de crecimiento hacia afuera, atribuidos por muchos a las reformas liberalizadoras que Chile venía aplicando desde hacía tiempo. En cambio, los ensayos heterodoxos, intentados a partir de 1985, venían fracasando uno detrás de otro, con la única excepción de México que, sin embargo, a partir de 1988, con la nueva administración de Salinas de Gortari, radicaliza su programa liberal de reformas estructurales.

Esta situación era pues propicia para que la propuesta de reestructuración neoliberal que, desde finales de los 70 venía ganando terreno en todo el mundo, ejerciera un fuerte atractivo en toda la región con su prédica de concentrar los objetivos de política económica en combatir la inflación y en liberalizar la economía para que el mercado pudiese hacerse cargo, sin interferencias estatales, del crecimiento económico y eventualmente del desarrollo. Empieza pues a formarse una *matriz de opinión* en la clase política y en la *intelinghentia* latinoamericanas de que todo lo que se había hecho durante el siglo xx en América Latina en materia de desarrollo económico había sido errado y que había llegado la hora para que la región descubriera las bondades de la *economía de mercado* que había hecho tanto por el desarrollo de los países avanzados y que ahora estaba haciendo lo mismo por los países asiáticos. No debe preocuparnos mucho esta reinvencción del pasado a uso y consumo de la reestructuración neoliberal, puesto que ocurre en todas la reestructuraciones. Parece que es un vicio inevitable de todo proceso de transformación el de anatemizar el pasado para justificar los cambios. Pero si es mucho más grave la superficialidad, muy latinoamericana, con la que se quiso adoptar la propuesta neoliberal, la cual ciertamente hacía un diagnóstico parcialmente correcto de los males de la región y ofrecía soluciones parcialmente acertadas, sobre todo, en la medida en que ayudaba a corregir los abusos en que había caído la política económica especialmente después de 1970. Pero de ser un simple correctivo de las exageraciones del populismo tardío a convertirse en una especie de panacea de todos los males de la región, había un gran trecho que sólo esta bobaliconería que afecta como epidemia endémica los territorios al sur del Río Grande podía ignorar⁴.

⁴ Los economistas educados en EEUU, especialmente en Chicago y Harvard, proporcionaron la experticia técnica para la reestructuración. De manera que esta última también expresaba la modernización y profesionalización de los economistas. Frente a la supuesta ignorancia profesional de los estructuralistas cepalinos, de los marxistas y los dependentistas, víctimas de una educación doméstica mediocre, se erguían estos paladines del saber, educados en las mejores universidades del mundo, prestos a arrojar sus deslumbrantes luces *neoclásicas*, avivadas por la represión académica de finales de los 70 y 80, sobre las tinieblas del atraso intelectual latinoamericano cuya naturaleza social y política comprendían muy poco, deslumbrados como estaban por los éxitos de Estados Unidos y aturdidos por la oscuridad del atraso latinoamericano. Es interesante notar lo que dice el vicepresidente saliente para América Latina del Banco Mundial muchos años después de las actuaciones de los *Chicago Boys* y compañía. Al enumerar las diferencias que a su juicio distinguen el modelo de desarrollo de Asia, región de la que estaba a cargo al momento de ser nombrado vicepresidente para América Latina en 1994, y el modelo seguido por esta última para esa fecha observa que en Asia “the economic decision making elite was largely locally trained and therefore not ready to be easily influenced by external actors”; mientras que en América Latina “most economic decision makers were trained in the United States and Europe and maintained strong links with foreign academics, think tanks and international financial institutions” (Burki, 1997, 7). Resaltar esta diferencia tiene particular trascendencia, cuando quien lo hace no sólo fue el responsable de la ejecución de la política del Banco Mundial en los periodos cruciales de las reformas en

Un aspecto de la estructuración que ha sido frecuentemente reseñado, pero del cual no se han extraído todas las implicaciones relevantes, es la constitución de una nueva tecnocracia globalizada que instrumenta la reestructuración, formada en las universidades de Estados Unidos desde que comienza la hegemonía del neoclasicismo macroestadístico. Esta corriente de pensamiento enfatiza en las correlaciones econométricas entre variables en sustitución de todo análisis teórico y exalta el *valor metodológico* de la ignorancia acerca de las condiciones históricas, políticas y sociales en que opera una economía dada, así como de la propia estructura de ésta. Estas son las generaciones de economistas que han tomado el control de los organismos multilaterales, los cuales tienen como política asumir sólo egresados de unas cinco universidades bien conocidas para “garantizar la calidad profesional”. Debido a la naturaleza global de las actividades de estas instituciones, la práctica profesional en ellas desarrollada refuerza el sesgo macroestadístico y anticualitativo de la formación de estos profesionales, que terminan por reducir la complejidad del territorio social en el cual se desenvuelve la actividad económica a un pequeño número de variables cuantitativas y de agentes económicos cuya conducta está determinada por esas variables. Esta asepsia política y cultural de la tecnocracia multilateral solía ser motivo de incompreensión y hasta de enfrentamiento con la burocracia estatal de los distintos países, condicionada por las realidades política y social locales. Pero la entrada a los equipos de gobierno de estos profesionales egresados de las mismas universidades, y por lo tanto portadores de las mismas virtudes y el mismo lenguaje, ha permitido crear un nuevo ambiente cultural en el cual políticos y expertos convergen hacia una doctrina y práctica comunes⁵.

Así pues, en 1989, en la conferencia patrocinada por el Institute for International Economics en Washington, un grupo de *policy-makers*, representantes de los organismos multilaterales y miembros de la academia latinoamericana llegaron a la conclusión de que la región debía: 1) privilegiar las políticas que permitieran lograr la disciplina fiscal; 2) priorizar el gasto público en educación y salud; 3) llevar a cabo la reforma tributaria; 4) dejar que el mercado determinara las tasas de interés positivas; 5) mantener un tipo de cambio competitivo; 6) realizar una política comercial liberal; 7) permitir la inversión directa extranjera; 8) privatizar las empresas del Estado; 9) desre-

China y América Latina, sino que, además, es un paquistaní educado en Oxford y Harvard.

⁵ Este hecho ha sido subrayado con complacencia por los propios expertos de los organismos multilaterales: “The emergence of a large group of professional economists also helped generate a convergence in doctrinal positions. As these individuals acquired prestige and gained influence, they developed new programs and helped ease the dialogue between the region’s governments and the multilateral institutions. These professional economists Domingo Cavallo in Argentina and Pedro Aspe in Mexico, for example became the core of technocratic reform teams that, from within the national bureaucracies, engineered the practical aspects of the transformation process.” (Edwards, 1995, 42). También por Haggard y Kaufman (1992).

gular los distintos sectores de la economía; 10) comprometerse a proteger los derechos de propiedad de la piratería (Williamson, 1990).

Estos diez enunciados conforman lo que desde entonces se conoce como el Consenso de Washington sobre la reestructuración latinoamericana. Se presumía que su instrumentación traería estabilidad macroeconómica y una mejor asignación de los recursos para hacer más productivas las economías de la región. Y en efecto, entre 1989 y 1993, que es el período de auge del optimismo neoliberal latinoamericano, se lograron corregir muchos abusos en la conducción de política macroeconómica, reducir el proteccionismo y desregular parcialmente las economías latinoamericanas que una tras otra, con mayor o menor decisión, dejaron atrás las viejas políticas y concepciones desarrollistas. Un papel determinante en la creación de este Consenso lo tuvo el Plan Brady de reducción de la deuda externa, puesto que condicionaba la elegibilidad del país para participar en él a que introdujera las reformas bajo la tutela de los organismos multilaterales. En este Consenso participaba, además, la comunidad financiera internacional que expresó su apoyo reactivando los flujos de capitales hacia la región en proporción con el grado de reforma logrado en cada país que empezó a medirse mediante un nuevo indicador denominado *riesgo país*⁶. Así que, por primera vez después de diez

⁶ Este indicador, que florece a la sombra del mercado secundario de la deuda externa después de la crisis del 82, poco a poco se convierte en una medida de evaluación de la estabilidad política y del grado de reformas realizadas por un determinado país, tal como son apreciadas por simples analistas de deuda de las entidades financieras que improvisadamente se convirtieron en *expertos* en la economía, la sociedad y la política de los países por ellos observados. Y la verdad es que, aunque sabían muy poco de economía, menos aún de política y absolutamente nada de la sociedad, empezaron a orientar la matriz de opinión de los inversionistas y demás agentes económicos que en pleno proceso de globalización se iban interesando por las economías *emergentes*, de las cuales ellos también nada sabían. Y como en el país de los ciegos los tuertos..., estos analistas descubrieron muy pronto un nuevo campo de ejercicio autónomo de la profesión fundando *agencias evaluadoras de riesgo* que, conjuntamente con la burocracia de los organismos multilaterales, tendrán una influencia desproporcionada en la formación de las expectativas y opiniones de la comunidad financiera internacional sobre los países en desarrollo. La absoluta y total ignorancia de estos formadores de opinión acerca de la realidad económica, política y social de estos países, de sus verdaderos flujos comerciales, de sus relaciones económicas y políticas recíprocas, etc., se expresa claramente en la tendencia a considerar a América Latina como una réplica de Estados Unidos, donde las repúblicas ocupan el lugar de los estados de la Unión. Esto le permite presumir la existencia de vínculos entre los países que en realidad no existen. Peor aún, la denominación genérica de Tercer Mundo los induce por analogía con la situación del Primer Mundo a creer que, entre los países en desarrollo, hay una integración de relaciones económicas que sólo existe en su imaginación. Pero el hecho de que estos *expertos* crean que tales relaciones existen condiciona de tal forma las expectativas de la comunidad financiera que hace que sus predicciones se conviertan en profecías autocumplidas. El *efecto tequila* es quizás el ejemplo más famoso de las consecuencias de esta mezcla de globalización real y provincialismo mental de los agentes económicos, pero no es el único.

años, la transferencia neta negativa de recursos se invirtió y la región recibió entre 1991 y 1992 un flujo neto de recursos de 20 millardos de dólares (Edwards, 1995, 82).

Las reformas estructurales

Las reformas estructurales que debían acompañar a los programas de ajuste tenían el propósito de asegurar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases del crecimiento, corrigiendo las distorsiones acumuladas. En primer lugar, estaba la reforma fiscal, acompañada de un intenso programa de privatización de empresas estatales. Luego la reforma comercial complementada con la flexibilización de los mercados laborales para que las economías nacionales alcanzaran el nivel de productividad del mercado mundial y, finalmente, la reforma financiera, para restablecer una cierta eficiencia en la intermediación y, sobre todo, estimular la creación de ahorro interno crónicamente insuficiente en la región. Estas reformas –que antes de 1989 habían sido emprendidas de manera consistente tan sólo por Chile, México, Costa Rica y Uruguay– se convirtieron en condiciones fundamentales para la reestructuración de la deuda por el Plan Brady en 1989 que, en cierta manera, sirvió de instrumento ejecutor del Consenso de Washington. Así, a la sombra de la reestructuración de la deuda externa, las reformas se extendieron también a Argentina, Brasil, Venezuela, Perú y finalmente a casi todos los países de la región.

La reforma fiscal

Las dificultades fiscales de los países de la región son endémicas, asociadas, como vimos, a una base productiva restringida y al conflicto social que obliga permanentemente a un gasto público mayor que la recaudación tributaria mermada por la evasión. En la posguerra y hasta los 70, muchos países de la región lograron mantener una cierta disciplina, pero desde entonces el fuerte desequilibrio fiscal, que había sido una característica de los países del Cono Sur, se generalizó a toda la región. La manera más frecuente de financiar el déficit fiscal, que normalmente excedía las capacidades de endeudamiento del Estado, era mediante la *creación* de dinero en exceso de la demanda real (*seigniorage*), lo cual tiende a generar inflación. Entre 1971 y 1982, la tasa de *seigniorage* –medida como la relación entre el cambio en el dinero primario y el ingreso total del gobierno– ha estado entre 17 y 23 puntos porcentuales en casi todos los países latinoamericanos con excepción de Venezuela y algunos países centroamericanos y del Caribe que tienen tasas inferiores a 6 puntos porcentuales (Edwards, 1995, 83). Esta tasa puede ser tomada como un buen indicador de la intensidad del conflicto social tal como se refleja en la administración pública⁷.

⁷ Hay muchos trabajos que reseñan este hecho, como Bruno (1991), Dornbusch y Fischer (1993) y Edwards y Tambellini (1991).

La crisis de la deuda externa agravó el problema de cómo cerrar la brecha entre ingresos y egresos fiscales al imponer la necesidad de generar nuevos fondos para financiar las transferencias de recursos al exterior para servir la deuda, mientras se reestructuraba el gasto público y la recaudación fiscal⁸. Pero la reestructuración del gasto público y de la recaudación fiscal implica reformas complejas en el sistema asistencial, en la educación, salud, en los programas de inversión y en las empresas del Estado, así como requiere de reformas legislativas. Todas ellas exigen mucho tiempo y la generación de un clima político propicio. De manera que los gobiernos apremiados por la necesidad de generar inmediatamente recursos para las transferencias al exterior, prefirieron practicar recortes proporcionales de todos los gastos, sin atender a las especificidades de los distintos programas comprometiendo seriamente su eficiencia. Así, por ejemplo, los recortes en los ya precarios e insuficientes programas de mantenimiento contribuyeron grandemente al deterioro de la infraestructura en los países de la región, lo cual tuvo un fuerte impacto en el crecimiento⁹. Pero, aun así, los recursos generados fueron insuficientes y los compromisos tuvieron que ser financiados principalmente con recursos de los organismos multilaterales y con sucesivas reestructuraciones de la deuda.

A partir de la segunda mitad de la década de los 80 se da un notable mejoramiento en los balances presupuestarios de la región y durante la década de los 90 los déficit presupuestarios se han mantenido dentro de límites razonables. La nueva situación ayudó también a eliminar el *cuasi déficit fiscal*, que se refiere a las pérdidas del Banco Central, ocasionadas por la existencia de tasas de cambio diferenciales que lo obligaba a comprar divisas caras a un sector para venderlas más baratas a otro; o causadas por los subsidios a instituciones bancarias en crisis que suelen ser financiados mediante la emisión de obligaciones cuya tasa de interés implica una pérdida por parte del Banco Central. Pero, por otra parte, se descuidó el problema de la *deuda interna* que la crisis de 1982 agravó, puesto que los gobiernos, al verse imposibilitados de acceder al crédito externo, recurrieron más y más al mercado interno abarrotándolo y creando una seria competencia para el sector privado, cuyo consumo e inversión se vieron fuertemente afectados, sobre todo durante los primeros años de la crisis. Luego, la reestructuración de la deuda de acuerdo con el Plan Brady trajo un cierto alivio y la reforma financiera, al reducir los encajes legales y poner en práctica otras medidas que aumentaron la capacidad crediticia nacional, también ayudó a mejorar la situación. Pero la deuda externa ha ido creciendo y en la actualidad sigue

⁸ Con frecuencia la carga financiera y la inflación agravan el déficit fiscal de tal manera que países con fuertes déficit tienen un superávit en su *presupuesto primario*, es decir en el presupuesto que excluye el servicio de la deuda. Así, por ejemplo, Argentina arrojó un déficit de -22% del PIB en 1989, mientras que su presupuesto primario tenía un superávit de 0,4%. Del déficit total sólo 15% era debido a la inflación.

⁹ Estudios del Banco Mundial indican que para superar las deficiencias en infraestructura la región debía invertir más de 50 millardos de dólares entre 1994 y 2001.

siendo un problema serio que puede afectar sensiblemente la estabilidad macroeconómica. La existencia de una gran deuda pública interna hace que la economía nacional dependa mucho más de las expectativas cambiantes de los agentes económicos incrementando su inestabilidad.

También se tomaron medidas en el ámbito tributario. Se mejoró el sistema de recaudación que, sin embargo, sigue siendo hasta el día de hoy deficiente en el mayoría de los países. La reforma legislativa privilegió la tributación indirecta sobre la directa. Se generalizó el impuesto al valor agregado (IVA) y se modificó el impuesto sobre la renta reduciendo las tasas máximas y aumentando las mínimas, pero se elevó el nivel de exención lo cual ayudó a reducir el sesgo regresivo¹⁰. La reforma benefició considerablemente al capital corporativo, reduciendo el número de impuestos que las empresas debían pagar y, sobre todo, disminuyendo la tasa marginal máxima de impuesto sobre la renta corporativa. Se eliminó la inseguridad que había sobre la manera de pechar las ganancias de capital, puesto que en su mayoría los países decidieron tratarlas como ingresos ordinarios y se redujeron los límites a las remesas de capital para atraer la inversión extranjera.

La privatización y la desregulación

Hasta 1980, el crecimiento del sector público fue considerable. En primer lugar, debido a que la estrategia desarrollista favorecía la inversión pública para fomentar aquellas industrias que eran consideradas básicas para consolidar una industria nacional, pero que requerían de montos de inversión superiores a los que la relativamente débil clase empresarial local podía acometer, y que no se quería dejar en manos de los inversionistas extranjeros porque se consideraba que era peligroso para la soberanía nacional. Esta manera de pensar no era sólo latinoamericana, sino que formaba parte del modelo de la posguerra y era una herencia de la reestructuración fascista. Pero, en América Latina, se alimentaba también de la triste experiencia del modelo de enclave monoexportador, donde con frecuencia el sector más importante de la economía estaba en manos de empresas extranjeras que llegaron a tener un peso desmedido en la vida política del país anfitrión, como lo muestra el caso más emblemático de la *United Fruit* en Centroamérica. De manera que el concepto de *empresa estratégica* tenía esta doble connotación de básica tanto para el desarrollo industrial como para la preservación de la soberanía del Estado nacional.

Muchas otras empresas llegaron a manos del Estado en las sucesivas operaciones de auxilio al sector privado en dificultad. Con frecuencia, el Estado adquiría empresas quebradas por la mala gerencia privada y, para proteger los empleos o garantizar ciertos suministros, las reflataba incluso a costa de grandes pérdidas para el fisco. Desde esta perspectiva, el creci-

¹⁰ El nivel de exenciones aumentó de 1% del producto a 2% (Edwards, 1995, 85).

miento del sector público era un claro reflejo de la dificultad que el modelo tenía para crear una auténtica clase empresarial en la región. Las condiciones protegidas de la sustitución a menudo favorecían la prosperidad de gestores ante el gobierno con fuertes conexiones clientelares con la clase política, pero sin ninguna capacidad empresarial que terminaban quebrando las empresas por mala gerencia, cuando no lo hacían con una intención expresa. En algunas fases de la industrialización sustitutiva, los subsidios directos e indirectos a la inversión privada eran tales que el verdadero negocio para el empresario consistía en importar bienes de capital y armar plantas industriales para luego abandonarlas, una vez obtenido los subsidios, como ocurrió en Venezuela hasta los años 60.

La estrategia desarrollista implicaba también una cierta orientación estatal de la asignación general de los recursos que, si bien nunca llegó a tener la efectividad que tuvo en las economías centralmente planificadas, creó un amplio marco legislativo de regulaciones y restricciones a la actividad privada que con el tiempo fue convirtiéndose en una pesada carga de permisos, trámites, impedimentos a la entrada y salida de ciertos sectores, regulaciones de precios y otras complicaciones que, más que orientar la inversión y favorecer la productividad, la obstaculizaban considerablemente. Además, la falta de una supervisión adecuada y la corrupción creciente hicieron que este complicado marco regulatorio sirviera, sobre todo, para generar privilegios a favor de pequeños grupos que obtenían grandes ganancias rentistas.

Pero en la medida en que el proceso de transnacionalización ha ido socavando la base nacional de la acumulación de capital y la globalización ha ido segmentado el territorio social de manera transversal a la vieja economía nacional, el concepto de *industria estratégica* ha ido perdiendo su razón de ser. Hoy en día, la *soberanía* de una *economía nacional* no depende del control *nacional* de esta o aquella industria, sino de su capacidad de negociación en el seno de la *comunidad internacional* que, a su vez, se sustenta en el peso específico que tiene en la economía mundial. Un peso específico que viene dado no sólo por su tamaño, sino, sobre todo, por el tipo de flujos que la integran a la economía mundial. Por eso, una economía como la de España, que por su tamaño ocupa el décimo lugar, tiene un mayor peso específico que una economía como la brasileña que es la octava. En este contexto la empresa estatal ha perdido el lugar privilegiado que el modelo de la posguerra y el desarrollismo le asignaban. No es pues de extrañar que la privatización de las empresas del Estado se convirtiera en unos de los ejes de la reestructuración neoliberal.

En América Latina, la privatizaciones se justificaron, en primer lugar, como una medida para sanear las finanzas públicas agobiadas por los déficit crónicos de muchas de estas empresas, aunque no todas. La privatización permitía erradicar una fuente de pérdidas y obtener recursos provenientes de la venta para aliviar la grave crisis fiscal de los años 80. En segundo lugar,

como una manera de abrir nuevos espacios a la inversión privada en sectores estancados y mejorar los servicios públicos como electricidad, teléfono, transporte y servicios financieros; y, en tercer lugar, para ampliar la base de la propiedad privada que, en la práctica, significaba conceder nuevos espacios al capital transnacional. Entre 1985 y 1992, más de dos mil empresas fueron privatizadas en los sectores de servicios públicos, bancos y seguros, autopistas, puertos, transportes, manufacturas y otros. Pero incluso en los países con los programas más radicales, las grandes empresas estatales rentables no fueron tocadas. Algunas de estas empresas como Codelco en Chile, Pemex en México y Pdvsa en Venezuela están protegidas por razones históricas y políticas y simbolizan la afirmación de la soberanía del Estado nacional frente al orden neocolonial monoexportador. Pero, por esto mismo, también expresan la supervivencia de esa *gran hacienda* que, en el fondo, era cada uno de estos países al momento de constituirse como Estado nacional: un territorio social compuesto por siervos y peones excluidos y administrados por un colectivo de latifundistas exportadores, auténticos propietarios de la *nación*. Más que en la innegable influencia de las grandes reestructuraciones del siglo xx, el *estatismo* latinoamericano como ideología nacionalista tiene sus raíces en su experiencia neocolonial.

La reestructuración neoliberal, al cuestionar la propiedad del Estado y su mediación del mercado, busca explícitamente homogeneizar el territorio social configurado por el sistema de Estado nacionales para facilitar la nueva segmentación transnacional que caracteriza la globalización. Pero al hacer esto, replantea la cuestión de *quiénes deben ser los propietarios de las, condiciones de producción de la riqueza en una sociedad de hombres libres y soberanos*; y, más aún, pone al descubierto *la mistificación moderna que el propio liberalismo ha hecho, identificando la propiedad pública con la propiedad de todos los ciudadanos*. En efecto, *la crítica neoliberal, al poner de manifiesto que la propiedad estatal de las empresas beneficia a grupos rentistas con exclusión de la gran mayoría de la población*, señala la apropiación privada que hacen ilegítimamente sectores del bloque de poder que administran directamente el Estado o tienen relaciones clientelares con esos administradores. Desde luego que el propósito de la crítica neoliberal es el de reemplazar a estos sectores clientelares y rentistas con el capital corporativo globalizado, de ahí su ataque al Estado empresario en favor del mercado.

La propuesta de reemplazar al Estado con el capital transnacional como el inversionista estratégico refleja claramente un aspecto central de la globalización y de la nueva segmentación del territorio social. Pero durante los años 90, este proceso de sustitución ha mostrado una cierta debilidad. La inversión extranjera en la región ha aumentado significativamente respecto a la década anterior, pero sigue siendo pequeña, de manera que, incluso para la burocracia de los organismos multinacionales, se ha hecho evidente la necesidad de reforzar el sector empresarial local para lograr tasas de crecimiento aceptables, desde luego, un sector empresarial local cada vez más integrado a

la economía global. Además, la fuerte oposición política a las privatizaciones ha obligado a hacer concesiones a la autovaloración laboral, permitiendo una participación limitada de los trabajadores en los procesos de privatización. Esta que podría ser una línea interesante para crear *nuevas formas de propiedad* y reducir la exclusión, es totalmente marginal al proceso de privatización actual y en esto radica su carácter neoliberal, mucho más que en la *desestatificación* que no implica en el fondo ningún cambio en la organización capitalista.

La reforma comercial

La política de sustitución de importaciones había estimulado el desarrollo de un complejo y pesado sistema de protección con elevados aranceles así como la imposición de cuotas y prohibiciones de importación de ciertos bienes. A principios de los 80, América Latina era la región con la mayor tasa promedio de protección que alcanzaba más de 50 puntos, mientras que en África era de 39 y en Asia apenas del 25 o menos. Este hecho, aunado al engorroso sistema de permisos y licencias, que afectaba no sólo a las importaciones sino también a las exportaciones, puesto que con frecuencia encarecía el costo de importación de bienes intermedios y de capital utilizados en la producción de bienes de exportación, reduciendo la *tasa de protección efectiva* al valor agregado nacional que, en muchos casos, llegaba a ser negativa, haciendo que esos bienes fuesen poco competitivos en el mercado internacional (Del Bufalo, 2001b, vol. 1, cap. VII). Además, la política proteccionista y de subsidios favorecía la sobrevaluación permanente del tipo de cambio como una manera de abaratar el valor de importación de bienes de capital y de *materias primas para bienes de consumo masivo*. Este sistema era contradictorio puesto que, por una parte, los aranceles encarecían el valor directa e indirectamente importado y, por la otra, se trataba de abaratarlo con un tipo de cambio sobrevaluado. A estas condiciones macroeconómicas se añadían las características microeconómicas de ineficiencia causadas por el atraso tecnológico y la escasa capacidad gerencial para innovar, consecuencias, a su vez, del ambiente sumamente protegido en que operaban las empresas.

Este sesgo, contrario a la exportaciones, no pudo ser superado sino parcialmente por la política de promoción de exportaciones, basada fundamentalmente en la política de incentivos fiscales al valor agregado nacional y en el crédito a las exportaciones, que muchos países de la región impulsaron a partir de la segunda mitad de los 60. Pero posiblemente el defecto mayor de la política de promoción de exportaciones estuvo en el hecho de que los subsidios no estaban condicionados al logro de metas preestablecidas tales como conquista de cuotas determinadas del mercado internacional, lapsos perentorios para alcanzar niveles de productividad inter-

nacionales y otros¹¹. De manera que rápidamente la promoción de exportaciones se convirtió en otra oportunidad adicional de obtener ganancias rentistas, es decir, derivadas de un privilegio institucional y no de la eficacia productiva (Nogués, 1990).

De manera que la promoción de exportaciones, lejos de contrarrestar el carácter rentista de la industria nacional lo reforzaba y, con frecuencia, proporcionaba subsidios a empresas que de todas maneras hubieran exportado con éxito. En efecto, los mejores logros en el incremento de las exportaciones no tradicionales se obtuvieron principalmente mediante el establecimiento de empresas que, desde su fundación, tenían por objetivo el mercado internacional y estaban ubicadas en sectores naturalmente competitivos. De manera que puede decirse que el objetivo de reconvertir el aparato industrial, desarrollado por la sustitución de importaciones, en generador de exportaciones competitivas en el mercado mundial no fue alcanzado por la política de promoción de exportaciones. Las economías latinoamericanas en los años 80 todavía tenían un comercio exterior basado fundamentalmente en exportaciones intensivas de recursos naturales y en importaciones esenciales para sostener la actividad productiva. Después de más de 50 años de esfuerzos para reducir la dependencia de las economías latinoamericanas del ciclo económico internacional, la vulnerabilidad externa de estas economías no había mejorado, por el contrario, se había vuelto más rígida.

El carácter esencialmente rentista de la industria nacional fue el responsable también de que no prosperaran los esquemas de integración regional y subregional, puesto que con frecuencia las negociaciones se empantanaban en interminables discusiones burocráticas por el reparto de las asignaciones de sectores y subsectores industriales a ser desarrollados, sin que los sectores empresariales tuviesen ningún interés en participar y, con frecuencia, se oponían por temor a perder sus privilegios locales. La experiencia del Pacto Andino es, a este respecto, muy ilustrativa de la incapacidad de integrar mercados nacionales fuertemente protegidos y mediatizados por relaciones clientelares que limitaban considerablemente la capacidad empresarial y la productividad del trabajo. Estos esfuerzos mostraron que el modelo —que ya no lograba expandir el mercado interno— se mostraba también sumamente inadecuado para abrirlo a un mercado supranacional. En este sentido, la sustitución de importaciones, que fue el mecanismo para crear un verdadero mercado interno en América Latina, mostraba su limitación para expandir este mercado más allá de ciertos límites dramáticamente representados por los millones de excluidos.

¹¹ En los países del Sureste asiático, en cambio, la promoción de exportaciones estuvo estrictamente vinculada al cumplimiento de metas específicas y, cuando no eran alcanzados, sectores enteros eran abandonados a su suerte.

En los años 70, los esfuerzos por superar estas barreras llevaron a los regímenes del Cono Sur a ensayar medidas de liberalización que encontraron la resistencia no sólo de los trabajadores sino, sobre todo, de los grupos clientelares que estaban en riesgo de perder sus ganancias rentistas. De manera que los regímenes de derecha encontraron fuerte oposición al programa de total liberalización también en aquellos sectores industriales que inicialmente los habían apoyado para contener la autovaloración del trabajo. Pero las nuevas condiciones creadas por la crisis de la deuda externa, en especial la mayor dependencia de los créditos de los organismos multilaterales para financiar los déficit, permitieron a los gobiernos una mayor autonomía de los grupos clientelares, escudándose en las presiones a veces reales y a veces supuestas que estos organismos hacían a favor de las reformas. En la segunda mitad de los 80, se inició en la región una liberalización del comercio con el claro propósito de eliminar el sesgo antiexportador de las economías latinoamericanas.

Por lo general, los países latinoamericanos empezaron a ajustarse a las normas del GATT en materia de comercio exterior. Se redujeron y se simplificaron los aranceles, se eliminaron los sistemas de cuotas y prohibiciones, se agilizaron los procedimientos, se levantaron muchas de las regulaciones y permisos que reducían la competencia y favorecían el clientelismo, facilitando las iniciativas de exportación. Durante la fase de transición, mientras se eliminaban las barreras proteccionistas, el tipo de cambio subvaluado puede compensar a los exportadores de las trabas aún existentes y reducir las ganancias rentistas de los importadores y, como la eliminación de tales trabas podía tomar cierto tiempo antes que su productividad mejorara, se favorecía el mantenimiento por largo tiempo de un tipo de cambio subvaluado. Esto de hecho equivalía a reducir el salario real como base de estímulo a las exportaciones en sustitución del incremento de la productividad. Desde luego se suponía que ésta era una compensación transitoria, mientras los otros beneficios antes señalados de la apertura surtían su efecto incrementando la productividad nacional. Pero, de hecho, el mantenimiento de los salarios reales a un nivel bajo y de una redistribución del ingreso a favor del sector exportador era el objetivo efectivo de la liberalización, revelando de este modo el sesgo marcadamente contrario a la autovaloración laboral de la reestructuración neoliberal. En un estudio del Banco Mundial se llegó a decir que: "The long term performance of the real exchange rate clearly differentiates 'liberalizers' from 'nonliberalizers'" (Michael y Papageorgius, 1991, 119).

Pero para poder sostener un tipo de cambio real subvaluado por largo tiempo es necesario evitar toda política expansionista, lo cual es difícil de lograr en condiciones de fuerte conflicto social. Aquí se revela nuevamente el sesgo contrario a la autovaloración laboral que tiene la reestructuración neoliberal. Sesgo que deriva sencillamente del hecho de que quiere utilizar

medidas de política económica en sustitución del crecimiento de la productividad real que sólo el desarrollo tecnológico puede dar.

El tipo de cambio

Más allá de mantenerlo subvaluado por largo tiempo, no hay consenso entre los reformadores acerca del tipo de cambio. El liberalismo decimonónico propiciaba el tipo de cambio fijo implícito en el patrón oro al igual que lo hacía el keynesianismo del sistema de Bretton Wood. En cambio, el monetarismo friedmaniano de la primera fase de la reestructuración neoliberal favorecía el tipo de cambio variable con el argumento de que permitía aislar el sector real de la economía de los choques externos y de la inflación doméstica. Pero a más de 10 años del derrumbe del sistema de Bretton Wood, en el umbral de la crisis de la deuda, un grupo de países latinoamericanos, entre ellos Venezuela Chile, Ecuador y los países de Centroamérica, mantenían todavía tipos de cambio fijos. Otros como Brasil y Colombia habían adoptado el cambio fijo deslizante (*crawling peg*) que en su momento fue defendido con entusiasmo por parte de la tecnocracia del FMI (Williamson, 1981).

Pero a partir de los 90 los técnicos del FMI empezaron a argumentar que el cambio fijo deslizante era una manera de institucionalizar la inflación, lo cual liberaba al gobierno de la presión de instrumentar un programa antiinflacionario serio. Por lo tanto, había que retornar a una tasa fija para obligar a la disciplina fiscal, asegurar una política creíble y tener un ancla para los precios¹². El ejemplo extremo de este nuevo humor de los reformadores fue la instrumentación del Programa de Conversión de Cavallo en 1991 que puso de moda la Caja de Conversión entre muchos pregoneros superficiales de las reformas. A lo largo de los años 90, el crecimiento sostenido de la economía de Estados Unidos y el aproximarse de la Unión Monetaria Europea estimularon la radicalización de estos pregoneros que empezaron a proponer la dolarización de la economías latinoamericanas como la solución definitiva de los desequilibrios monetarios de la región. El problema fundamental del tipo de cambio fijo es que sin una rigurosa política fiscal y una sólida estabilidad política está destinada a fracasar y es ingenuo pensar que una restricción institucional como la implicada en el tipo de cambio fijo sea suficiente para

¹² Esta vez la defensa del tipo de cambio fijo se fundaba en la necesidad de darle constancia y credibilidad a las políticas de gobierno, obligándolo a no abusar de la política monetaria. Además, se argumentaba que, con un mercado laboral rígido que impide el logro del pleno empleo, es ventajoso para el gobierno sorprender al sector privado con devaluaciones inesperadas que reducirían el salario real, haciendo crecer el empleo y el producto (Calvo, 1978, 1411-1428). Esta tesis recibió una respuesta contraria desde la misma óptica neoclásica que asegura que, como los agentes económicos tienen expectativas de desequilibrio, anticiparán la acción del gobierno ajustando sus salarios y precios que dará resultado en más inflación (Edwards, 1995, 105).

contener la conflictividad social. Por eso esta *solución* no es muy recomendable en una América Latina donde el conflicto social determina un ciclo político de presupuestos restrictivos durante los primeros años de la nueva administración, seguidos de presupuestos expansivos en los años próximos a las elecciones con independencia de las condiciones económicas. En los últimos años, en los círculos del Fondo Monetario Internacional, aunque persiste la controversia, tiende a prevalecer la tesis de las tasas flexibles porque:

As already observed, fixed exchange rates or, more generally, exchange rate systems with very limited flexibility, have been a constant feature and a common factor in all the major currency crisis occurring in the 1990's. The value of these lessons should not be lost (Grilli, 1999, 227).

Las sucesivas crisis de los 90, en particular la de México en 1994 y la del Sureste asiático de 1997, han contribuido a aumentar la atención que se le presta al sistema de tipos de cambio en la discusión sobre la reforma del sistema monetario internacional. La experiencia latinoamericana con cambios fijos o variables demuestra que el uso del tipo de cambio para paliar sus insuficiencias estructurales tiene un efecto relativamente limitado.

La reforma financiera

El sector financiero estaba fuertemente protegido y regulado por el Estado, el cual solía fijar directamente las tasas de interés. Durante la crisis de los 80, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos abusaron con frecuencia de esta prerrogativa para mantener las tasas de interés por debajo de la inflación con el propósito de ayudar a la reactivación económica. Pero la permanencia por largos períodos de tasas de interés negativas estimulaban la fuga de capitales, así como el financiamiento de proyectos pocos rentables que contribuían a una mala asignación de los recursos. Además, era práctica usual dirigir la asignación de créditos a los distintos sectores de la economía mediante instituciones específicas como los bancos de desarrollo, que ofrecían tasas subsidiadas y obligando a los bancos a reservar cierta proporción de su cartera para sectores determinados como la agricultura, estableciendo encajes diferenciales.

Las regulaciones bancarias imponían fuertes barreras a la entrada de nuevas instituciones financieras en un sistema conformado principalmente por bancos comerciales. Existían también muchas trabas para el desarrollo de los mercados de capitales. Las bolsas de valores eran muy pequeñas y concentradas en pocas acciones y no había inversionistas institucionales. Todo esto limitaba las fuentes de financiamiento para las empresas alternas al crédito bancario. La carencia de un sistema de supervisión adecuado y la falta de transparencia favorecían el autofinanciamiento del grupo bancario y el refinanciamiento de préstamos dudosos que comprometían la calidad de la cartera. Situación agravada por la certeza del socorro por parte del Estado en la

eventualidad de iliquidez que de hecho proporcionaba un seguro implícito a los depósitos, favoreciendo la toma de riesgos desmedidos y el descuido de provisiones adecuadas para la cartera morosa. Además, en los países con tasas elevadas de inflación, los encajes legales eran muy altos, de 20% en México o de 52% en Chile, y esto, al igual que la sobrevaloración frecuente de la moneda, al estimular la especulación en divisas, reducía el volumen de recursos intermediados en moneda local. El resultado era un sistema bancario con un nivel de intermediación muy bajo. En todos los países, con excepción de Venezuela, la relación entre el dinero (M_2) y el PIB no alcanzaba 30%, cuando en los países desarrollados supera 90%. Todo esto generaba elevados costos unitarios y un diferencial entre tasas de interés pasivas y activas (*spread*) muy amplio, claro indicador de la ineficiencia del sector.

Las malas prácticas bancarias conjuntamente con el creciente deterioro de la situación macroeconómica fueron aumentando la *fragilidad financiera* de casi todos los países desde finales de los 70. De tal manera que, cuando sobrevino la crisis de la deuda externa, países como Argentina, Chile, Uruguay, pero también Colombia y México, confrontaron fuertes crisis financieras. En muchos casos, estas crisis fueron precipitadas por la agudización de las malas prácticas bancarias a medida que se iba liberalizando el sistema sin introducir previamente una supervisión y normativas adecuadas. Las elevadas tasas de interés y las tendencias recesivas que normalmente seguían a los programas de estabilización ortodoxos y de liberalización eran un estímulo muy fuerte para que la banca latinoamericana redujera aún más su actividad de intermediación a favor de todas esas malas prácticas antes reseñadas. En parte tales prácticas eran medidas defensivas, puesto que en una situación de escasa demanda de créditos y crecientes depósitos, existe un fuerte estímulo a emprender directamente proyectos de inversión en sustitución de los inversionistas no financieros que no pueden costear las altas tasas de interés y en actividades especulativas –cuyas oportunidades se incrementan con la apertura económica– como una manera de colocar de manera rentable su exceso de liquidez. Si no existe una supervisión y una normativa que lo impida, los bancos tenderán a volcarse hacia estas actividades, reduciendo aún más la intermediación y aumentando la fragilidad financiera hasta el punto que una pequeña variación en las condiciones macroeconómicas puede desencadenar una serie de quiebras, como lo mostró la crisis financiera de Venezuela de 1994, donde la persistencia por varios años de altas tasas de interés real en un sistema financiero mal gerenciado y peor supervisado terminó en la quiebra de más de 54% del sistema.

A finales de los 80, la mayoría de los países liberaron las tasas de interés, eliminaron las asignaciones discrecionales de créditos, armonizaron los requerimientos de los encajes legales, relajaron las barreras de entradas, estimularon el desarrollo de los mercados de capitales y la participación de inversionistas internacionales. Además, se prestó atención a la supervisión y se crearon marcos legales adecuados. De manera que en los 90 la región

empezó a mostrar un sector financiero totalmente desregulado con una fuerte participación del capital foráneo que contrastaba con el del Sureste asiático que permanecía fuertemente protegido (Edwards, 1995, 212). Entre 1989 y 1994, hubo una formidable expansión de los mercados de capitales, las bolsas de valores de Argentina, México y Venezuela, por ejemplo, expandieron 10 veces en el valor de sus transacciones en ese período y los inversionistas financieros, arrastrados por la ola de la globalización particularmente fuerte en este sector, descubrían así los *nuevos mercados emergentes*. Conformándose a uno de los aspectos más resaltantes de la globalización, también en América Latina el comportamiento de los mercados de capitales desplazaba al de los mercados reales como el principal indicador de la actuación de la economía, creándole a la región un nuevo problema que es el de la imperfección de la información de los mercados tal como se refleja en el indicador de *riesgo país*, del cual hablaremos más adelante.

Objetivos técnicos y efectos reales de las reformas

La *reforma fiscal* buscaba sanear las finanzas públicas desequilibradas por los abusos de la fase declinante del modelo de sustitución de importaciones. La eliminación de estos abusos es el aspecto positivo de la reestructuración neoliberal que se propone como una solución genuina a una necesidad realmente existente. Naturalmente la reforma fiscal depende de una redefinición del papel Estado que evite la repetición de los abusos pasados y, aquí, la corrección de los errores pasados se convierte en propuesta de redimensionamiento de sus funciones a favor del mercado, considerado una mejor instancia de coordinación de las actividades económicas. Este es el aspecto ideológico que fundamenta la *corrección* técnica. La teoría neoclásica que considera que el mercado es un asignador óptimo de los recursos, incluso en una economía capitalista –es decir, una economía monetaria de producción para el mercado–, es la que sustenta la racionalidad de las propuestas en torno al gasto público y al sistema tributario. De manera que la eficacia de tales propuestas depende de que la teoría comprenda correctamente las relaciones que caracterizan la economía nacional.

Pero al margen de que la teoría sea o no acertada, o de cuál sea la eficacia técnica de las propuestas, éstas tienen un efecto cierto de orden práctico que es el de diluir las particularidades que el Estado introduce en la economía, dándole una especificidad *nacional*. El objetivo práctico es el de *estandarizar* las actuaciones del Estado para convertirlo en la *misma instancia de administración* que se reitera de la misma manera en cada país, es decir, para que en cada país existan reglas del juego claras, para decirlo con la terminología de los sectores empresariales, y de esta manera obtener la *homogeneización* de todo el territorio social mundial. Se trata pues de construir un sistema modular de *gerencia territorial* que repite las mismas pautas de la organización corporativa. Quizás no sea una exageración decir que la tendencia de este proceso es la de convertir al Estado nacional en una franquicia de

gerencia territorial: *la misma unidad de venta o producción que ofrece el mismo producto del mismo modo, pero en distintos sitios, en este caso, en distintos países.* Al mismo tiempo que el Estado se redimensiona y estandariza, el mercado liberado de las interferencias estatales cohesiona y coordina las actuaciones formalmente iguales de los agentes económicos, homogeneizando así el territorio social convertido en una serie de unidades de decisión formalmente iguales. La liberalización implica pues la disolución de las especificidad nacional en un territorio social globalizado.

Desde este punto de vista, la propiedad estatal de actividades productivas o de servicios, que el enfoque técnico propone eliminar para reducir el déficit fiscal y mejorar la eficiencia productiva, es sobre todo un obstáculo local a la difusión de la propiedad corporativa, por cuanto representa la propiedad privada del bloque de poder nacional. Esto explica por qué la polémica acerca de la privatización se carga de *nacionalismo* que oculta la oposición de aquellos sectores del bloque de poder que no participan o no se benefician de la globalización. Con frecuencia, este nacionalismo se mezcla con el *estatismo socialista* que confunde propiedad del Estado con propiedad social. De esta manera los sectores que defienden la soberanía nacional se unen con los que luchan contra el capitalismo para oponerse a los *liberalizadores* que favorecen la expansión del mercado y la nueva segmentación del territorio social que hace el poder corporativo. Esto constituye un verdadero proceso de deconstrucción de los viejos alineamientos políticos tipificados por las tradicionales posiciones de derecha e izquierda para recomponerse transversalmente en un movimiento antiglobalizador y uno favorable al nuevo orden que establecen entre sí una dinámica que tiende a sofocar la autonomía de la autovaloración laboral.

La reforma financiera tenía como propósito mejorar la intermediación financiera que estaba muy deteriorada. La gran ineficiencia del sector financiero, que se había ajustado para obtener su principales ganancias aprovechando la elevada inflación crónica y las posibilidades de autopréstamos, era un fuerte límite a la expansión de los sectores productivos. La reforma debía mejorar la tasa de interés pasiva con lo cual se suponía, siguiendo la teoría neoclásica, que el ahorro aumentaría y se reduciría al mismo tiempo la tasa activa con lo cual se incrementaría la demanda de fondos para invertir en el sector productivo.

Desde la formulación de los primeros modelos keynesianos, se ha hecho mucho énfasis en el papel determinante que tiene la inversión en el crecimiento de una economía. Las primeras teorías del desarrollo ponían de relieve que la característica fundamental de lo que entonces se denominaban países atrasados era un nivel de inversión insuficiente, debido a la escasa formación de ahorro interno. Este era el “círculo vicioso de la pobreza” (Del Búfalo, 2001b, vol. 2, cap. II), como lo denominaron Rosenstein-Rodan y Ragnar Nurkse. Inspirados por la teoría neoclásico-keynesiana entonces

dominante, los economistas recomendaban romper este círculo atrayendo inversión extranjera que en esos tiempos empezaba a fluir no sólo hacia los sectores de exportación tradicionales, sino también hacia aquellas áreas industriales que la estrategia desarrollista ponía a su alcance. En los años 60, las teorías dependencistas, inspiradas por los neomarxistas Paul Baran y Paul Sweezy que consideraban el subdesarrollo como un proceso concomitante con el desarrollo, sostenían, en abierta polémica con los economistas *burgueses*, que los países subdesarrollados generaban suficiente excedente interno que, sin embargo, era sustraído hacia los grandes centros de acumulación por relaciones de dependencia y recomendaban la ruptura con la economía internacional para poder canalizar ese excedente hacia el desarrollo local. Los economistas estructuralistas latinoamericanos mantuvieron siempre una posición ambivalente entre estas dos posturas que hacían de la inversión extranjera, en un caso, la única solución y, en el otro, la verdadera causa del subdesarrollo. Para desarrollar la industria de bienes de consumo durable necesitaban la inversión extranjera, pero al mismo tiempo les parecía poco compatible con el objetivo de consolidar una economía nacional. Además, los recuerdos aún frescos de los abusos imperialistas del período monoexportador sustentaban un recelo general frente al capital extranjero. De ahí esa política mixta de incentivos y restricciones al capital foráneo que afectó muchísimo al sector financiero.

Los vientos neoliberales barrieron con esta ambivalencia, borraron la memoria y con ella todo recelo antiguo y, hoy en día, los países compiten por atraer a los inversionistas extranjeros. Todos los sectores de opinión en todos los países invocan y esperan a estos *inversionistas extranjeros* como si fueran el nuevo *maná* presto a caer sobre el desolado suelo del subdesarrollo; y como estos inversionistas extranjeros tardan en llegar, los profetas neoliberales advierten que no vienen porque están enojados por las malas conductas de los hombres y mujeres del subdesarrollo y lanzan reprimendas públicas y exhortan a rectificar. Este cambio de la psicología social en América Latina es quizá el aspecto más importante que facilita la globalización. Pero si bien es cierto que la inversión extranjera jugó un papel clave durante la sustitución de importaciones en términos de aporte de tecnología y *know how*, representaba una porción pequeña en la formación total de capital. En el caso de la estrategia desarrollista esto era perfectamente adecuado, puesto que se buscaba el efecto cualitativo de la inversión extranjera. Pero en una estrategia que deja solamente al mercado la asignación de los recursos, lo que interesa es el nivel total de inversión que es el que determina la tasa de crecimiento.

La estrategia neoliberal necesita alcanzar montos elevados de inversión privada, aumentando el ahorro interno e incrementando el flujo neto de capitales hacia el país. El desarrollismo se apoyaba en el dirigismo estatal y en la inversión pública como motores del crecimiento, en cambio, el neoliberalismo confía en el mercado y en la inversión privada extranjera. De ahí la importancia de generar condiciones favorables para atraer tal inversión. En los

ambientes de la comunidad internacional financiera existe un cierto consenso acerca de que un país debe cumplir con dos requisitos básicos para ser considerado atractivo. En primer lugar, está la *governabilidad*, que ya ha sido enfatizada en los 70 por las transnacionales¹³, pero que ahora incluye no sólo una situación política estable, sino también un marco institucional eficiente que garantice seguridad jurídica y conductas sociales favorables al sector privado; este aspecto de las instituciones había sido subestimado por las primeras olas de reformas. En segundo lugar, el gobierno debe haber instrumentado durante algunos años una política macroeconómica consistente y predecible que en la práctica significa apertura exterior, liberalización y desregulación del mercado interno.

Como puede notarse, ambos requisitos coinciden perfectamente con los objetivos de la reestructuración neoliberal. Pero la experiencia de la década de los 90 arroja resultados no muy favorables. La inversión extranjera que a principio de la década apenas alcanzaba 1% del producto fue poco más de 3% del PIB en 2000. Entre 1991 y 1993, hubo un flujo considerable de inversión extranjera, pero esto se debió principalmente a que las economías de Estados Unidos y Europa occidental se encontraban en recesión y la baja de la tasa de interés en Estados Unidos hizo atractivos los mercados reformados (Calvo, Leiderman, Reinhart, 1993). En efecto, la mayor parte de la inversión extranjera que afluyó hacia la región durante toda la década era de cartera (Edwards, 1995, 138), lo cual indica que el capital extranjero estaba más interesado en aprovechar las oportunidades de especulación o de compra de activos depreciados por la nueva situación macroeconómica, pero ubicado en sectores de elevada rentabilidad, que en desarrollar nuevos proyectos de largo plazo. Así pues, no obstante toda la alharaca sobre los inversionistas extranjeros, el renovado flujo de capital foráneo no ha tenido más que un impacto mínimo en la expansión del aparato productivo y con frecuencia ha sido contraproducente para la propia estabilidad macroeconómica buscada por las reformas. Un abundante flujo neto de capitales extranjeros de corto plazo tiende a revaluar el tipo de cambio lo cual estimula las importaciones al tiempo que provee las reservas para financiar el déficit en la balanza en cuenta corriente. Pero, debido a la volatilidad de estos capitales golondrina, el país puede verse bruscamente sumergido en una crisis de su sector externo mucho más dañina que cualquiera de las viejas crisis provocadas por el ciclo económico, como lo ejemplifica muy bien la crisis del peso mexicano de 1994.

Esta actuación decepcionante de la inversión extranjera ha llevado a muchos partidarios de las reformas a recomendar mayor atención al crecimiento del ahorro nacional como fuente principal de fondos para la inver-

¹³ Esta fue la consigna de la famosa Trilateral, asociación de personalidades políticas y del mundo de los negocios que en los 70 reflexionaba sobre los nuevos temas de la transnacionalización y la formación de los tres grandes polos económicos: Norteamérica, Europa Occidental y Japón.

sión (ibíd.). Ahora bien, el ahorro nacional siempre ha sido bajo en la región. Hasta 1980, había oscilado alrededor de 20% del PIB, durante la década de los 80 subió un poco, a 22,7%, y luego volvió a descender a 20% en los 90. En cambio, en Asia el promedio era de 30% y en algunos alcanzó 40% en los 90. Los reformadores neoliberales, fieles —al igual que sus rivales keynesianos— a la teoría neoclásica que sostiene que el ahorro es una función creciente de la tasa de interés, buscaron incrementar el ahorro, estimulando, como se dijo, las tasas pasivas. Solamente para tener que comprobar lacónicamente varios años después que “There is no high intertemporal substitution in consumption” (ibíd., 238).

Esto ha llevado a muchos reformadores a proponer un incremento del ahorro público como una manera eficaz de aumentar el ahorro nacional, generando una gran controversia, puesto que una vieja tesis clásica, reafirmada por la escuela neoclásica en polémica con el viejo keynesianismo (Barro, 1974), sostiene que el aumento del ahorro público implica un decremento en la misma proporción del ahorro privado. Estudios recientes demuestran que esto no es así: si bien existe una relación inversa entre ahorro público y privado, un incremento del primero reduce menos que proporcionalmente el segundo (Corbo y Schmidt-Hebbel, 1991). Esta relación mejora todavía más si el incremento de ahorro público se obtiene reduciendo el gasto en lugar de aumentar la tributación, siempre y cuando esta última no esté por debajo de su nivel apropiado, como suele estarlo en los países de América Latina. Esta argumentación ha servido para recomendar la reducción del gasto militar.

Hay pues una tendencia a reconocer que el Estado debe jugar un papel importante en aumentar el ahorro nacional en países en que el ahorro privado es insuficiente debido a una serie de factores que tienen que ver con la baja productividad de estas economías, condicionadas, además, por la presencia de amplios sectores de pobres y excluidos que generan ahorros negativos. La presencia de estos sectores impone una serie de externalidades que reducen considerablemente la eficiencia productiva, que de hecho es una detracción del ahorro potencial. Por otra parte, la distribución muy regresiva del ingreso genera hábitos de consumo suntuario excesivo en los reducidos estratos superiores que tienen suficiente ingreso disponible para ahorrar y, por lo tanto, tienen una propensión al ahorro inferior a su contraparte de los países desarrollados. La insuficiencia de ahorro es posiblemente el mejor indicador de que la exclusión social es muy costosa. Posiblemente la mayor tasa de ahorro de los países asiáticos se deba a que, si bien la pobreza es muy amplia, la exclusión es menor.

Estos factores también afectan el ahorro público puesto que la pobreza y la exclusión deben ser auxiliadas, dentro de ciertos límites, con el gasto público, al tiempo que los sectores de altos ingresos tienden a evadir impuestos en proporciones muy elevadas. De manera que la propuesta de incrementar el

ahorro público reduciendo el gasto equivale a sugerir que se reasigne parte de los recursos utilizados para costear la presencia de la pobreza y la exclusión que son parte del mantenimiento del control del territorio social. La referencia anterior a la reducción del gasto militar apunta en esta dirección; pero, si toma en cuenta el hecho de que los militares cumplen una función del control territorial en estas sociedades con un tejido institucional insuficiente, muestra lo limitado de la visión política de estos reformadores. En todo caso, es interesante esta postura a favor de utilizar la intervención del Estado para forzar una mayor cantidad de ahorro. Pero aquí también aparecen los límites impuestos por la conflictividad social tal como se refleja en la debilidad institucional.

La considerable variación del ahorro público de un país a otro también ha sido analizada ampliamente recurriendo al enfoque de la elección pública y la teoría de juegos (Cukierman, Edwards, Tambellini, 1992; Persson y Tambellini, 1990), para mostrar que hay una fuerte correlación entre la estabilidad política y la continuidad administrativa y la magnitud del ahorro público. La alterabilidad democrática es un factor importante que desestimula el ahorro público. En efecto, cuando el partido político en el poder no espera ganar las próximas elecciones no será propenso a tomar decisiones de ahorro que eventualmente beneficiarán a un partido rival. Lo mismo ocurre si los partidos que se alternan en el poder difieren grandemente en sus líneas de actuación, también tendrá poco sentido tomar acciones que por su naturaleza rebasan el período administrativo. De manera que el incentivo público a ahorrar es proporcional a la continuidad administrativa que, a su vez, exige una estabilidad institucional y una madurez democrática que no están presentes en la América Latina actual.

Esta propuesta de aumentar el ahorro público como un alternativa al bajo ahorro privado y los datos sobre el comportamiento del ahorro de la América Latina reformada corroboran la teoría de Keynes que sostiene que el ahorro no es una función de la tasa de interés, sino que depende de los hábitos de consumo y de la política de expansión de las empresas¹⁴. Si bien la reforma financiera puede mejorar la eficiencia de la intermediación bancaria su efecto sobre la formación de capital es limitado precisamente porque no es la inversión lo que depende del ahorro, sino, por el contrario, el ahorro el que depende de la inversión. Para Keynes, el ahorro se incrementa por efecto de un aumento de la inversión autónoma que incrementa el ingreso y, con la misma propensión a ahorrar, se genera más cantidad de ahorro. Sin embargo, la inversión también ha sido tradicionalmente insuficiente en América Latina. Entre 1960 y 1980, se mantuvo alrededor de 23% del PIB y decreció a 18%

¹⁴ Edwards (1995, 238) refiere que Chile, al darse cuenta de que el ahorro no se incrementaba, instrumentó una nueva reforma tributaria para aumentar el ingreso disponible de los sectores más ricos que tienen una propensión al ahorro mayor. Pero reconoce que éste es un proceso lento puesto que implica cambios en los hábitos de consumo.

entre 1983 y 1986, afectada por las políticas de ajuste, y desde entonces oscila en torno a 21%.

La inversión puede ser privada o pública. En el caso de América Latina, ya vimos lo limitado que son los montos de inversión extranjera en relación con los requerimientos del crecimiento. La inversión privada doméstica es también insuficiente debido a la limitada capacidad empresarial existente en la región y la necesidad de una diversificación de la cartera hacia el exterior que tienen los residentes para minimizar el riesgo en países volátiles reduce considerablemente la propensión a invertir en el mercado nacional. De manera que la inversión pública aparece nuevamente como la gran variable exógena que puede motorizar el desarrollo. En primer lugar, porque existen estudios que muestran que, debido a importantes externalidades, la inversión en infraestructura tiene un efecto sobre el crecimiento que es el doble del de la inversión privada (Aschauer, 1989). En segundo lugar, porque la propia argumentación de los reformadores sobre el ahorro público indica que el Estado está en una posición privilegiada para financiar elevados montos de inversión.

Sin embargo, la reestructuración neoliberal ha creado un contexto hostil a la inversión pública tanto por causas objetivas como por razones ideológicas. Los sucesivos ajustes después de 1982 obligaron a fuertes recortes del presupuesto para eliminar el déficit operativo y liberar recursos para pagar la deuda que afectaron principalmente los gastos de inversión por ser los menos conflictivos del punto de vista político. En efecto los daños que causan la falta de inversión adecuada en la expansión y en el mantenimiento de la infraestructura aparecen con rezagos de varios años y el costo político del deterioro de los servicios suele ser asumido por gobiernos distintos a los que los causaron. Además, la reducción del papel del Estado en el desarrollo y la política de privatizaciones restringieron drásticamente las posibilidades de la inversión pública. A estas circunstancias objetivas se añade el temor de que la expansión de la inversión pública facilite el regreso a una política de proyectos faraónicos de bajo rendimiento social que fueron causas del desperdicio de muchos recursos en el pasado (Edwards, 1995, 245). De manera que la reestructuración neoliberal precisamente crea un contexto desfavorable para el tipo de inversión reconocidamente más efectivo para acelerar el crecimiento. A este respecto hay que destacar que el trato privilegiado que los organismos multilaterales le dieron a Chile le permitió destinar ingentes recursos a la inversión pública que es la base de su fuerte crecimiento, tanto o más que la diversificación de las exportaciones.

El objetivo fundamental de la liberalización comercial era convertir a las exportaciones en el motor de un crecimiento económico. Una mejor integración al mercado mundial debía privilegiar el desarrollo de las industrias intensivas de trabajo, permitir un mejor aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas incrementando la productividad nacional a los estándares internacionales. La diversificación de las exportaciones permitiría reducir la vulnera-

bilidad externa que ha caracterizado siempre las economías latinoamericanas. Se suponía que el único impedimento para que esto ocurriera eran las barreras proteccionistas y las políticas intervencionistas de los Estados. De manera que el desmantelamiento del proteccionismo y la corrección de la política intervencionista eran medidas suficientes para liberar al mercado nacional de sus ataduras y homogeneizarlo con la manera de operar del mercado mundial determinado por las economías desarrolladas.

Apoyándose en la teoría neoclásica, los reformadores sostenían que la liberalización del comercio exterior y del mercado interno generaría un mayor desempleo en sus fases iniciales debido al cierre de las empresas ineficientes. Pero en la medida en que los recursos fuesen más y más asignados por mecanismos de mercado, libre de interferencias dirigistas, el desempleo debía disminuir puesto que la apertura favorecería el desarrollo de actividades intensivas de trabajo que es el factor más abundante en la región. Sin embargo, durante la década de los 90 el desempleo ha aumentado en toda la región (véase cuadro 7). Especialmente en Argentina ha alcanzado proporciones alarmantes, después de la adopción del Plan de Convertibilidad de Cavallo en 1991.

Este plan, al fijar el peso al dólar sin posibilidad de modificaciones de la paridad, elimina toda posibilidad de una política monetaria autónoma, obliga a una disciplina fiscal estricta y vincula aún más el comportamiento de la economía nacional al de las exportaciones y del crédito externo. De manera que las posibilidades de interferencias discrecionales mediante la política económica se reducen considerablemente y, por lo tanto, ofrecen mayor transparencia para comprobar la hipótesis neoliberal sobre la asignación de los recursos. Una economía abierta como ésta requiere de un aumento de la productividad igual o mayor al promedio internacional para sostenerse en el tiempo, puesto que no puede recurrir a la devaluación para reducir los salarios reales y sostener su competitividad externa y, en la medida en que las exportaciones no generan divisas suficientes, se incrementará su dependencia del crédito externo para poder financiar la expansión interna, aumentando aún más la vulnerabilidad de su economía. En las condiciones actuales de globalización de los mercados financieros, esto significa que será extremadamente sensible a los cambios que ocurren en estos mercados, si no tiene una balanza comercial sólida, que sólo puede ser lograda con un aumento de su competitividad internacional. De manera que, para que el modelo pueda sostenerse en el tiempo, es un requisito indispensable el aumento en la productividad física de los factores, que es justamente la que supuestamente deriva de una mejor asignación de los recursos. De lo contrario, los precios internos de los bienes no transables y los salarios reales tenderán a mantenerse elevados y el desempleo aumentará. En una situación de liberalización con un tipo de cambio fijo que el gobierno no puede modificar, la economía depende totalmente del incremento de la productividad para asegurar su crecimiento estable.

La experiencia de los últimos 10 años en la Argentina ha producido, en cambio, un elevado incremento del desempleo mostrando de esta manera que la apertura y la liberalización no han mejorado la asignación de los recursos ni la productividad de la economía argentina. Frente a estos resultados que la Argentina muestra en forma más conspicua, pero que son generales para toda la región, los economistas de tendencia neoliberal han intentado explicarlos por las que a su juicio consideran *rigideces* del mercado laboral. Al principio estas rigideces eran identificadas con la existencia de salarios mínimos, indización salarial, obligaciones contractuales y mercados protegidos que generan salarios diferenciales. La mayoría de estas restricciones han sido eliminadas por la propia desregulación y liberalización, pero persisten los salarios mínimos y ciertas *obligaciones* contractuales que son parte de las condiciones alcanzadas por la autovaloración laboral. La tesis neoliberal, siguiendo la teoría neoclásica, argumenta que, en la medida en que estas rigideces imponen un piso al salario real, obligan al mercado laboral a ajustarse por la cantidad correspondiente a ese salario real y por esa razón una parte de la oferta de trabajo no será absorbida por el mercado. Sin embargo, la evidencia empírica de lo que ha ocurrido en la región muestra que el desempleo ha crecido mientras los salarios reales descendían, y en algunos casos, como el de Venezuela, el descenso del salario real ha sido dramático, de aproximadamente 50% entre 1986 y 1996, y aun así el empleo en el sector formal de la economía se ha reducido drásticamente (World Bank, 1998).

Pero si bien recurrir a la falta de flexibilidad del mercado laboral para explicar los decepcionantes resultados de las reformas en aumentar la productividad es un argumento marcadamente ideológico y sustentado en la muy cuestionada teoría neoclásica del mercado de trabajo, la *flexibilización* del mercado de trabajo es, sin duda, una necesidad real de la reestructuración neoliberal en todas partes.

La flexibilización significa fundamentalmente dos cosas. En primer lugar, dismantelar toda una serie de condiciones legales, contractuales, que garantizan la estabilidad del puesto y del ingreso del trabajador y que representan conquistas históricas de la autovaloración de la fuerza de trabajo, pero que se han convertido en obstáculos para reducir los salarios reales que es la única forma de mejorar la competitividad y la acumulación en ausencia de incrementos en la productividad. La característica fundamental de la reestructuración neoliberal es que quiere sostener el proceso de acumulación mediante una política económica que compense la caída de beneficios brutos por el agotamiento del estilo tecnológico. En segundo lugar, se busca transformar el carácter tradicional de *mercancía* que tiene la fuerza de trabajo en un simple *servicio*, en el marco de una transformación general de toda la *economía de bienes* a una *economía de servicios*, que se anuncia ya a través de la *New Economy* y en la cual el proceso de acumulación tiende a concentrarse más y más en la velocidad de rotación del capital (Cf. Del Búfalo, 2001b).

Este segundo aspecto es el más importante en el largo plazo porque anuncia el papel del trabajo en el nuevo estilo tecnológico. La estabilidad del puesto de trabajo y del nivel de ingreso, si bien es ciertamente una conquista histórica de la autovaloración laboral, lograda después de muchas luchas, sin embargo, hasta cierto punto era complementaria con el proceso de acumulación porque coincide con los requerimientos de la fase madura del desarrollo del sistema coordinado de máquinas que exige una mano de obra calificada de entrenamiento costoso y prolongado (Del Bufalo, 2001b, vol. 2, cap. I; Del Bufalo, Granier, Albo, 1987). Esto hace que, durante la fase descendente del ciclo, las empresas prefirieran retener los obreros excedentes antes de correr el riesgo de incurrir en dificultades para reengancharlos en la fase de reactivación. Esto produce una segmentación del mercado de trabajo que actualmente obstaculiza la reestructuración industrial que se orienta hacia un aparato productivo mucho más flexible que requiere de una intervención del trabajo puntual y a tiempo determinado con una elevada velocidad de rotación.

Los programas sociales

Las políticas de estabilización ortodoxas y las reformas estructurales para liberalizar la economía eran todo lo que la reestructuración neoliberal se proponía para relanzar el desarrollo de América Latina, después de más de 10 años de estancamiento. Hasta entonces, los intentos de instrumentar estas políticas de ajuste ortodoxas solían suscitar una agudización del conflicto social que terminaba por poner una presión de tal magnitud sobre el gobierno, que lo obligaba indefectiblemente a desquiciar el programa de ajuste iniciado, como lo muestran los repetidos intentos fracasados de ajustes ortodoxos todavía a principios de los 80¹⁵. Sin embargo, las propuestas del Consenso de Washington fueron aceptadas sin demasiada resistencia en la mayoría de los países, incluso con cierto beneplácito en aquellos países como Argentina donde la población estaba obstinada de la inflación tan elevada y tan prolongada. Ciertamente, en estos países, los efectos positivos sobre el ingreso personal de una caída drástica de la inflación ayudó a crear un clima político favorable a la reestructuración neoliberal. Pero muy pronto los efectos regresivos de la reestructuración empezaron a deteriorar las condiciones de vida de sectores importantes de la población y a incrementar la pobreza y la exclusión. El entusiasmo de los sectores oficiales y empresariales por el regreso del crecimiento económico no era compartido por el resto de la población que no percibía ninguna ventaja asociada con él.

Se empezó entonces a notar que el Consenso de Washington había omitido por completo toda referencia a la política social, mientras la creciente

¹⁵ La experiencia chilena confirma, a su manera, esta relación negativa entre programas liberales y conflictividad social, mostrándose como el único caso de instrumentación exitosa, pero acompañada de una fuerte represión política sustentada en un *im-passe* social que divide a la población chilena en dos bandos fuertemente antagónicos.

desigualdad empezaba a generar nuevas resistencias contra la reestructuración poniendo en peligro su continuidad. Como respuesta a este peligro se decidió incorporar, a manera de compensación, programas de alivio a la pobreza para mantener el piso político de la reestructuración:

Initially, one of the implicit premises of the newly emerging consensus was that traditional development strategies in Latin America had failed to generate sustained growth and reduce poverty. However, most of the early reform programs did not articulate explicitly the need to develop aggressive social programs conducive to tackling the poverty issue. For example, in his summary of a 1989 conference on Latin America's adjustment, Williamson (1990, 401) deliberately excludes poverty-reduction programs from his list of ten policies that comprise what he calls the Washington Consensus. He argues that, during the 1980s, concern for social issues was starkly absent from the U.S. agenda for the developing world, as well as from that of the majority of Latin American nations. As time passed, however, it became clear that the debt crisis, and especially the resulting decline in GDP in most countries, had substantially increased the level of poverty and inequality. The newly elected democratic leaders began to understand that it was urgently necessary to supplement the economic reforms with effective programs aimed at dealing with social issues. By the early 1990's, the Latin American Consensus had been broadened to include, as its fourth element, the implementation of poverty-reducing policies. A decade after the debt crisis, the authorities in most countries understood that expanded social programs not only made economic sense but also were politically essential to maintaining democracy and consolidating the reforms. [...] the degree of progress made in advancing the social agenda varied substantially across countries. What is now clear, however, is that tackling the social problems and addressing the problems of poverty and inequality are essential to consolidating the reforms (Edwards, 1995, 59).

Se suponía que estos programas sociales compensatorios y focalizados hacia sectores específicos eran una necesidad transitoria, mientras las reformas surtían efecto. La presunción de fondo era que el crecimiento económico sostenido, impulsado por las reformas, tendería a reducir progresivamente la pobreza y la exclusión causadas por las políticas equivocadas del pasado que asignaban mal los recursos. Sin embargo, a medida que iban pasando los años crecía la impaciencia frente a un mejoramiento social que tardaba en llegar. Incluso en Chile, donde el crecimiento sostenido tenía mucho más tiempo, no era posible discernir una reducción significativa de la exclusión social y de la concentración del ingreso aunque el crecimiento del producto per cápita subía considerablemente. A finales de 1994, la crisis del peso mexicano puso en evidencia, además, que la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las variaciones de las condiciones del mercado mundial había cambiado de modalidad, pero persistía y se había vuelto aún más aguda, lo cual afectó también el entusiasmo por las reformas de los sectores medios y empresariales y empezó a difundirse cierto escepticismo e incluso el temor de que algunos países intentarían retroceder a los viejos esquemas *populistas* (ibíd., 296). Iba quedando atrás la idea de que, luego de un breve período de ajuste doloroso, las reformas abrirían la vía al desarrollo

de manera definitiva y se empezó a hablar de que eran necesarias nuevas reformas institucionales (Burki y Perry, 1998a, 1998b), e incluso que el proceso de reforma era un proceso permanente (Edwards, 1995, 303). Pero antes de emitir una opinión definitiva sobre las reformas, analizaremos los resultados de la primera década reformada.

La inversión extranjera

La década de los 90 comienza impregnada de una verdadera euforia provocada por la convicción generalizada de que las reformas neoliberales abrían al fin el camino para superar la crisis y el estancamiento que había caracterizado la década anterior, la llamada *década perdida*. El *paquete* de medidas neoliberales se proponía como el *elixir* del desarrollo que rescataba a la clase política latinoamericana del sueño populista convertido en pesadilla. El gobierno de Salinas de Gortari se esforzaba por convertir a México en un país del Primer Mundo con un estilo de gerencia pública *made in USA* que hacía de la liberalización la vía para integrar a México a la Norteamérica desarrollada. En Venezuela, el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez aplicaba en 1989 el paquete en contra de la tradición de su partido y de su trayectoria personal hasta entonces comprometida con el desarrollismo tercermundista. Lo mismo hacía poco después el peronista Menem en la Argentina. En Perú, el paquete era aplicado por un político novato, Fujimori, que había ganado las elecciones capitalizando los inauditos excesos del populismo *aprista*. En Brasil, un joven político de provincia ganaba las elecciones y aplicaba el paquete en 1991 para revigorizar la economía y la política brasileñas. Todos estos gobiernos terminaron mal, entre escándalos de corrupción. Y mientras los fondos privados fluyen nuevamente a la región y los mercados de capitales locales emergen en el horizonte de los inversionistas internacionales, los gobiernos en todas partes dismantelan sus aparatos de planificación, surgidos bajo el estímulo de la Alianza para el Progreso. Desaparecida la Guerra Fría el desarrollo ya no tenía que planificarse, sino que se dejaba a la creación espontánea del mercado libre.

Pero este optimismo fue truncado abruptamente por la crisis del peso mexicano que reveló que la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas no había desaparecido, sino tan sólo había cambiado su modalidad. Las reformas buscaban, como vimos, crear las condiciones adecuadas para hacer de la inversión privada el motor del crecimiento económico de la región. Pero más que la inversión de largo plazo, que está siempre asociada a proyectos de desarrollo específicos, estas condiciones estimulaban el flujo de capitales golondrina en busca de inversiones de corto plazo para realizar ganancias especulativas aprovechando las variaciones en el valor de las acciones de las empresas locales, de las tasas interés y de los tipos de cambio. La presencia de estos capitales era supuestamente el precio que había que pagar por la liberalización y la desregulación que atraerían a las inversiones de largo plazo, y se convirtieron de hecho en la característica

fundamental del flujo de capitales. Estos capitales son extremadamente sensibles a las variaciones de las condiciones macroeconómicas y de la situación institucional y su presencia masiva puede ocasionar cambios bruscos y cuantiosos en los flujos debido a cualquier pequeña variación de esas condiciones, afectando el funcionamiento de la economía real. Además, como los agentes económicos que dirigen estos flujos tan sólo prestan atención a un reducido número de variables macroeconómicas y tienen una escasa o nula comprensión de la realidad social y económica, y como quiera que su experticia económica genera una matriz de opinión sobre el país que es determinante, estos mercados abiertos y desregulados sufren un profundo problema causado por la *imperfección de la información* que distorsiona seriamente el funcionamiento de la economía real e impone cargas adicionales en las variables financieras de cada país. En este sentido, el neoliberalismo ha sustituido la discrecionalidad *corrompida* propia del dirigismo estatal por la decisión de agentes económicos *ignorantes* de las auténticas señales del mercado que distorsionan la economía real.

El comercio exterior

Pero, por otra parte, la apertura ha mejorado el comercio exterior de la región, que desde la segunda mitad de los 70 hasta finales de los 80 se mantuvo entre 20% y 25% del PIB con fuertes fluctuaciones. En cambio, desde inicios de la década se observa un crecimiento sostenido. Además, la creciente homogeneización de las políticas y la reducción de las regulaciones facilitaron el renovado interés por los procesos de integración regional. Esta vez bajo la óptica de crear grandes áreas de flujos comerciales libres, en lugar de asignar procesos de producción entre los países. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), entre Canadá, Estados Unidos y México, fue el primer paso para crear un mercado único en todo el continente americano. Para ser frente a esta posibilidad inminente, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay crearon el Mercosur en 1991 con el propósito de formar un mercado común que eventualmente debía incorporar al resto de los países latinoamericanos para contrabalancear el peso de Norteamérica. Estos acuerdos subregionales son una de las dos modalidades para formar un mercado mundial homogéneo, es decir, sin barreras nacionales. La otra es la creación de un mercado común mundial que involucraría a todos los países simultáneamente. Esta es la posición más radical preferida por la tecnocracia de los organismos multilaterales, pero que encuentra reservas también en los países desarrollados donde prevalece la idea de bloques regionales liderados por los tres centros industriales del mundo. Desde esta perspectiva, Estados Unidos persigue la creación de una Asociación de Libre Comercio de América que abarque todo el continente y se opondría a la Unión Europea en plena expansión y a la Asociación de Países Asiáticos que eventualmente se formaría bajo la guía de Japón. Este enfoque desconoce la tremenda disparidad existente entre los distintos países que formarían cada bloque, creando una reacción adversa en ciertos sectores económicos de los países

más débiles que no podrían soportar la competencia de las grandes empresas de los países desarrollados. Pero precisamente esto revela una de las características principales de la globalización que es la transversalidad que homogeneiza los espacios nacionales para crear segmentaciones corporativas. Sin embargo, la apertura no crea solamente un conflicto de este tipo. Debido a las fuertes disparidades entre los distintos países las integraciones subregionales también tienen sus problemas.

El grado de apertura de las economías latinoamericanas es muy disímil. Argentina, Brasil y México han sido tradicionalmente economías con menor apertura que los cuatro países medianos. Pero a partir de la segunda mitad de los 70, la apertura exterior de México empieza a aumentar: primero, debido a las exportaciones petroleras hasta 1982, cuando el crecimiento se estanca al caer los precios del petróleo, y después de 1985 vuelve a acelerarse por efecto de las reformas heterodoxas para volver a estancarse durante los primeros cuatro años del gobierno de Salinas y se acelera nuevamente a partir de 1993. El comercio exterior mexicano alcanza aproximadamente 65% del PIB a finales de la década, proporción que lo convierte en el país más abierto de la región, seguido por Chile que también tuvo un elevado aumento de la apertura durante los 80, pero que ha ido declinando durante los 90. Venezuela ocupa el tercer lugar por su condición de país petrolero. El aumento de los precios del petróleo que estableció un nuevo piso para el valor de las exportaciones y de la cantidad de importaciones. En los primeros años 80, la proporción del comercio exterior se reduce a causa de la recesión de la economía venezolana entre 1981 y 1986. A partir de este último año tiene un fuerte aumento debido fundamentalmente al incremento de las importaciones estimuladas por la política de controles y cambios diferenciales que llevaron a la crisis de balanza de pago de 1989. Desde entonces la proporción se viene reduciendo por efecto de las políticas de ajuste que, en el caso venezolano, han ido contrayendo las importaciones más que el producto, con la excepción del período 1990-1992, cuando la apertura comercial incrementó considerablemente el intercambio con Colombia y, sobre todo, por un aumento del precio de petróleo por efecto de la Guerra del Golfo que luego empezó a declinar hasta caer drásticamente en 1998. El comercio entre Colombia y Venezuela tuvo un gran impulso a partir de 1990, pero luego ha sido afectado por el bajo crecimiento y la crisis política en los dos países.

Algo parecido ha ocurrido con el Mercosur que en 10 años permitió triplicar el comercio intrarregional, pero ha sido afectado seriamente por la crisis actual de la Argentina, cuyo cambio fijo hace muy difícil el ajuste con los demás países. La integración con este último país puede ser problemática para países que, como Brasil, tienen un elevado desarrollo industrial y están interesados en preservar ciertas actividades locales. Pero para los países más pequeños que concentran sus actividades económicas en bienes intensivos de recursos naturales, la expansión corporativa no es una amenaza significativa para el bloque de poder local. De manera que para estos países la integración

a un bloque subregional no es necesariamente más beneficiosa que una integración directa con países desarrollados.

La deuda externa

El incremento de comercio internacional, sin embargo, no ha reducido las dificultades de la balanza en cuenta corriente tradicionalmente deficitaria como lo muestra el cuadro 1. No debe pues asombrar que el problema de la deuda externa persista aún. Después de estabilizarse en los últimos años de los 80, la deuda externa ha vuelto a crecer aceleradamente en los 90 en la región. Las políticas de ajuste en los 80 lograron mantener solvente a los países de América Latina para beneficio del sistema financiero internacional, a costa del deterioro del ingreso y del acervo de capital nacional. Pero las reformas no han reducido las causas del endeudamiento externo, que era consecuencia principalmente de las limitaciones estructurales del modelo de sustitución de importaciones que las reformas debían superar. Por el contrario, la apertura y la mayor integración a los mercados financieros ha causado repetidas crisis del sector externo que han sido financiadas con nuevos endeudamientos.

Cuadro 1
Balanza en cuenta corriente
porcentaje del PIB

	80-85	85-90	91-96	97	98	99
Argentina	-3,6	-1,6	-2,5	-2,5	-4,9	-4,1
Brasil	-3,2	-0,4	-0,8	-3,8	-4,3	-4,2
México	-1,4	-1,0	-4,4	-1,4	-4,1	-2,8
Colombia	-5,1	0,5	-2,0	-5,3	-5,7	-1,5
Venezuela	4,2	1,1	1,4	5,7	-2,7	-5,5
Chile	-9,4	-3,1	-1,8	-4,0	-5,3	-2,7
Perú	-3,2	-6,0	-5,2	-5,3	-6,0	-3,6

Fuente: Banco Mundial WDR 2000 y Cepal Informe preliminar año 2000

La deuda externa es el mayor impedimento para un crecimiento elevado y sostenido que, como dijimos citando a los organismos internacionales, es la única manera de reducir la pobreza de la región. Es ciertamente incompatible con la propuesta de incrementar el ahorro público para financiar la inversión y es obviamente impagable. Sin embargo existe una obstinada actitud de no atacar este problema frontalmente debido a las repercusiones que su eliminación forzada tendría sobre el sistema financiero internacional, sin una concomitante reforma del sistema monetario internacional. Y comoquiera que esta reforma se sigue posponiendo indefinidamente porque Estados Unidos y otros países no quieren perder su posición privilegiada, la región tiene una espada

de Damocles que le impide de manera indefinida alcanzar esas tasas de crecimiento que la pueden empujar fuera de la pobreza.

Las tres mayores economías de la región han sufrido una aceleración de su endeudamiento externo gracias al hecho de que las reformas les permitieron regresar a los mercados privados. Esta aceleración del endeudamiento permanece continua durante la década de los 90, salvo en el caso de México que sufre una inflexión temporal a raíz de la crisis de 1994. Pero luego reanuda su marcha ascendente. En el caso de Argentina, la estabilidad macroeconómica articulada alrededor de la Caja de Conversión se ha podido sostener gracias al endeudamiento creciente. En el caso de Brasil, a las viejas causas estructurales de su endeudamiento se añaden claramente el impacto de la crisis mexicana de 1994 y de la crisis asiática del 1997 que incrementaron la necesidad de fondos externos para estabilizar la economía. Los países medianos también han aumentado su endeudamiento con la notable excepción de Venezuela que más bien lo ha reducido ligeramente. Este es el único país en el cual las reformas no han sido instrumentadas con coherencia y continuidad. Su peculiar situación de país petrolero con una economía estancada le ha permitido generar ahorros extraordinarios para reducir esporádicamente la deuda.

Durante los años eufóricos de la liberalización también volvió a aumentar la proporción de deuda de corto plazo cuyo incremento desmedido a finales de los 70 desencadenó la insolvencia de 1982. Venezuela y México por ser países petroleros sufrieron una explosión de la deuda a corto plazo que fue la causa de la crisis, más que el monto total de endeudamiento. La reapertura del acceso a los mercados hizo posible que estos países volvieran a incrementar su deuda de corto plazo, luego de un período de drástica caída. La aceleración de los 90 es detenida primero por la crisis mexicana y, luego de una recuperación breve, por la crisis asiática.

El mayor éxito de las reformas ha sido sin duda la eliminación de las elevadas tasas de inflación. El espectro de la hiperinflación ha desaparecido de los países donde esta amenaza era endémica; con la excepción de Venezuela los restantes países del grupo analizado han alcanzado tasas de un solo dígito, como puede apreciarse en el cuadro 2. Las reformas han puesto una restricción a la manipulación de las cuentas nacionales para administrar el conflicto social que fue ablandado también por la esperanza en el inminente éxito de las nuevas políticas para crear desarrollo y bienestar.

Cuadro, 2
Inflación
Tasas de crecimiento promedio anual

	80-85	85-90	91-96	97	98	99	00
Argentina	335.6	1,192.7	35,8	2,5	0,9	-1,6	-07
Brasil	141.9	1,056.9	1.061,9	6,9	3,2	8,4	5,5
México	56.4	75.7	21,6	20,6	15,9	12,3	8,9
Colombia	23.1	25.0	24,0	18,9	20,4	9,2	8,8
Venezuela	12.7	38.9	54,1	50,0	35,8	20,4	14,2
Chile	23.8	19.4	12.8	6,1	5.1	2,3	4,7
Perú	97.4	2,341.4	96,3	8,6	7.2	3,7	4,0

Fuente: WDR 2000

El cuadro 3 muestra que el déficit fiscal ha mejorado sensiblemente en Argentina, México y Perú si se le compara con la década de los 80, pero ha empeorado en Brasil en los últimos años de la década. En Venezuela ha permanecido sujeto al ciclo petrolero de manera que las cifras relativamente buenas expresan la vulnerabilidad fiscal del país que no ha podido modificar sustancialmente el modelo rentista petrolero que caracteriza su economía y sociedad. En contraste, Chile detenta, sin duda alguna, el mejor récord sobre este tema. Si bien las reformas han tenido su importancia en este aspecto, no hay que olvidar que Chile es desde el siglo XIX, el Estado nacional latinoamericano mejor organizado con un tejido organizativo e institucional mucho más sólido y eficiente que en el resto de la región.

Cuadro, 3
Déficit fiscal no financiero
Porcentaje del PIB

	80-85	85-90	91-96	97	98	99	00
Argentina	-14,5	-6,4	-1,8	-1,5	-1,4	-1,7	-2,0
Brasil	-4,3	-3,9	-1,5	-6,1	-8,0	-9,5	-4,6
México	-11,3	-10,6	0,1	1,6	-1,2	-1,1	-1,0
Colombia	-5,7	-1,1	-1,0	-2,6	-6,6	-1,2	-3,4
Venezuela	0,0	-3,9	-4,2	2,2	-2,8	-6,0	-3,6
Chile	-1,2	1,9	2,2	1,9	0,4	-1,5	-0,1
Perú	-8,0	-7,7	-2,2	-0,8	-1,0	-3,0	-2,7

Fuente: Banco Mundial WDR 2000

Han desaparecido las distorsiones en el sistema de precios. Todo esto es un signo claro de que ha mejorado la calidad de la administración de las cuentas nacionales y aumentado la eficiencia de la economía desentramada

del pesado sistema de regulaciones. Pero la promesa de un relanzamiento del crecimiento no ha sido cumplida como puede apreciarse en el cuadro, 4. Es cierto que ha habido un mejoramiento respecto a la década de los 80, cuya

Cuadro, 4
PIB
Tasas de crecimiento promedio anual

	81-90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	91-00
Argentina	-0.7	10.6	9.6	5.7	5.8	-2.8	5.5	8.1	3.9	-3.4	0.0	4.2
Brasil	1.6	1.0	0.5	4.9	5.9	4.2	2.7	3.3	0.2	0.9	4.0	2.6
México	1.9	4.2	3.6	2.0	4.4	-6.2	5.2	6.8	4.9	3.7	7.0	3.5
Colombia	3.7	1.9	3.7	4.6	6.1	5.2	2.1	3.4	0.5	-4.3	3.0	2.6
Venezuela	-0.7	9.7	6.1	0.3	-2.3	4.0	-0.2	6.4	0.2	-6.1	3.5	2.0
Chile	3.0	8.0	2.3	7.0	5.7	10.6	7.4	7.4	3.9	-1.1	5.5	6.6
Perú	-1.2	2.8	0.4	4.8	12.8	8.6	2.5	6.7	-0.4	1.4	4.0	4.2
América L.	1.2	3.9	3.2	1	5.2	1.1	3.7	5.3	2.3	0.3	4.0	3.3

Fuente: Cepal

tasa promedio para la región fue de apenas 1,2%, mientras que la tasa para la década de los 90 es de 3,3%. Pero éste es un resultado decepcionante cuando se le compara con la tasa promedio del período de 1960-1980 que fue de 5,7%. Tan sólo Chile tiene mejores resultados a los de su promedio histórico previo a la crisis hasta 1997. Después de esta fecha, la economía chilena muestra el impacto negativo de la crisis asiática. México arroja tasas positivas, buenas pero inferiores a las anteriores a la crisis, con la excepción de 1995 cuando el producto tuvo una fuerte caída por la crisis del peso. Un signo muy claro del impacto que tiene la globalización financiera sobre la economía real. La rápida recuperación y la inmunidad frente a la crisis asiática revelan la creciente integración de la economía mexicana a la de Estados Unidos.

En términos generales, la crisis asiática tuvo poca incidencia en los mercados financieros latinoamericanos. El temido *efecto tequila* no se repitió, sobre todo, porque las expectativas de los agentes económicos empezaron a librarse del dogma del *efecto dominó* que los agentes globalizantes heredaron de la Guerra Fría y lo aplicaron a la economía global. Esta opinión sostenía que cuando un país en vías de desarrollo entraba en dificultades los demás también se verían afectados. No había ningún fundamento teórico para esto, sino tan sólo la presunción implícita de que los países en vías de desarrollo o cuando menos los de América Latina guardan entre sí un tejido de relaciones económicas parecido al de los países desarrollados. Esto porque en Estados Unidos hay al tendencia a imaginar que las repúblicas latinoamericanas son el equivalente de los Estados de la Unión americana. Durante la segunda mitad de los años 90, estos agentes económicos empezaron a conocer un poco mejor a estos países y a darse cuenta de lo poco integrados que están unos

con otros, mientras que están mucho más vinculados con el mundo desarrollado.

El primer fenómeno clarificador fue el propio efecto tequila que realmente se limitó a causar algún malestar en las bolsas de valores de la región, pero no tuvo consecuencias serias en ningún país a excepción de Argentina, esto debido a que la Caja de Conversión ha vuelto a este país extremadamente vulnerable a las variaciones del comercio exterior, del crédito externo y de los flujos de capitales de corto plazo, de manera que cualquier desequilibrio en el mercado financiero y monetario internacional repercute directamente sobre la economía argentina. El crecimiento en Argentina empieza a declinar en 1998 y entra en una fuerte recesión a partir de 1999 por razones principalmente internas. El Plan Cavallo al corregir los tremendos desequilibrios fiscales y monetarios impulsó un crecimiento basado en la mayor eficiencia que la nueva situación macroeconómica le otorgaba a las actividades empresariales. Pero pronto entraron a jugar los efectos negativos de la Caja de Conversión, sin que la productividad real de la economía aumentara para compensarlos. El comportamiento de Brasil es el más decepcionante de la región, después del de Venezuela que tiene la peor *performance* económica de la década. Este último, aunque la tasa promedio no fue negativa como en la década anterior, tuvo un crecimiento insuficiente y sumamente errático. Tampoco Colombia tuvo una buena actuación, aunque mantuvo tasas positivas de crecimiento, el promedio fue inferior al de la década anterior. Perú muestra los efectos de las reformas de Fujimori que, al igual que en Argentina, al corregir unos abusos administrativos extremadamente grandes, permitieron un crecimiento rápido, pero en la medida en que no se dieron cambios en la productividad física la economía empezó a estancarse.

En definitiva, con la excepción parcial de Chile, que encontró un nicho nuevo en el mercado internacional, y de México, favorecido por la creciente integración con el resto de Norteamérica, los demás países demostraron que las economías reformadas, después de un primer impacto positivo debido a la corrección de los graves desequilibrios, tienden a estancarse, revelando que el problema de fondo de la economía latinoamericana está muy lejos de haber sido resuelto, porque se trata de un problema que la mera política económica de gerencia conservadora de las cuentas nacionales y de liberalización del mercado no puede resolver. Tan sólo un cambio en el estilo tecnológico que permita el desarrollo de una economía diversificada y con elevada productividad podrá hacerlo.

Las economías de Asia han tenido un comportamiento de elevado crecimiento durante las dos últimas décadas hasta la crisis de 1997. Y como la economía japonesa ha permanecido estancada durante toda la última década, el mérito de ese crecimiento a tasas elevadas y sostenidas es de las economías emergentes del área. Estas economías no fueron afectadas por la crisis de la deuda externa, sino de manera marginal y tanto como lo fueron por

la recesión de los países desarrollados entre 1990-1992. En contraste, América Latina muestra un crecimiento muy bajo y sumamente errático marcado por profundas recesiones. La última década 1990-1994, no se diferencia mucho de la recuperación inmediatamente posterior a la crisis de la deuda externa entre 1983-1987. La economía mundial ha tenido también un comportamiento mediocre, aunque menos abrupto que el latinoamericano y, sobre todo, que desde la crisis asiática la situación se ha ido deteriorando en todas partes. En el mundo desarrollado, tan sólo la economía de Estados Unidos ha tenido un crecimiento bueno desde la última recesión en 1992. Pero, en términos generales, la economía mundial ha ido declinando en los últimos años y el estancamiento alcanzará también la economía estadounidense. De manera que la actuación de las economías latinoamericanas ha sido mediocre en un mundo que crece de manera moderada salvo contadas excepciones.

Los efectos sociales

Las dos críticas fundamentales que los reformadores neoliberales le hacían al desarrollismo eran, por una parte, el haber fomentado la mala asignación de los recursos y, por la otra, el haber propiciado la distorsión de las funciones propias del Estado. En el primer caso, se argumentaba que las políticas dirigistas causaban una pésima asignación de los recursos que se traducían en una economía sumamente ineficiente que generaba pobreza y desigualdad: *pobreza*, porque imponía un piso a la absorción de empleo y al crecimiento de la productividad, y *desigualdad*, porque los controles, prohibiciones y regulaciones creaban condiciones artificiales para privilegios clientelares que generaban ganancias rentistas. En el segundo caso, se hacía notar que el Estado promotor de la industrialización había descuidado su función social a favor de su función como productor (Edwards, 1995, 41). La primera de estas críticas es correcta y absolutamente inobjetable por lo que se refiere a la fase final del modelo de sustitución de importaciones, a partir de 1970 en la mayoría de los países. Es menos significativa para las primeras fases, puesto que la creación de una economía industrial, en países productores de bienes primarios, implica necesariamente una modificación expresa de las ventajas comparativas iniciales a favor de la creación de otras. En cuanto a la acusación de haber descuidado el desarrollo social a favor de actividades empresariales, esto no es del todo cierto en las primeras fases, pero, a medida que el modelo entraba en crisis y los déficit imponían nuevas restricciones sobre el gasto público, los gobiernos empezaron a descuidar el gasto social y, en este sentido, podía observarse grandes cantidades de dinero dirigidas a financiar déficit de empresas públicas ineficientes, mientras que los hospitales y las escuelas se deterioraban.

Por lo tanto, con estas acotaciones podemos decir que ambas críticas eran correctas y en esto radica el aspecto positivo de la reestructuración neoliberal que no podía tener la adhesión de todos aquellos que querían salir del

estancamiento y crisis en los que estaba sumergida la región. A estos sectores, los reformadores prometían que *la globalización y las reformas reducirían sustancialmente tanto la pobreza como la desigualdad*. El mercado, libre de interferencias y abierto al mundo, asignaría adecuadamente los recursos y eliminaría los nichos de rentas injustificadas; mientras que el Estado volvería a sus funciones naturales de garantizar la seguridad, la educación y la salud de sus ciudadanos. Pero ya en 1998, a la tecnocracia del Banco Mundial le parecía que:

The expectation, however, was not only that globalisation and the “first-generation” reforms would raise economic growth rates, but that they also would significantly reduce poverty and inequality. Indeed, capital inflow and export growth were expected to promote the development sectors. This has not occurred. To be sure, the reforms have produced a decline in poverty rates, but this development seems to be more a consequence of the decline in inflation rates and modest growth, rather than of the distributive consequences of trade and financial liberalisation. In particular, the resumption of growth has not been accompanied by strong labor demand in the formal sector (in many countries either formal unemployment or informal employment have increased); export growth has been concentrated in natural-resource intensive industries; and the wage differentials between skilled and non-skilled labor appear to have widened. Consequently, income-distribution problems have not improved in many countries, and have deteriorated in others, which has resulted in poverty rates that remain unacceptably high. In addition, economic insecurity for the poor and middle classes, linked to job insecurity and income volatility, has tended to increase (Burki y Perry, 1998b, 1).

Los cuadros siguientes explican por qué se ha producido este estado de ánimo en uno de los organismos clave, en llevar a cabo las reformas bajo cuya tutela se dio el Consenso de Washington. El ingreso per cápita aumentó en todos los países considerados excepto en Venezuela, donde cayó debido al pésimo manejo de la economía por parte de los distintos gobiernos que no hicieron otra cosa que agravar los serios problemas estructurales del agotado modelo rentista petrolero que este país no ha podido reemplazar. El salto más grande lo dan Argentina y Chile, pero en el caso del primero es debido fundamentalmente a la eliminación de la inflación y la revalorización implícita en el establecimiento de la *Caja de Conversión*. Más genuino es el incremento chileno que muestra los beneficios de una tasa de crecimiento sostenida por largo tiempo. Brasil y Perú también muestran un aumento importante debido a la corrección de la inflación. Pero estos avances en el producto por habitante no reflejan una verdadera mejora de la situación social de estos países. La reducción de la pobreza ha sido mínima. En 1980 el número de personas que obtienen menos de un dólar al día era 35% de la población de América Latina y el Caribe.

Cuadro 5
Ingreso per capita
de
Siete países de América Latina

	1970- 1975	1980- 1985	1993- 1998
Argentina	2,680	2,650	8,030
Brasil	1,170	1,580	4,630
México	1,480	2,180	3,840
Colombia	570	1,160	2,470
Venezuela	2,600	3,830	3,530
Chile	920	1,420	4,990
Perú	1,090	950	2,440

Fuente: Banco Mundial WDR 2000 y Cepal

La crisis de los 80 hizo crecer esa cifra a 41% en 1990. Estimaciones recientes del Banco Mundial colocan el porcentaje de pobres en 39% lo cual ni siquiera elimina el incremento de la década perdida. La tasa de crecimiento de la región fue para toda la década de 3,3%, muy baja para una reducción substancial de la pobreza. Estudios recientes demuestran que la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza es tanto más inelástica cuanto mayor es la concentración del ingreso y esta inelasticidad aumenta todavía más, mientras mayor sea la concentración de la propiedad de bienes (Deininger y Squire, 1997; Burki y Perry, 1998a). Esto quiere decir que mientras mayor sea la concentración del ingreso y de la propiedad más elevada deberá ser la tasa anual de crecimiento para tener algún efecto en la reducción de la pobreza. Por estas razones, los expertos estiman que el PIB de la región debería crecer por lo menos a 6% anual para tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza.

Estos estudios, realizados por investigadores favorables a las reformas, reconocen implícitamente la importancia de las políticas de ingresos y de las formas de propiedad para una estrategia de desarrollo eficaz. En la imposibilidad para sacar las debidas conclusiones de estos hechos, reconocidos por sus propias investigaciones, está una de las mayores limitaciones teóricas del neoliberalismo, explicable sólo si se toma en cuenta que, más que la expansión del mercado como tal y la mejor asignación de los recursos, la reestructuración neoliberal busca la expansión del *poder corporativo*. Un liberalismo que fuera algo más que mera cobertura ideológica de la globalización corporativa haría de la *innovación en las formas de propiedad* el eje central para crear una sociedad de individuos soberanos, coordinados por el mercado, libre de organizaciones verticales y despóticas como las corporaciones¹⁶. En la superación de las tradicionales formas públicas y privadas de

¹⁶ Sobre este tema, la reforma es muy conservadora. Un informe del Banco Mundial reconoce que "substantial institutional reform has taken place since the early 1990,

propiedad está la posibilidad de reconciliar los procesos antagónicos de acumulación de capital y de autovaloración laboral en una sociedad de hombres libres.

América Latina es la región del mundo con la peor distribución del ingreso y concentración de la propiedad de bienes. Esta última expresa el fenómeno de la exclusión que consiste en la ausencia de propiedad sobre bienes factoriales que permitan sustentar reclamos sobre el producto nacional. En este sentido, los excluidos son aquellas personas que, aunque son libres y gozan de derechos jurídicos como los demás, ni siquiera son propietarios de una *fuerza de trabajo* convertible en un bien económico. Este es el fundamento económico de la exclusión que quiere decir justamente personas que no son propietarios de ninguna *dotación inicial de recursos* para la economía, para decirlo con palabras de la teoría neoclásica, y por lo tanto no pueden convertirse en *agentes económicos* de ningún tipo: empresarios, comerciantes, trabajadores, etc. No es posible pues eliminar la exclusión sin convertir a estas personas en propietarios de algún tipo de dotación de recursos iniciales. De ahí la importancia de incorporar el desarrollo de formas adecuadas de propiedad en una estrategia de crecimiento que quiera eliminar la exclusión. Una estrategia liberal que no traicionase sus principios fundamentales haciendo compromisos con el poder despótico, debería hacer mucho énfasis en las formas de propiedad, atacando no sólo la propiedad estatal, sino también la corporativa que es igualmente despótica. En cambio, los neoliberales se limitan a tocar marginalmente este problema de la exclusión, proponiendo la *educación* como la solución, entendiendo por educación el adiestramiento técnico-profesional. En efecto, este tipo de educación convierte a los excluidos en propietarios de una fuerza de trabajo demandable por el mercado, es decir, los convierte en asalariados. Pero una educación mediante prácticas sociales que conviertan a estas personas en individuos soberanos implica convertirlos en propietarios de otros *recursos iniciales*.

De manera que es importante no confundir la pobreza con la exclusión. La primera se refiere a las condiciones de vida de la persona, la segunda a las relaciones de poder que fijan su posición en el orden social. Los excluidos son personas provenientes de prácticas sociales desarticuladas de su cohesión social originaria que no son integrables al proceso de acumulación de capital. En este sentido, la exclusión no es un fenómeno residual, sino permanentemente producido por la dinámica económica y que aparece en ese espacio que separa la acumulación del capital de la autovaloración laboral de la cual también están excluidos. Este fenómeno de desarticulación de las prácticas sociales ha sido por razones históricas mucho más profundo y abrupto en América Latina que en el resto del mundo. Por eso en América Latina la pobre-

especially in the protection of property right, by reducing the risk of expropriation of private property and improving contract enforcement" (Burki y Perry, 1998b, 4).

za urbana representa dos terceras partes de la pobreza total. En Asia o en África los niveles de pobreza son mayores, pero la exclusión es menor.

A juzgar por sus manifestaciones indirectas, la reestructuración neoliberal no sólo no ha resuelto el problema de la pobreza, sino que ha agravado el de la exclusión. El mejoramiento de los niveles de pobreza se explican por efecto del crecimiento moderado y la reducción de los desequilibrios, pero la mayor concentración del ingreso implica una mayor concentración de la propiedad de bienes factoriales, lo que hace presumir una mayor exclusión. Ahora bien, como puede observarse en el cuadro 6, la concentración del ingreso ha aumentado considerablemente en todos los países, menos en Colombia. Este *efecto de exclusión* es una consecuencia necesaria de la estrategia neoliberal que tiene como objetivo explícito eliminar los mecanismos asistencialistas del Estado que habían sido instaurados precisamente para aliviar el conflicto social provocado por la exclusión de la propiedad de bienes y la desigualdad. La visión neoliberal supone que el mercado compensará oportunamente la pérdida de esta asistencia social con la incorporación de los excluidos al proceso productivo que de esta manera sustituirían las transferencias del Estado por reclamos directos sobre el producto nacional en tanto que propietarios factoriales que participan en su producción. Pero comoquiera que la condición de excluido se debe a la no posesión de ningún factor productivo –ni siquiera fuerza de trabajo empleable–, entonces no se comprende cómo el mercado podría absorber la exclusión.

Cuadro 6
Indicadores sociales
De
Siete países de América Latina

	Coef Gini	Coef Gini	Quintil superior de ingreso	Quintil inferior de ingreso	% de Población en pobreza crítica	Pobl. Urbana	Tasa de fertilidad
	1980	1998					
Argentina	40,8	59,0	--	--	17	89,3	2,6
Brasil	59,4	60,0	63,8	2,5	--	80,1	2,3
México	50,6 ^a	53,7	56,2	3,6	--	74,0	2,8
Colombia	58,5	57,1	60,9	3,0	--	73,1	2,7
Venezuela	42,8 ^b	48,8	53,1	3,1	45	86,3	2,9
Chile	--	56,5	61,0	3,5	20	85,2	2,2
Perú	42,8 ^c	46,2	51,2	4,4	49	72,0	3,1

Fuente: Banco Mundial ; World Development Report 2000 y Poverty and Income Distribution in Latin America

^aaño 1994; ^b año 1985; ^c año 1986

Por lo tanto, el *efecto de exclusión* parece ser un rasgo inherente a la estrategia neoliberal, y no un fenómeno pasajero. En la nueva segmentación del territorio social, los espacios excluidos acompañan a los segmentos corporativos que los acotan en un nuevo sistema de enrejado que reemplaza al del Estado nacional (Cf. Deleuze/Guattari, 1998; Del Búfalo, 2001a). Además de la exclusión también se ha agravado el desempleo que no debe

confundirse con aquélla, puesto que el desempleado es un oferente de trabajo empleable por la economía, pero para el cual no hay demanda durante el período relevante. Desde luego que cuando este período se vuelve ilimitado, entonces esto significa que el trabajador ya no es empleable, ya no posee un *factor* de producción para la economía y se convierte en excluido. Durante la década de los 90, el desempleo ha aumentado en casi todos los países, como puede apreciarse en el cuadro 7.

Cuadro 7
Desempleo
Tasa promedio anual

	80-85	85-90	91-96	97	98	99	00
Argentina	4,7	6,5	11,6	17,2	12,9	14,3	15,1
Brasil	6,6	3,8	5,2	5,4	7,6	7,6	7,5
México	4,9	3,5	4,1	5,6	3,2	2,5	2,3
Colombia	11,0	11,5	9,7	11,3	15,3	19,4	20,6
Venezuela	10,2	9,8	9,2	11,9	11,3	14,9	14,6
Chile	15,9	9,8	7,2	6,5	6,4	9,8	9,4
Perú	8,1	6,7	8,3	8,7	6,6	9,4	--

Fuente: Banco Mundial, World Development Report 2000 y Cepal Informe preliminar 2001

En el caso de Argentina, este aumento ha sido drástico debido a la Caja de Conversión que no permite utilizar la política monetaria o la manipulación del tipo cambio para compensar la baja productividad. La única excepción es México que tiene facilidades para exportar sus desempleados a Estados Unidos.

El desempleo ha contribuido a empeorar los indicadores sociales y, aunque podría ser una consecuencia transitoria del reacomodo del aparato productivo, este no parece ser el caso, como lo sostienen los mismos analistas neoliberales que atribuyen su causa a la rigidez del mercado laboral que ya analizamos. El sector de trabajadores empleados tampoco se ha visto particularmente beneficiado. Aunque los salarios reales han mejorado con respecto a la década perdida, su comportamiento durante los 90 ha sido irregular en los distintos países. Los salarios reales han mejorado ligeramente en Brasil, Chile y Colombia, pero han empeorado en los otros países.

De manera que la primera oferta de la reestructuración neoliberal de generar un crecimiento sostenido mediante una mejor asignación de los recursos para lograr una reducción de la desigualdad no se ha cumplido. La justificación que dan los reformadores es que esta mejor asignación de los recursos se ha visto frenada por la falta de instituciones adecuadas. La primera generación de reformas debe ser seguida por una segunda que se concentre en el desarrollo de instituciones adecuadas para enfrentar los retos de la globalización (Burki y Perry, 1998a).

Cuadro 8
Remuneraciones reales
Índice promedio anual

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Argentina	100,4	101,7	100,4	101,1	100,0	99,9	99,3	99,0	99,3	100,8
Brasil	82,1	85,5	91,2	98,5	100,0	100,4	107,7	111,5	118,5	—
México	93,8	100,5	93,3	98,2	100,0	90,1	89,1	91,5	92,4	98,0
Colombia	92,4	93,5	97,9	98,8	100,0	101,5	104,2	107,8	105,9	109,2
Chile	84,9	88,7	91,8	96,1	100,0	104,1	106,6	109,5	112,1	113,8
Perú	98,7	95,2	94,4	109,2	100,0	95,2	94,5	92,7	90,7	90,1

Fuente: Banco Mundial, World Development Report 2000 y Cepal Informe preliminar 2001

Las reformas institucionales

Se trata de un cambio importante en relación con el optimismo simplista que animaba el Consenso de Washington que la propia realidad se encargó de frustrar:

Both the spread of the Mexican peso crisis of 1994-95 and the more recent Asian financial crisis demonstrated the increased vulnerability of national economies to external shocks in a world characterised by rapidly increasing financial integration. In addition, globalisation has brought with it potentially adverse distributive effects, which need to be offset by new institutional structures (i.e., social safety nets and improved access to quality education for vulnerable groups) (Burki y Perry, 1998b, 25).

Se trata de un cambio importante, porque es la primera vez que la reestructuración se aproxima al meollo del problema de subdesarrollo latinoamericano. Emerge una corriente de opinión del seno del organismo multilateral bajo cuyo amparo se dio el Consenso de Washington que reconoce, a su manera, la necesidad de cambiar el tejido social. No se trata pues, como se creyó al principio, de un simple problema de políticas equivocadas, debido al *populismo* y al desconocimiento del mercado. El orden social latinoamericano aparece ahora en primer plano no sólo como el causante del subdesarrollo histórico de la región, sino como el obstáculo actual para la reestructuración. En esta lectura tecnocrática, la complejidad política de las prácticas sociales cuyas relaciones de poder generan la exclusión y la pobreza se reduce a un problema de *instituciones* inadecuadas, que termina reduciéndose aún más a un problema de ciertas instituciones directamente vinculadas a la operatividad de la acumulación como el sistema financiero y el mercado de capitales, o a la compatibilización de la autovaloración laboral con el sistema educativo y los contratos de trabajo o con la gerencia general de todo el proceso, como la administración pública y el sistema judicial.

Ahora bien, mientras que las prácticas sociales que tejen la sociedad comprenden múltiples dimensiones, que van desde los procesos físicos y corporales hasta los discursivos, que componen los sujetos sociales, el

institucionalismo reduce pragmáticamente toda esta complejidad, por una parte, a conjuntos de reglas formales e informales que denomina *instituciones* y, por la otra, a asociaciones de *actores* con un fin determinado que denomina *organizaciones*. En este achatamiento de la complejidad material de la constitución de lo social, desaparecen las relaciones de poder entre sujetos sociales y sólo encontramos conflictos operativos entre *actores* o *agentes* que no son más que personificaciones de determinadas funciones. La sociedad se vuelve una articulación de instituciones y organizaciones que condicionan el comportamiento de los actores.

Para comprender mejor el porqué de esta súbita revalorización del problema de las instituciones es necesario recordar que el neoliberalismo es fundamentalmente una propuesta de políticas económicas que implica un ordenamiento de la sociedad en el cual el mercado cohesiona la mayor parte de las relaciones sociales, a excepción de un reducido número que son competencia del Estado. El neoliberalismo fundamenta su propuesta en la explicación que da la teoría neoclásica de *qué es y cómo funciona el mercado: un conjunto de reglas específicas que rigen las transacciones entre agentes que intercambian sus respectivas propiedades sobre bienes y servicios. Este intercambio exige una medición rigurosa de las cantidades intercambiadas con el propósito de fijar la proporción correcta que respeta su derecho de propiedad que es el valor o precio de equilibrio.* El mercado neoclásico es pues una institución y la economía un sistema de mercados que se autorregulan.

Con el reconocimiento de que las instituciones tienen un efecto importante en el crecimiento económico, la reestructuración neoliberal reconoce una limitación del mercado para coordinar la economía y la sociedad mayor a la que estaba dispuesta a conceder el neoliberalismo radical de la primera hora, con sus vagas referencias a una sociedad coordinada exclusivamente por mecanismos de mercado. Pero las instituciones que las reformas de segunda generación quieren mejorar y reforzar, ciertamente, mejoran las condiciones de la acumulación y, en este sentido, no es sorprendente que estudios recientes muestren que son importantes para mantener la estabilidad macroeconómica y financiera en los mercados liberalizados, pero muy poco tienen que ver con el problema de la exclusión. Las instituciones que pueden resolver este problema tienen que ver con la organización no despótica de la producción y las condiciones de la autovaloración laboral. Pero este aspecto no puede ser tematizado por la reforma neoliberal, sin *corregir* su sesgo político y en esto radica su eficacia limitada y su carácter ideológico.

Los límites del neoliberalismo

El objetivo técnico principal de la política económica neoliberal en América Latina es lograr una mejor asignación de los recursos que haga posible un crecimiento sostenido y equilibrado que elimine progresivamente la pobreza, y considera que el mercado desregulado es el mejor mecanismo para lograrlo.

El Estado debe mantener una política fiscal neutral que no cause distorsiones monetarias importantes, es decir, debe mantener un presupuesto balanceado o casi y contribuir a lograr una balanza de pago equilibrada. El Estado no debe interferir con regulaciones en los mercados con excepción de aquellos casos donde existan monopolios naturales como en ciertos servicios públicos, evitar que la legislación social introduzca rigideces en el mercado laboral y eliminar todo tipo de restricción y barrera al comercio exterior de bienes y servicios y a los flujos de capitales. La política monetaria debe desarrollarse mediante operaciones de mercado abierto, evitando cambios bruscos que afecten negativamente las expectativas de los agentes económicos, los cuales se encargarán del crecimiento económico, mientras el gasto público se destina a la formación del capital humano –educación y salud–, a la seguridad ciudadana y eventualmente a la construcción de obras de infraestructura que el sector privado no pueda acometer. El desarrollo de un mercado que opere en estas condiciones, y con un contexto institucional estable y adaptado a las necesidades del mercado, no requiere de otra cosa sino de tiempo.

El tiempo ha transcurrido y mostrado los límites operativos de la política neoliberal que radican en la integración irreversible entre el mercado y muchas instituciones del Estado actual que son indispensables para que el primero funcione. La utopía subyacente de crear condiciones reales que se aproximen a las supuestas por la teoría neoclásica choca con el hecho de que la actual es una economía *capitalista*, es decir, *una economía monetaria de producción para el mercado en la cual no son los agentes neoclásicos los que predominan, sino las organizaciones jerárquicas*. En esta economía el ciclo económico no se debe solamente o principalmente a perturbaciones externas causadas por las instituciones estatales, sino a las variaciones de la inversión que tienen determinantes endógenos y exógenos de los cuales las políticas del Estado son sólo una parte que puede afectar la economía de manera negativa o positiva. La política anticíclica es un instrumento eficaz de gerencia pública para aliviar los efectos negativos del ciclo y la inversión pública determinante para el desarrollo de países subdesarrollados. Pero la acción del Estado puede crear distorsiones cuando se abusa de la política económica para manejar una fuerte conflictividad social.

En este sentido, la propuesta neoliberal ha tenido el efecto positivo de llamar la atención sobre los excesos de una política económica que, sin el soporte de un modelo de desarrollo eficaz, intentaba compensar los efectos negativos del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Corregir el fuerte déficit fiscal, la inflación desbocada, la ineficiencia de un aparato estatal hipertrofiado, liberar los sectores productivos anquilosados por el clientelismo político tejido en torno a las empresas públicas, era sin duda una necesidad imperiosa y una condición inevitable para el relanzamiento de la economía; pero bajo ningún concepto era en sí misma una estrategia de desarrollo. Los pocos resultados positivos que muestra la década de los 90 son simplemente la consecuencia de la corrección parcial de esos abusos de

gerencia pública. Pero, si bien son suficientes para mostrar un mejoramiento de la situación general de la región respecto de los años 80, están muy lejos de los resultados alcanzados por la región en el período anterior a 1980. Como expresión de una posible estrategia de desarrollo, las reformas han sido un fracaso que no sólo no han cumplido la promesa de sacar a la región del subdesarrollo, sino que están muy lejos de poder ofrecer resultados comparables con los del desarrollismo en su época de auge. La *mejor asignación de los recursos* propiciada por la reestructuración neoliberal no resuelve el problema fundamental de la *exclusión* que aqueja a América Latina en forma creciente desde la disolución del orden servil colonial. Este problema fue creado por la economía monoexportadora neocolonial, se agravó con la sustitución de importaciones y ahora se agudiza con el neoliberalismo globalizante.

Para decirlo en términos de la teoría neoclásica, el *excluido* no es un *agente económico* porque no posee inicialmente ningún factor productivo o bien que pueda ofrecer en el mercado, no tiene ningún *factor disponible* que el mercado pueda asignar en el sistema económico. La exclusión no es pues el efecto de una mala asignación de recursos y, por lo tanto, está más allá de la influencia del mercado como mecanismo regulador de la economía. Incluso si se acepta la tesis neoclásica de que el mercado de competencia perfecta asegura una ruta de crecimiento sostenido con pleno empleo de los factores disponibles, en estas condiciones los factores empleados serán precisamente los disponibles y no los excluidos. Este crecimiento tan sólo podrá eliminar la pobreza causada por el desempleo o una baja remuneración de factores disponibles. La exclusión en tanto que *no apropiación* inicial de factores productivos es un problema institucional que está más allá del mercado, como el propio neoliberalismo reconoce, cuando le asigna al Estado la tarea de formar el *capital humano*, mediante una fuerte inversión pública en educación.

Esta propuesta, sin embargo, se queda corta respecto de la verdadera naturaleza del problema, puesto que la educación formal o instrumental puede ciertamente producir distintos niveles de fuerza de trabajo demandable por el mercado, pero no asegura su absorción efectiva por parte de la economía cuya demanda de trabajo depende de otras variables. Hay en este argumento una falacia de composición. Además, la creación de *capital humano* en personas singulares no altera la situación *institucional* que genera la exclusión la cual depende de *prácticas sociales* que producen subjetividades incompatibles tanto con la acumulación del capital como con la autovaloración laboral. Pero éste es un aspecto que rebasa el horizonte de la economía política y, por lo tanto, incomprendible para el simple economista —no solo el neoclásico— y, por lo tanto, no es oportuno profundizar en este tema. Baste decir que la exclusión es un problema de producción social de subjetividad de la cual la formación de capital humano y el marco institucional adecuado son tan sólo dos aspectos importantes pero insuficientes porque dejan de lado la construcción social del sujeto (Cf. Del Búfalo, 1998).

¿Quo vadis América Latina?

Pero si la reestructuración neoliberal no ha cumplido con su objetivo técnico de asegurar el desarrollo mediante una mejor asignación de los recursos ni puede resolver el mal endémico de la exclusión, como no lo pudo hacer ni el primer liberalismo de la época monoexportadora ni el desarrollismo cepalino, ciertamente cumple una función eficaz en la homogeneización del territorio social, para facilitar la globalización. De manera que la pregunta a comienzos del nuevo milenio es: ¿cuál será el futuro de la región en el mundo globalizado?

América Latina inicia el nuevo siglo sumida en el estancamiento económico y con todos sus problemas tradicionales irresueltos: desde la deuda externa que sigue creciendo hasta la exclusión y la pobreza que siguen aumentando. La euforia que dio origen al Consenso de Washington ha dado paso a la apatía desesperanzada que sólo quiere gerenciar la crisis lo mejor posible, mientras recrudece la conflictividad social que alimenta las más disparatadas mezclas de tesis y propuestas que en otros tiempos estaban en campos ideológicos opuestos. La región no podrá salir de este atolladero si no logra instalar en su territorio un aparato productivo adecuado que obviamente no es el que le está asignando la actual segmentación corporativa de la globalización.

Quizás haya llegado el momento de pensar en una nueva política de desarrollo que tome en cuenta tanto el cambio en el *estilo tecnológico* que anuncia la *New Economy* como la construcción de nuevas subjetividades sociales capaces de negociar en sus propios términos su inserción en el *Nuevo Mundo Feliz* que se avecina. Pero para ello hay que deslastrarse primero de las concepciones del siglo xix y superar la experiencia del siglo xx.

Bibliografía

- Aschauer, D. A. (1989): "Does Public Capital Crow out Private Capital?", *Journal of Monetary Economics*, n° 24.
- Barro, R. (1974): "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, n° 81, diciembre.
- Bruno, M. (1991): "High Inflation and the Nominal Anchor of an Open Economy" en *Princeton Essays in International Finance*, Princeton University Press.
- Burki, S. J. (1999): *Changing Perceptions and Altered Reality: Emerging Economies in the 1990's*, Washington, the World Bank.
- Burki, S. J. y G. Perry (1998a): *La Larga Marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Mundial, Estudios sobre América Latina.
- _____ (1998b): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, D.C., Banco Mundial, Estudios sobre América Latina.

- Calvo, G. (1978): "On the Time Consistency of Optimal Policy in a Monetary Economy", *Econometrica*, n° 46, noviembre, 1411-1428.
- Calvo, G., L. Laiderman y C. Reinhart (1993): "Capital Inflows and the Real Exchange Rate Appreciation in Latin America", *IMF Staff Paper*, n° 40, marzo.
- Corbo, V. y K. Schmidt-Hebbel (1991): "Public Policies and Saving in Developing Countries", *Journal of Development Economy*, n° 36.
- Cukierman, A., S. Edwards and G. Tambellini (1992): "Seignorage and Political Instability", *American Economic Review*, n° 82, junio, 537-555.
- Deininger, K. y L. Squire (1997): "New ways of Looking at Inequality and Growth", *Dec notes*, febrero.
- Del Búfalo, E. (1998): *Individuo, mercado y utopía*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- _____ (2001a): *Americanismo y democracia*, Caracas, mimeo.
- _____ (2001b): *Estado nacional y economía mundial: la economía política de la globalización*, Caracas, mimeo.
- Del Búfalo, E., C. Granier y S. Albo (1987): *Crisis y transformaciones en la economía mundial*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Deleuze, G. y F. Guattari (1998): *Mil Mesetas*, Madrid, Paidós.
- Dornbusch, R. y S. Fischer (1993): "Moderate Inflation", *World Bank Economic Review* 7, 1 January, 1-14.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: from Despair to Hope*, A World Bank Book, Nueva York, Oxford University Press.
- Edwards, S. y G. Tambellini (1991): "Explaining Fiscal Policy and Inflation in development countries", *Journal of International Monetary Finance*, n° 10, marzo suplemento.
- Grilli, E. (1999): "Considerations on Reform of the International Monetary and Financial System", *Banca Nazionale del Lavoro*, Quaterly Review, vol. LII, n° 209, junio.
- Haggard y Kaufman (1992): *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*, N.J., Princeton University Press.
- Michaely M. y D. Papageorgius (eds.) (1991): *Liberalizing Foreign Trade*, Nueva York, Basil Blackwell.
- Nogués, Julio (1990): "The Experience of Latin America with Export Subsidies", *Weltwirtschaftliches Archiv*. 126 (1), 97-115.
- Persson, T. y G. Tambellini (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Nueva York, Harwood Academic Publishers.
- Williamson, J. (1990): "What Washington Means by Policy Reform" en *Latin America Adjustment. How much has happened?*, Washington, Institute of International Economics.
- Williamson, J (ed.) (1981): *Exchange Rate Rules: The Theory, Performance and Prospects of the Crawling Peg*, Nueva York, St. Martin Press.
- World Bank (1998): *Stylized Facts and the Characteristics of the Labor Supply in Venezuela: What Can We do to Improve the Outcome?*, documento de World Bank, junio.

TEMA CENTRAL
LA REFORMA PETROLERA
EN VENEZUELA

PRESENTACIÓN

LA REFORMA PETROLERA DEL GOBIERNO DE CHÁVEZ

Luis E. Lander

Una de las 49 leyes aprobadas en noviembre del año 2001, al amparo de la polémica ley Habilitante de ese año, fue la Ley Orgánica de Hidrocarburos. En septiembre de 1999, también en el marco de otra ley habilitante, fue aprobada Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos. Estas dos leyes en sus disposiciones finales derogan todas las anteriores leyes relativas a las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte, almacenamiento, comercialización y conservación de los hidrocarburos. Con la derogatoria de toda la legislación previa y la promulgación de estas dos nuevas leyes orgánicas se establecen las bases legales de una reforma petrolera comparable en sus ambiciones y propósitos a la de 1943, con la ley de Medina que unificó el régimen concesionario, o a la de 1975, con la Ley de Nacionalización.

Podríamos sintetizar los rasgos básicos de la reforma en marcha en los siguientes aspectos. Busca recuperar para el Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio de Energía y Minas, el papel rector en el diseño, definición e implementación de las políticas públicas referidas al sector. A partir de la nacionalización en 1976 y con más fuerza en la pasada década con la llamada *apertura petrolera*, la alta gerencia de Pdvsa fue desplazando de hecho al ministerio en el ejercicio de este crucial rol. Se persigue recuperar niveles apropiados de ingresos fiscales de origen petrolero. Para ello, entre otras modalidades, la reforma privilegia la regalía sobre los impuestos a las ganancias. Cobrar regalía es mucho más sencillo que cobrar impuestos y resulta más transparente. Procura también esta reforma revertir la tendencia a la disminución sostenida de los ingresos fiscales de origen petrolero que se había acentuado con las políticas de *apertura petrolera* e *internacionalización de la industria* impulsadas por Pdvsa con fuerza durante la década pasada. No debe pasarse por alto que el ingreso fiscal petrolero es la principal forma como los sectores venezolanos no petroleros, la mayoría del país, participan de los proventos generados por el principal recurso del país. Otro objetivo de la reforma es fortalecer a la OPEP y para ello compromete a Venezuela en el respeto a los compromisos soberanamente adquiridos con la organización. La participación activa del país en la organización es conceptualizada como un eje clave para la articulación favorable de Venezuela en los actuales procesos de globalización y ha sido, en sus propios términos, exitosa. Se frenan asimismo las tendencias a la privatización de Pdvsa, al restablecer explícitamente y sin dejar

espacio a la reinterpretación lo que en su momento pareció estar bien definido en la Ley de Nacionalización. Cuando en el año 1975 se debatía sobre el controversial añadido al artículo quinto de la Ley de Nacionalización, no parecía haber dudas sobre la participación accionaria mayoritaria por parte del Estado en cualquier empresa mixta. Interesadas reinterpretaciones posteriores dieron origen, durante la época de la *apertura*, a empresas mixtas con participación accionaria minoritaria por parte del Estado. La nueva legislación establece explícitamente que en cualquier asociación del Estado, o de alguna de las empresas de su propiedad, con inversionistas privados para la constitución de empresas mixtas con el propósito de desarrollar actividades primarias en el sector de los hidrocarburos, debe garantizarse el control del Estado en las decisiones al mantener éste una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social. Son estas actividades primarias las más lucrativas del negocio petrolero y preservar para el Estado el control accionario de las empresas dedicadas a ellas es también otra forma de defender unos niveles adecuados de ingresos fiscales de origen petrolero.

Dada la incuestionable relevancia que para Venezuela tiene el diseño e implementación de esta reforma, desde el primer semestre del pasado año venimos programando el tema central que hoy estamos publicando. Para el 11 de abril de este año, fecha del fallido golpe militar, el grueso del trabajo estaba ya concluido y, salvo detalles menores, se encontraba listo para entrar a imprenta. A los sobresaltos y angustias vividos el día 11 y siguientes, se nos añadió la sensación de haber perdido, nosotros en la revista y los colaboradores de este tema central, horas de trabajo puestas en la preparación de un tema central que los acontecimientos de esos días parecieron desactualizar radicalmente en cuestión de horas. Entre los anuncios iniciales del gobierno de facto estuvo el de derogar mediante decreto todas las leyes aprobadas con la Habilitante del 2001, incluida por supuesto la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Así mismo, entre las pocas designaciones del gobierno provisional resultante del golpe militar estuvo la del general Guacaipuro Lameda como presidente de Pdvsa. No debe olvidarse que ese general había sido reemplazado del mismo cargo, entre otras razones, por su oposición pública a la Ley de Hidrocarburos. Hubo también señales públicas claras que nos mostraban que la gerencia de Pdvsa retomaría plenamente la conducción de las políticas públicas para el sector. Todo ello auguraba un radical cambio de rumbo en la política petrolera venezolana y una vuelta con renovados bríos a las orientaciones que guiaron la *apertura petrolera*.

En este tema central presentamos cinco artículos de connotados especialistas y estudiosos de los problemas petroleros. Iniciamos con el artículo *La reforma petrolera venezolana de 2001* de Alí Rodríguez Araque. El ex ministro de Energía y Minas, secretario general de la OPEP y actual presidente de Pdvsa ha sido actor protagónico en el diseño e implementación de la reforma actual. En su artículo presenta las principales orientaciones de esta reforma. Complementa ese primer artículo el de Bernard Mommer, *Venezuela: un nue-*

vo marco legal e institucional petrolero. Este segundo artículo de quien ha sido por muchos años un acucioso investigador de los asuntos petroleros venezolanos y mundiales, nos presenta un resumen de la nueva legislación para el sector de los hidrocarburos en el país. Como tercer artículo presentamos uno de Alan J. Viergutz quien es un empresario del sector petrolero privado venezolano y ha ocupado la presidencia de la Cámara Petrolera de Venezuela. En su artículo, *La política energética de Venezuela y el sector privado*, sostiene que la nueva política petrolera es nacionalista al buscar consolidar el complejo industrial nacional, con la participación de capital y empresarios del país en la industria petrolera venezolana. Le sigue el artículo de Jesús Mora Contreras, *El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal.* En su trabajo este investigador de la Universidad de Los Andes examina sistemáticamente lo concerniente al origen legal de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela. Es éste un debate crucial ya que, entre las opiniones contrarias a la actual reforma, hay aquellas que han llegado a cuestionar no sólo la condición de empresa pública para Pdvsa, promoviendo así su privatización, sino que la propiedad pública de los yacimientos mismos también se ha puesto sobre el tapete. Cierra este tema central la contribución de Juan Carlos Boué, quien es actualmente investigador del Instituto de Estudios Energéticos de Oxford, Inglaterra. En este artículo, *El programa de internacionalización de Pdvsa: ¿triumfo estratégico o desastre fiscal?*, se nos presenta un pormenorizado análisis de los alcances y consecuencias de la relativamente poco discutida política de internacionalización de Pdvsa y donde se cuestiona lo que ha sido publicitado como logros de esa política, subrayándose los enormes costos fiscales que ella ha acarreado.

Ya superadas las dramáticas horas del día 11 de abril y siguientes, la vigencia de la discusión sobre la reforma petrolera recupera actualidad. Con este tema central la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, como ya lo ha hecho con dos temas centrales anteriores, quiere contribuir y participar en el siempre muy necesario democrático debate sobre lo que ha sido medular para la sociedad venezolana durante buena parte del siglo xx y todo parece indicar que continuará siéndolo en el futuro. La relación del Estado y de la sociedad venezolana en su conjunto con el sector petrolero debe y tiene que ser diáfana y transparente. La definición de los rumbos y las orientaciones para este vital sector debe ser responsabilidad de todos.

LA REFORMA PETROLERA VENEZOLANA DE 2001¹

Alí Rodríguez Araque

La actual reforma petrolera venezolana pone a la orden del día el debate sobre algunas realidades mundiales sin cuya comprensión resulta imposible ubicarse correctamente. Comencemos por anotar las más importantes a tomar en cuenta.

1) En el escenario petrolero internacional concurren tres grandes actores: el propietario del recurso, el inversionista y el consumidor. Todos ellos con derechos legítimos: el primero, a reclamar una contribución patrimonial por el acceso a *su* recurso natural; el segundo, a obtener una ganancia por *su* capital invertido en la búsqueda y extracción y, el tercero, a garantizar *su* abastecimiento a un precio razonable, es decir, que le sea accesible. Naturalmente, el primero tenderá a obtener la más alta remuneración, el segundo, a la más alta ganancia, y el tercero, al precio más bajo. El punto de partida es reconocer tales derechos a cada uno, sin que sea legítimo negar el de ninguno de ellos.

Desde luego, existen otros actores que no están ligados a la relación principal, como es el caso de la actividad desplegada por los especuladores en los mercados de futuro.

2) Aun cuando los derechos de los Estados sobre sus recursos naturales han sido reconocidos en distintas declaraciones de las Naciones Unidas, desde los años 70 se ha venido desplegando una ofensiva orientada a reducirlos o, incluso, a abolirlos mediante distintos acuerdos multilaterales y bilaterales. A ello se suma el hecho muy importante para los propietarios de que el petróleo es un recurso natural no renovable, *se agota*².

3) La cuestión petrolera no constituye solamente un problema nacional, sino que ha sido siempre, y lo será cada vez más en estos tiempos de globalización, un problema internacional. En este ámbito se mueven fuerzas que

¹ Parte de estos comentarios fueron presentados al Seminario sobre la Ley Orgánica de Hidrocarburos organizado por el Ministerio de Energía y Minas en marzo de ese mismo año.

² En relación con todo el complejo juego de intereses en el plano internacional, para una mayor comprensión, véase Mommer, 2002.

si bien suelen ser contradictorias no por ello son necesariamente irreconciliables.

Dentro de tales realidades se ha venido desarrollando, desde siempre, la historia petrolera de Venezuela, al igual que en otros países propietarios. El desarrollo de la conciencia política del país se ha expresado, a su vez, en distintas reformas que generalmente, aunque no siempre, se han expresado en modificaciones más o menos importantes de la normativa legal.

Podría decirse que este proceso se inicia tempranamente con la reforma de 1920, cuando se separan las materias de minas de las de hidrocarburos. A partir de ese año se produce una sucesión de leyes que culmina con lo que el entonces presidente Isaías Medina Angarita denominó la Gran Reforma Petrolera de 1943. Ésta comprendió no sólo a la Ley de Hidrocarburos, sino también la primera ley que rige la materia del impuesto sobre la renta. La primera condujo a la unificación del sistema de concesiones en cuanto a la extensión y duración de los contratos, así como también de las regalías. Con la segunda, se estableció la soberanía impositiva del Estado que sirvió de instrumento a los sucesivos gobiernos para incrementar la participación del país en los proventos petroleros.

La Ley de Hidrocarburos de 1943 se mantuvo vigente hasta la última reforma de 2001. Mas, como se sabe, en 1975 se aprobó la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (Loreich) mediante la cual se nacionalizaron todas las actividades en este sector. El sector privado sólo podía participar "en casos especiales", esto es, por vía de excepción en las actividades reservadas o como simple proveedor de bienes y servicios.

A partir de 1989 se inician distintas acciones que, identificadas bajo el lema de "Apertura Petrolera", cubrieron tres grandes esquemas: convenios operativos, convenios de ganancias compartidas y asociaciones estratégicas, estas últimas orientadas a la explotación y mejoramiento de los crudos de la Faja del Orinoco. Este proceso representó una reforma de facto, toda vez que no se modificó ninguna norma, sino que se apeló a una muy laxa interpretación del artículo 5° de la Loreich. Así se otorgaron más de 30 convenios operativos, ocho convenios de ganancias compartidas y cuatro asociaciones estratégicas.

Finalmente, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG) en el año 2000 y la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) de 2001, se inicia una nueva etapa de reformas que comprenderán no sólo los aspectos legales, sino también los institucionales y negociales.

A ésta se referirán los comentarios que siguen.

La nueva reforma petrolera

La nueva Constitución es una guía general donde se definen los grandes objetivos y orientaciones para el conjunto de la sociedad en respuesta a las nuevas realidades del mundo y de Venezuela. De manera que toda la estructura legal que ha de regir las relaciones entre los distintos sectores de la sociedad, tienen que alinearse con el nuevo proyecto nacional encarnado en la Constitución.

En el caso específico de la materia de hidrocarburos, los principios generales aparecen establecidos en el Preámbulo de la Constitución y en sus artículos 5, 11, 113, 150, 151, 156 –numerales 12 y 16– así como en los artículos 209, 301, 302 y 303. En el conjunto de artículos citados, tiene relevancia lo relativo a la soberanía sobre los recursos de hidrocarburos, la declaratoria de interés público, la solución de dudas y controversias, la competencia del Poder Público Nacional, particularmente en lo que se refiere al régimen y administración de las minas e hidrocarburos. Ahora bien, es necesario destacar que las competencias otorgadas por la Constitución en este sentido son amplias pero no agotan, como no pueden hacerlo, las estrategias, las políticas y los mecanismos necesarios para llevar adelante los principios en ella enunciados.

Así, pues, cabe preguntarse sobre los objetivos estratégicos de una nueva política en materia de hidrocarburos, así como las vías y los mecanismos para alcanzarlos. De los largos debates que se han extendido a lo largo de los años posteriores a la nacionalización, pueden extraerse algunas conclusiones, en primer lugar, en torno a los objetivos. Entre ellos aparecen con una particular relevancia para el país, los siguientes:

–La necesidad inaplazable de restablecer el control del Poder Público Nacional sobre los recursos de hidrocarburos

Así lo ordena el artículo 156 de la Constitución en su numeral 16 que coloca en manos de este Poder, *el régimen y administración de las minas e hidrocarburos*, principio ya recogido en la legislación precedente en esta materia. En aplicación de este principio, el artículo 8º de la LOH establece que “corresponde al Ministerio de Energía y Minas la formulación, regulación y seguimiento de las políticas y la planificación, realización y fiscalización de las actividades en materia de hidrocarburos (...) siendo (...) el órgano nacional competente en todo lo relacionado con la administración de los hidrocarburos...”

El control del Estado sobre el recurso natural implica una clara separación entre tierra y capital. Con ello se garantiza la transparencia de la relación entre el propietario del recurso, o quien ejerce su administración, y los que invierten para obtener un provecho de su explotación, indistintamente si éste es un ente privado o público. Antes de la nacionalización esa separación estaba muy clara dado que el capital aparecía representado por las empresas extranjeras.

Después de la nacionalización, surgió una confusión de roles. La misma condujo a que Pdvsa desplazara al Ejecutivo Nacional en la elaboración de las políticas, los planes, el diseño y administración de las diferentes versiones de contratos. La expresión más reveladora de todo este proceso de desbordamiento de competencias es la llamada *apertura petrolera*.

La diferenciación de los roles permite al mismo tiempo que Pdvsa, como operadora, sea un instrumento eficaz de política industrial, concentrándose en sus actividades específicas de conformidad con el decreto que le dio origen como *coordinadora* de las empresas filiales, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 6° de la ya derogada Loreich.

El Ministerio de Energía y Minas, por cuyo órgano el Ejecutivo Nacional cumple las referidas funciones, asume en los hechos y en el derecho la administración de las tierras y, con ellas, las distintas formas contractuales. Ello requerirá, en mi opinión, la creación de una Dirección de Tierras en dicho Ministerio, encargada de la definición y delimitación de áreas, preparación de las licitaciones cuando éstas sean procedentes, controlar el desempeño de las operadoras conforme al principio de racionalidad en la explotación de yacimientos, el cumplimiento de las normas ambientales y el pago de las regalías. Requerirá, igualmente, que se dote al Ministerio de Energía y Minas de los recursos físicos y humanos indispensables para poder cumplir su rol, particularmente cuando la presencia del sector privado tiene y tendrá una creciente participación en estas actividades. Si algo deja muy claro la experiencia de los años posteriores a la nacionalización es que no basta con disponer de una normativa clara, donde se establezcan las competencias, si las mismas no van acompañadas del fortalecimiento de la institución encargada de su aplicación.

–Restablecer el derecho del Estado a definir y garantizar una contribución patrimonial por el acceso al recurso natural

Detengámonos un momento para analizar este tópico dado que ha sido uno de los más controvertidos en relación con la nueva LOH. El debate está íntimamente vinculado a una controversia que hoy tiene rango internacional. Como ya lo señalamos, la Naciones Unidas han reconocido el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales. Esto significa que cada Estado tiene la potestad de otorgar el derecho para acceder al recurso natural. Ello implica además la potestad para cobrar una contribución patrimonial. Este principio es recogido en el artículo 113 de la Constitución: “Cuando se trate de la explotación de recursos naturales propiedad de la Nación (...) el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público”. En aplicación de este principio, el artículo 44 de la LOH estableció una regalía de 30%, flexibilizándola hacia abajo hasta un $16\frac{2}{3}\%$ para el caso de los crudos extrapesados de la faja del Orinoco.

Queda zanjada así la discusión planteada por algunos altos voceros de Pdvsa que implantaron un sistema contrario a lo que establecía el artículo 41 de la derogada LOH. Así, las regalías fueron reducidas en algunos casos hasta el 1% y en otros se condicionaron a la tasa interna de retorno de las empresas. Debe tenerse en cuenta que, según el mencionado artículo, el explotador del recurso debía pagar un *mínimo* del 16 $\frac{2}{3}$ %, tal como lo explicaba suficientemente la Exposición de Motivos de dicha Ley por lo que, únicamente, podían hacerse reducciones cuando el agotamiento del yacimiento hiciera no comercial el petróleo extraído.

Como también lo hemos señalado, desde hace ya varias décadas se ha desatado una ofensiva mundial orientada a eliminar o minimizar tales contraprestaciones. Tal ofensiva ha tenido sus representantes en Venezuela, con una curiosa particularidad: no han sido los voceros de inversionistas quienes han criticado el ejercicio de un derecho soberano del Estado para definir los niveles de regalías, sino algunos representantes de bufetes, *lobbistas* y asesores venezolanos que tuvieron durante varios años una total acogida por la alta gerencia de Pdvsa.

La regalía, en realidad, no afecta al inversionista pues no es éste quien soporta el pago final de la misma, toda vez que los costos se transfieren en los precios. De allí que la política de abatimiento o eliminación de las regalías sea más el objetivo de organizaciones internacionales, como la Agencia Internacional de Energía, que de las grandes empresas internacionales. Como lo revelan las experiencias de Alaska, Lousiana y Texas en Estados Unidos de Norteamérica así como Alberta en Canadá, se paga un alto porcentaje de regalías sin que haya objeción por parte de las empresas que ejercen actividades allí desde hace muchos años (Mommer, 2002).

En nuestro caso, si bien se incrementa el nivel de las regalías, se está reduciendo el impuesto sobre la renta, con lo que en realidad no se está incrementando la presión tributaria, aunque sí la eficacia en la recaudación. El impuesto sobre la renta se establece una vez deducidos los costos de manera que la tendencia natural del contribuyente es a inflar estos últimos y, con ello, a reducir la contribución fiscal. Es esto, precisamente, lo que ha venido ocurriendo desde mediados de los 80 con los costos de Pdvsa. El resultado es una tendencia a bajar la productividad y a descargar los riesgos en hombros del Estado. Al bajar la contribución fiscal, el afectado final es el sector no petrolero, esto es, la mayoría de la sociedad. La regalía, por el contrario, al basarse solamente en los volúmenes producidos y en el precio mercantil, simplifica la recaudación y obliga a un mayor esfuerzo por reducir costos, compartiendo entre propietario e inversionista los riesgos derivados, por ejemplo, de los precios.

La reforma en marcha podrá crear un Fondo Nacional de Regalías. Éste, además de cubrir parte esencial de los requerimientos presupuestarios, abre la

posibilidad de destinar un porcentaje a la constitución de mecanismos de financiamiento y a propósitos específicos como, por ejemplo, necesidades de los niños y los ancianos, pago de pasivos laborales, desarrollo de fondos de pensiones y muchas otras modalidades. Los ejemplos de Alaska y Noruega constituyen experiencias dignas de estudio a fin de analizar su viabilidad en Venezuela.

–Restablecer el rol de Pdvsa y de las distintas operadoras ya existentes o futuras como instrumentos dedicados exclusivamente a las actividades de exploración, extracción, transporte, refinación y distribución de los hidrocarburos y sus productos elaborados

a-

Este objetivo está en relación directa con el restablecimiento de la competencia del Poder Público Nacional sobre el recurso natural. La conclusión es elemental: concentrada en su objetivo específico, descargándose del peso de elaborar políticas y administrar contratos, Pdvsa podrá concentrar su esfuerzo en obtener mayores rendimientos, recuperando y superando su pérdida competitiva.

–Garantizar el mayor beneficio para la nación en las actividades de mayor rentabilidad

La participación mayoritaria del Estado en las acciones de las empresas a las cuales se les otorguen derechos de explotación, obedece a una lógica elemental. En efecto, es aquí donde está la parte de más alta rentabilidad del negocio de los hidrocarburos. Siendo que la nación es la propietaria del recurso y siendo que el Estado participa como inversionista, mal puede pedírsele que renuncie a obtener un beneficio prioritario en la explotación de lo que por derecho le pertenece. De allí la disposición del artículo 22 de la LOH estableciendo una participación mayor de 50% del capital social en las empresas mixtas dedicadas a las actividades primarias. Quienes han criticado este artículo olvidan que la ley anterior establecía que sólo el Ejecutivo o la empresa nacional podían realizar tales actividades. Únicamente por vía de excepción, como lo establecía el artículo 5º de la derogada Loreich, podía haber participación del sector privado. Con la nueva disposición se termina con la ambigüedad del citado artículo 5º que dio lugar a las más distintas interpretaciones prevaleciendo siempre la menos conveniente para la nación.

–Dar un nuevo impulso a los procesos de industrialización de los hidrocarburos para mejorar la composición de la cesta de exportación venezolana

La Ley de 1943 ya tenía una orientación industrializadora. A tal propósito servía su artículo 43 mediante el cual se reducían las tasas para aquellos productos generados dentro del país. Ahora se trata de dar un nuevo y más vasto impulso a las mismas, incorporando un mayor valor agregado nacional

a la cesta de exportación y obteniendo todos los beneficios en cuanto a la diversificación de actividades dentro del mismo sector de hidrocarburos. Como se sabe, nuestra cesta de exportación está integrada por un 60% de petróleo crudo y 40% de productos. Mejorar tal composición significa no sólo incrementar el valor de exportación, sino el desarrollo de nuevas actividades productivas aguas abajo con la correspondiente expansión de actividades y su impacto en el empleo. Paradójicamente, en lugar de incrementar aún más la capacidad de procesamiento dentro del país, esto se hizo en el exterior a través de la llamada *internacionalización petrolera*³. Ésta, conjuntamente con la *apertura*, fue el eje de la reforma emprendida durante los años 80. Sus resultados se han reflejado en el incremento de los costos de Pdvsa y una caída impresionante de la contribución fiscal petrolera.

Para corregir este rumbo se establece en el artículo 10 de la LOH que estas actividades “pueden ser realizadas por el Estado y los particulares, conjunta o separadamente”. Se trata de materializar la consigna de convertir el petróleo en *una industria industrializadora* estableciendo las bases para la inversión dentro del país en estos procesos. Con el mismo propósito, el artículo 52 establece que “El Ejecutivo Nacional dará prioridad a los proyectos de industrialización de los hidrocarburos refinados que estimulen la formación de capital nacional y vinculen éste a una mayor agregación de valor a los insumos procesados y cuyos productos sean competitivos en el mercado exterior”. Éste es un mercado en expansión. Solamente en Estados Unidos de Norteamérica, la importación de productos crecerá en unos cinco millones de barriles diarios en los próximos 20 años. En lo que pueden caracterizarse como mercados naturales de Venezuela, la tendencia es igualmente a un crecimiento en la demanda de productos. Nuestro país puede proveer parte creciente de esa nueva demanda en una relación mutuamente favorable. La Ley, al establecer la participación del sector privado en todo el proceso aguas abajo, aparece como un instrumento para impulsar una nueva etapa de industrialización de los hidrocarburos fronteras adentro.

–La separación contable de las actividades extractivas de las actividades de transformación y comercio

Tratándose de actividades de distinta naturaleza, aun cuando se encuentren relacionadas entre sí, ellas representan negocios diferentes. Una de las prácticas que más ha afectado el control fiscal ha sido la de *desovar* costos generados en las actividades *aguas abajo en la contabilidad generada aguas arriba*, lo cual enmascara malos negocios y las pérdidas que ellos generan. De manera que una mayor transparencia en el desempeño de cada uno de estos

³ Para la comprensión de este proceso, véase Boué, 2002.

negocios implica una contabilidad por separado. Ello conduce a identificar tanto las eficiencias como los problemas que se confrontan en cada uno de ellos con el consiguiente doble efecto positivo: la empresa podrá desarrollar políticas y planes para incrementar su productividad y el Estado, a su vez, verá facilitado el control de las contribuciones que le corresponden.

-El desarrollo de nuevos factores productivos nacionales

Se trata de romper el carácter de enclave que ha tenido la industria petrolera venezolana a lo largo de toda su historia, aun después de la nacionalización. En efecto, la nacionalización fue sin duda un paso importante hacia una economía productiva, toda vez que el Estado asumió el esfuerzo de explorar, extraer, transportar, procesar y comercializar el petróleo y sus productos. Sin embargo, al nacionalizarse lo que representaba el embrión de empresas venezolanas, concretamente, Mito Juan, Petrolera Las Mercedes y Talón de Venezuela, se esterilizó la posibilidad de nuevos desarrollos productivos del país vinculando sectores de la sociedad en lo que ha sido y será por muchos años más la principal actividad económica de Venezuela. Se limitó de esta manera el desarrollo de un sector nacional que pudiese llenar aquellos vacíos que en la actividad no podía llenar la empresa nacional mediante la complementariedad de actividades. La nueva Ley, teniendo en cuenta esta grave carencia, establece explícitamente la participación del sector nacional.

El artículo 18 de la LOH ordena al Ejecutivo Nacional adoptar medidas “para estimular la creación y consolidación de empresas operadoras, de servicios, de fabricación y suministro de bienes de origen nacional”. De esta manera se da continuidad a una estrategia ya diseñada y materializada con la LOHG que dio lugar a las licitaciones de áreas para el otorgamiento de licencias para la explotación de gas natural. El desarrollo de tal estrategia, articulado con los nuevos procesos de industrialización, está llamado a incrementar aún más la calidad de la cesta de exportación, así como a mejorar la composición de las reservas de hidrocarburos, tanto líquidos como gaseosos, propósito éste que se planteó desde los primeros días de la nueva administración del país.

-La armonización de las leyes y la reforma institucional

La reforma en marcha ha de cubrir otras leyes como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, La Ley de Asignaciones Económicas para los Estados y, particularmente, la Ley de la Administración Central. La primera para provocar los ajustes correspondientes a los impuestos de manera de no incrementar la presión tributaria sobre el contribuyente petrolero, la segunda para garantizar una equitativa distribución de los recursos entre las distintas regiones y la tercera por cuanto en ella se define la distribución de las competencias entre los distintos ministerios.

La reforma habrá de provocar una reestructuración del Ministerio de Energía y Minas a fin de dotarlo de los recursos humanos, técnicos, organizacionales y económicos indispensables para cumplir eficazmente con su rol como rector y administrador de los más importantes recursos de que dispone el país. Tarea de gran complejidad toda vez que comprenden no solamente los hidrocarburos, sino también los recursos mineros, así como hidro y termoeléctricos. Con la estructura y recursos actuales, no pasaría mucho tiempo sin que la dinámica que se ha intentado corregir retome el mismo curso y produzca efectos aún más dañinos para el país.

Desde luego, la reforma pasa por un examen muy riguroso del desempeño durante los últimos 20 años de Pdvsa, particularmente de los efectos que en el mediano y largo plazo producen las políticas de internacionalización y de apertura que, de acuerdo con la información disponible, pueden comprometer severamente la suerte de la empresa. De manera que la reforma tiene que extenderse a una nueva concepción de los negocios. El análisis cuidadoso que debe realizarse en esta materia conducirá a una conclusión elemental: el Estado debe esforzarse en garantizar el control de las actividades aguas arriba, de manera que sus empresas se concentren fundamentalmente en este sector que es donde se encuentra la parte sustancial del negocio petrolero. Es allí donde se generan las mayores ganancias. Habrá, en consecuencia, que buscar los medios menos dolorosos para desprenderse de malos negocios que comprometen negativamente a la empresa y al país. La regla de oro radica en no comprometer a la empresa ni al país en ningún negocio que no sea tan conveniente para el inversionista como para Venezuela. Por ello debe ponderarse, por ejemplo, si lo más conveniente es continuar haciendo inversiones en el exterior cuando la demanda futura nos indica la necesidad de incrementar el potencial para satisfacerla. Fronteras adentro, la LOH deja la cuestión más despejada al garantizar tal principio de conducta negocial del país.

-El mercado interno de productos

Una de las áreas en las que deben crearse las mejores condiciones para la formación y desarrollo de capital nacional es en este sector. Esta materia aparece regulada en los artículos 59 al 65 de la LOH, declarando su carácter de servicio público. En este último se establece un derecho preferente para continuar realizando actividades de comercialización de productos en el mercado interno, a las personas jurídicas y naturales que estuvieren ejerciéndolas para el momento de entrar en vigencia la ley.

Ahora bien, la mayor problemática en este sector radica en la fijación de precios y en los márgenes correspondientes a los distintos agentes integrados en la cadena de distribución. Al mismo tiempo, está el problema de si el precio remunera el costo de producción más una ganancia razonable para la actividad de procesamiento, particularmente cuando es ambientalmente necesario producir gasolinas sin plomo.

En gran medida tales problemas se encuentran relacionados con los impuestos al consumo. La derogada Ley de 1943, orientada a estimular la refinación en Venezuela, establecía reducción de aranceles para los productos generados en el país dado que, para entonces, éstos se importaban del exterior. Tal situación cambió radicalmente. Hoy, la política en esta materia debe orientarse en dos direcciones: la primera, como un instrumento para incrementar la eficiencia energética del país dado el conocido derroche que caracteriza el conjunto de nuestra economía; la segunda, como medio para recaudar recursos que sirvan no sólo para alimentar al fisco, sino también para financiar distintas actividades, entre ellas, las campañas y desarrollos tecnológicos para una mayor eficiencia energética, como parte del desarrollo productivo nacional.

Por todo lo cual, la reforma deberá ubicar estos impuestos en el lugar que les corresponde, bien en las leyes que regulan los impuestos al consumo, bien como una ley específica de impuesto al consumo de productos derivados de los hidrocarburos.

–Fortalecer la participación de Venezuela en el mercado energético mundial

Finalmente debemos estar conscientes, como ya lo expresamos, de que las reformas en el sector petrolero venezolano no escapan al juego de los intereses internacionales. Pese a las estrategias trazadas desde 1974 por los principales consumidores, dirigidas a reducir la dependencia del petróleo, el consumo ha continuado su crecimiento. Según las proyecciones de la OPEP y también de otros organismos internacionales, el consumo petrolero llegará, de los 76 millones de barriles actuales, a más de 89 millones en 2010 y hasta 106 millones de barriles diarios en 2020. Vale decir, un incremento de 13 millones en los próximos ocho años y más de 30 millones de barriles en los próximos 20 años. De los mismos, la OPEP estará proveyendo alrededor de 50%.

El gas natural, por su lado, va experimentar el más intenso crecimiento, ocupando hasta 29% del total del consumo mundial de energía. Se va a erigir así, holgadamente, como la principal fuente energética después del petróleo. Los países de la OPEP, además de sus cuantiosas reservas petroleras, cuentan además con un enorme potencial de gas natural. Venezuela se encuentra entre los privilegiados de contar con ambos potenciales, ocupando así un lugar también creciente en el escenario mundial.

A lo largo de la historia petrolera, Venezuela ha jugado un rol de vanguardia en todo el proceso que condujo a la formación de la OPEP, particularmente en lo que se refiere al despertar de la conciencia de nuestros países como propietarios de un recurso natural de valor estratégico de primer orden en el mundo y de su legítimo derecho a obtener un beneficio por el acceso al mismo. No puede existir duda alguna de que tales derechos se defienden con mayor eficacia, como lo han demostrado los hechos históricos, contando con

una organización como la OPEP. Ello implica el cumplimiento de las políticas y decisiones de dicha organización. De allí la disposición del artículo 6º de la LOH mediante el cual se establece la aplicación de los acuerdos o tratados internacionales a quienes realicen actividades comprendidas en la misma.

Hoy, nuevamente, Venezuela está llamada a jugar un rol destacado en un mundo donde las realidades han experimentado grandes cambios y donde aparecen nuevos retos para los países propietarios de hidrocarburos. Después del auge nacionalista de los años 60 y 70, se ha vivido una verdadera contraofensiva para echar por tierra las conquistas alcanzadas. Confundir y debilitar la conciencia nacional es una de las condiciones para lograr tales propósitos. Elevar la conciencia nacional sobre nuestros legítimos derechos es la gran tarea que tenemos por delante, tarea que no se puede librar exitosamente si nos aislamos. Por ello, no solamente debemos fortalecer tanto cuanto se pueda a organizaciones como la OPEP, sino que debe irse más allá, al encuentro con otros productores fuera de la OPEP tomando en cuenta que tenemos intereses comunes que defender. Esto incluye hasta los productores norteamericanos aún más afectados por las crisis de precios y por las consecuencias que ellas acarrearán.

La relación internacional planteada entre propietarios, inversionistas y consumidores cuenta hoy con un escenario en el Diálogo entre Productores y Consumidores que se realiza anualmente y que en septiembre de este año tendrá lugar en Osaka, Japón, en su VIII Foro Mundial. La expresión de los propietarios del recurso natural tendrá una voz importante en ese foro adonde también concurrirá Venezuela. Otros países propietarios igualmente lo harán. Será una oportunidad más para avanzar en la aproximación de los intereses que, como ya se expresó anteriormente, si bien muchas veces tienen una connotación contradictoria, no por ello son irreconciliables. Así parece ocurrir cuando la idea de adoptar una banda de precios a fin de buscar el objetivo común de estabilizar el mercado y los precios se va generalizando cada vez más.

Las reformas no constituyen hechos puntuales que se definen y resuelven de una sola vez. Son procesos en los cuales se van tomando los datos de la experiencia para hacer los ajustes correspondientes. Lo indispensable es una correcta definición de los objetivos y de las vías e instrumentos para materializarlos. Venezuela vive en estos años un proceso de transición de proporciones que aún no se pueden medir. El gran objetivo que se puede extraer como una conclusión unívoca de la ya larga y muchas veces confusa discusión, es que el país debe avanzar hacia un esquema de signo productivo. Esto es mucho más que una simple cuestión económica. Esto sólo puede considerarse un hecho cuando cristaliza en un cambio cultural del conjunto de la sociedad lo cual se expresa en el campo de una ética del trabajo y de la participación, tanto en la generación de la riqueza y de su distribución, como en el campo de la política, esto es, del poder.

La cuestión petrolera que ha constituido factor de los mayores cambios económicos, políticos, sociales y culturales del siglo xx venezolano, lo seguirá siendo en buena parte del siglo xxi. Sólo que ahora, como ya comienza a serlo, será parte de la inquietud del venezolano en la misma medida en que se desarrolle la conciencia nacional y se rompa con el carácter de enclave que hasta ahora lo ha caracterizado.

Bibliografía

- Mommer, Bernard (2002): *Global Oil and the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.
- Boué, Juan Carlos (2002): "El programa de internacionalización de Pdvsa: ¿triunfo estratégico o desastre fiscal?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 2, Caracas, mayo-agosto.

VENEZUELA: UN NUEVO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PETROLERO¹

Bernard Mommer

El marco legal e institucional anterior al actual para el sector petrolero en Venezuela fue el legado del complejo y prolongado proceso de nacionalización que culminó en 1975 con la Ley de Nacionalización Petrolera. Poniendo fin al sistema de concesiones, se supuso que esta ley representaría la última y definitiva palabra sobre el asunto. En realidad la situación resultó ser mucho más compleja y confusa. La más importante ley de hidrocarburos en Venezuela fue promulgada en 1943 y solamente fue modificada de manera significativa en una oportunidad, en 1967. El propósito de esa modificación fue el de dar cabida a la primera empresa petrolera pública, la Corporación Venezolana de Petróleo, y posibilitar el establecimiento de empresas mixtas. Esa modificación a la ley de 1943 fue posteriormente seguida, entre 1971 y 1975, de la promulgación de otras leyes. La Ley de Reversión, con miras a la reversión a la nación de las principales concesiones, pautadas para 1983 y 1984; la Ley de Nacionalización del Gas Natural; otra Ley de Nacionalización del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos; y, por último, la ya mencionada Ley de Nacionalización Petrolera. Ninguna de estas leyes derogó alguna de las anteriores. En su lugar estipulaban que, en caso de colidir con alguna anterior, la ley que se estaba promulgando tendría preeminencia.

Además, en las décadas de los 60 y 70 una sección especial para los hidrocarburos fue incorporada a la Ley de Impuesto Sobre la Renta, estableciendo tasas más altas para esta actividad y, más importante aún, fue creado un sistema de valores o precios de referencia, que en la práctica significó una regalía adicional a la producción destinada a la exportación. La regalía establecida sobre la base de la Ley de Hidrocarburos de 1943, sin embargo, fue siempre objeto de acuerdos especiales, según lo establecido en el Reglamento de esta ley.

Este conjunto de leyes creó un confuso marco legal, pero no estuvo previsto que perdurara en el tiempo. En 1976 el gobierno intentó unir todas ellas en una única nueva ley, así como revisar también la sección sobre hidrocarburos

¹ Una versión en inglés de este artículo fue publicada en *Middle East Economic Survey*, vol. 45, n° 1, 7-1-2002. Traducción por Luis E. Lander.

de la Ley de Impuestos Sobre la Renta. Sin embargo la recientemente fundada empresa pública de petróleo, Petróleos de Venezuela, S.A. (Pdvsa), exitosamente se opuso a cualquier reforma. En todo caso, en aquel momento esto no pareció tener mayor importancia ya que todo el sector, de un modo u otro, estaba bajo el control del gobierno. Pero eso fue en aquel momento. En los años siguientes la empresa petrolera nacional se aprovechó de los márgenes interpretativos del marco legal. En un principio cautelosamente, más adelante con mayor atrevimiento, pero siempre de manera sistemática. La empresa petrolera nacional fue adquiriendo cada vez más poder a la par de un proceso de debilitamiento creciente del Ministerio de Energía y Minas.

En 1989 el gobierno anunció una nueva política de *apertura petrolera*, reabriendo el sector a la inversión privada. Lo que el gobierno inicialmente tenía en mente era un muy limitado programa relacionado con campos marginales e inactivos. Pero Pdvsa era ya lo suficientemente fuerte como para usurpar esa política, echando a un lado al ministerio y, conjuntamente con las compañías petroleras, consultores y abogados internacionales, iniciar una agresiva y muy exitosa campaña pública para, por un lado, bajar los niveles impositivos y, por el otro, reprivatizar la industria, aunque fuese poco a poco. Hasta 1993, Pdvsa pagaba en regalías, impuestos sobre la renta, y aquel impuesto a la exportación, aproximadamente 65% de sus ingresos brutos. Con la reforma de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1993, ese nivel impositivo fue reducido a la mitad. El gobierno en un esfuerzo por recuperar, aunque fuese parcialmente, la enorme pérdida en sus ingresos fiscales, comenzó, en 1996, a reclamar dividendos a la empresa nacional. Antes de esa fecha Pdvsa nunca pago dividendos; y ahora la empresa se apuró en gastar los recursos disponibles antes que pudieran convertirse en dividendos. Así, los dividendos fueron pagados, por lo menos parcialmente, incrementando el endeudamiento de la compañía. Aun sumando los dividendos, los ingresos fiscales promediaron solamente alrededor de 45% de los ingresos brutos. Al mismo tiempo, los inversores privados en sus contratos comenzaron a disfrutar de niveles impositivos aun inferiores.

En cuanto a la privatización a pedacitos, la política adoptada no fue tanto una reforma como una "creativa" reinterpretación, para no expresarlo con más rudeza, del marco legal e institucional existente. Más aún, esta reinterpretación fue hecha de manera que el país se viera forzado a incrementar su producción sin tomar en consideración las cuotas acordadas en la OPEP y, en última instancia, sin tomar en consideración los precios. En el fondo lo que Pdvsa deseaba era que el país se retirara de la OPEP. Sin embargo, esta política fue temporalmente detenida en 1998, con la guerra de precios de ese año y el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales. Para detener definitivamente la política anterior, el nuevo gobierno promulgó dos nuevas leyes para los hidrocarburos. La primera, la Ley de Hidrocarburos Gaseosos, fue promulgada en septiembre de 1999, y la segunda, la Ley de Hidrocarburos Líquidos, fue promulgada en noviembre de 2001, derogándose con estas dos

leyes todas las leyes previas relacionados con los hidrocarburos, y revisando al mismo tiempo la sección de hidrocarburos de la Ley de Impuesto Sobre la Renta en diciembre de 2001.

La nueva legislación: un resumen

La administración del recurso natural. En la nueva legislación se establece que para explorar y explotar los hidrocarburos se requiere una licencia (es decir, concesión) emitida por el Ministerio de Energía y Minas, y es el Ministerio a quien compete diseñar y organizar toda ronda de licitación. Cualquier acuerdo para formar empresas mixtas entre empresas privadas y públicas tiene que basarse en las mencionadas licencias que son siempre consideradas como el documento de mayor jerarquía en esos acuerdos. En este aspecto la situación existente antes de la nacionalización ha sido restaurada, siendo además ésta la situación usual en cualquier país desarrollado donde exista una empresa pública de petróleo (por ejemplo Noruega). Sin embargo, desde 1989 Pdvsa tomó en sus manos la administración del recurso natural, con las ya mencionadas desastrosas consecuencias para los ingresos fiscales, asumiendo además el papel de rehén de sus socios extranjeros en lo que respecta a la soberanía impositiva y, más generalmente, a sus derechos generales del “dominio eminente” del Estado en cuanto a todos los recursos naturales.

Regalías. La nueva legislación también restablece un piso para las tasas de regalía, un mínimo a ser pagado en cualquier condición. Este piso cumple para el dueño del recurso natural una función similar al salario mínimo para la fuerza de trabajo o la tasa de beneficio usual para los inversionistas. En la ley de 1943 la regalía mínima era de un sexto. Pdvsa sin embargo había rebajado ese nivel a un mero 1% en muchos de los contratos con los inversionistas privados y, lo que es más grave aún, para 1998 Pdvsa estaba trabajando en el diseño de un nuevo régimen fiscal para abolir totalmente la regalía. La nueva legislación de hidrocarburos establece un piso para la regalía, en el caso del gas natural, de 20%, y de 30% para los hidrocarburos líquidos. Respecto al monto de esta última regalía el gobierno ha argumentado que el petróleo extrapesado de la Faja del Orinoco puede afrontar el pago de regalía a esta tasa de 30%, por la evaluación hecha a los cuatro grandes proyectos de inversión actualmente en marcha, todos ellos exitosos, y donde los costos han venido decreciendo por avances tecnológicos y el proceso de aprendizaje por experiencia. Como la Faja Petrolera del Orinoco representa las peores tierras petroleras venezolanas, y las reservas de petróleo extrapesado son tan enormes, no hay necesidad alguna de invertir en tierras o yacimientos menos productivos que éstos. Además, la tasa de la regalía puede ser usada como parámetro de subasta, de manera que pueden obtenerse por esta vía tasas más altas. De hecho esto ya ocurrió con el gas natural al ser ofrecida y aceptada una tasa de regalía de 32,5 % en la subasta de un campo.

Se incorporó, sin embargo, alguna flexibilidad a la baja respecto a ese 30%. El gobierno venezolano está autorizado según la nueva legislación a rebajar temporalmente la tasa de la regalía a 20%, y hasta un sexto en el caso de la orimulsión, si una inversión ya en marcha confronta dificultades. Pero el gobierno puede asimismo restaurar la tasa original en cualquier momento. En otras palabras, esas tasas rebajadas de regalía no están disponibles *ex-ante* para ningún proyecto nuevo de inversión.

Impuesto Sobre la Renta. La nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta disminuye la tasa impositiva para el petróleo convencional de 67,7% a 50%, manteniendo para el petróleo extrapesado la tasa usual para actividades no petroleras de 34%. Reconoce con esto el gobierno la dificultad en controlar efectivamente altas tasas impositivas que crean, además, serios problemas de incentivos. Las regalías son mucho más fáciles de controlar y no crean problemas de incentivos, salvo uno: no puede producirse ningún barril sin pagar la regalía. En otras palabras, no existe barril gratis. Por otra parte, la regalía no pecha las ganancias por eficiencia y productividad de los inversores. En este sentido, la regalía hace coincidir los intereses del dueño del recurso natural con los del inversionista. Ambos, dueño e inversionista, ganan y pierden con precios y volúmenes. En cambio, con impuestos exclusivamente a las ganancias, como Pdvsa hubiese preferido, se ponen esos intereses en conflicto. Altas tasas impositivas a las ganancias netas estimulan a las compañías arrendatarias a concentrarse en minimizar sus obligaciones fiscales, en lugar de mejorar su eficiencia y productividad.

Cerco protector fiscal. Las actividades aguas arriba han sido protegidas con un “cerco fiscal”. De hecho, siempre que existen, por la razón que sea, niveles impositivos excepcionales para alguna actividad económica, un cerco protector fiscal es necesario para prevenir, por una parte, precios de transferencia y contratación externa de servicios y funciones (*outsourcing*), con el fin de “exportar” ganancias a actividades pechadas con menores tasas impositivas y, por otra parte, la “importación” de costos generados en cualquier otra parte donde las tasas impositivas sean asimismo menores. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña los yacimientos son cercados, en cuanto al cobro del impuesto a los ingresos petroleros (*Petroleum Revenue Tax*). Más aún, todo el Mar del Norte tiene su cerco protector fiscal para efectos del impuesto sobre la renta. Aun cuando no existe una tasa especial del impuesto sobre la renta para el petróleo en Gran Bretaña, el hecho de que el petróleo del Mar del Norte es excepcionalmente rentable, de no establecerse el cerco protector, sistemáticamente atraería “costos” de otras actividades. En Venezuela, sin embargo, hasta ahora no existió cerco protector alguno, ni siquiera nacionalmente. Por tanto, costos vinculados a la política de internacionalización impulsada por Pdvsa, por ejemplo, fueron contabilizados en Caracas y acreditados, para fines del impuesto sobre la renta, en Caracas, contra una tasa de 67,7%. De hecho esto explica una parte sustancial de los crecientes costos de Pdvsa a lo largo de los últimos diez años. Asimismo, no ha habido tampoco control sobre

los precios de transferencias de Pdvsa, que fue un mecanismo implementado por la empresa para transferir cientos de millones de dólares cada año a sus refinerías en el exterior. Para corregir esa situación, la nueva ley fortalece la capacidad del ministerio de usar “precios justos de mercado” para propósitos impositivos e ignorar precios de transferencia más bajos, tal como es usual en cualquier otra parte del mundo.

El Estado como accionista mayoritario. En todos los contratos aguas arriba después de 1989, Pdvsa solamente retuvo una parte minoritaria de las acciones, aunque la empresa nacional retuvo algo así como “acciones doradas”. Esta situación ha sido revertida con la nueva Ley de Hidrocarburos Líquidos, por lo altamente rentables que son en este caso las actividades aguas arriba. El Estado ahora nuevamente reclama una participación accionaria mayoritaria, ya que éste es el más eficiente mecanismo para recolectar la renta, más allá de las regalías y de tasas impositivas mayores. Las “acciones doradas” pasaban por alto este hecho. Sin embargo, el Estado ha abierto completamente a los inversores privados el gas natural y el conjunto de actividades aguas abajo, sectores éstos que en general son menos rentables.

Inversores nacionales. En la historia del “estira y encoge” entre los inversores extranjeros y el gobierno hubo un sector que siempre fue dejado al margen: los inversores nacionales. A lo largo de décadas, todos los gobiernos venezolanos sistemáticamente evitaron la participación de éstos en el negocio de los hidrocarburos, y las compañías internacionales tampoco les dieron acogida. La nueva legislación exige al Ministerio de Energía y Minas que promueva y apoye el desarrollo de empresas petroleras privadas nacionales.

Pdvsa y los inversores privados

En cuanto a la relación entre Pdvsa y los inversores privados, la nueva legislación es esencialmente conciliatoria. Se han aprendido lecciones de la época de posnacionalización y especialmente de la política de apertura petrolera desarrollada entre 1989 y 1998, pero la apertura del sector petrolero venezolano a los inversores privados no ha sido cuestionada como tal. Sin embargo, el ministerio ha recuperado su papel de administrador del recurso natural y de diseñador de políticas, y las funciones de Pdvsa han sido reorientadas hacia las que fueron sus tareas originales: operar y producir eficientemente.

Empero, quizás como era lógico esperar, el general Lamedo, siendo presidente de Pdvsa, se opuso a la reforma. Se tiene que tener en cuenta que la nueva legislación, en primer lugar, se aplica a Pdvsa. Según el ministerio, los efectos prácticos del incremento de la tasa de regalía y el decremento de las tasas del impuesto sobre la renta colocarán los niveles impositivos a mitad de camino entre los anteriores y posteriores a la reforma impositiva de 1993. Es decir, la reforma apunta a recuperar la mitad de lo que se perdió. Sin embargo, esta nueva situación impositiva no le será aplicada a los contratos ya existen-

tes con inversores privados. Sus derechos legítimamente adquiridos nunca han sido puestos en duda en Venezuela. Las nuevas leyes de hidrocarburos, de acuerdo con el principio constitucional según el cual las leyes no pueden ser retroactivas, sólo serán aplicables a los nuevos inversores o inversiones. Por lo tanto, el hecho de si el nuevo marco legal, económico e institucional sea o no aceptable para los inversionistas privados tendrá que ser respondido por ese sector en la práctica –al presentar, o no, nuevos proyectos. Hasta ahora las compañías extranjeras han sido muy cautelosas en sus declaraciones públicas. Por ejemplo, se ha afirmado que con tasas de regalías de 30%, los cuatro proyectos en la Faja del Orinoco no se hubiesen iniciado. Probablemente esto es cierto. Pero la perspectiva económica de cualquier nuevo proyecto en la Faja, o la ampliación de los existentes, por la experiencia ya vivida es muy diferente. Asimismo, el principio de la mayoría accionaria en manos del Estado para actividades aguas arriba de los hidrocarburos líquidos no ha sido cuestionado en sí mismo. Los inversionistas nacionales por otra parte ya han sido incorporados desde hace algún tiempo por los inversionistas extranjeros, aunque, por extraño que parezca, el liderazgo de Pdvsa siempre se ha opuesto a ellos. Nada se ha dicho sobre el cerco protector fiscal.

Aunque no cabe duda de que el régimen fiscal ha sido endurecido –los proyectos tienen ahora no sólo que ser rentables para los inversionistas sino que además deben generar niveles razonables de ingresos fiscales– todavía existen amplias oportunidades de inversión en Venezuela. Por lo tanto, si nos limitamos al sector petrolero, el panorama general parece ser más de reforma y continuidad que de cambio radical. Pero esta reforma debe también considerarse a la luz de las tendencias mundiales dominantes. Una vez más, no cabe duda que el gobierno de Venezuela con esta reforma intenta contener tendencias no sólo nacionales, sino también internacionales, contrarias al interés nacional como país exportador de petróleo. Esas tendencias internacionales han estado estimuladas y promovidas a lo largo de la década de los 90 por algunas organizaciones internacionales de los países consumidores, dirigidas a modificar los regímenes fiscales y marcos legales. Esto explica también el renovado y especial interés de Venezuela en la OPEP.

Petróleo y política en Venezuela

A pesar del sistemático esfuerzo del gobierno por adoptar un curso intermedio entre la política de apertura petrolera y el pasado preapertura, la percepción pública es más bien diferente. Partidos de oposición han denunciado, y la opinión pública en general parece haber aceptado, que esta reforma es la expresión de la voracidad fiscal y de políticas inspiradas en el pasado de intervencionismo estatal. El clima político en Venezuela, para decir lo menos, ha sido muy tenso por unos cuantos años y se ha deteriorado significativamente en los últimos meses. Importantes sectores de la oposición están en la búsqueda de caminos y procedimientos para desplazar al gobierno de Chávez en un futuro próximo, sin esperar a las elecciones programadas para el 2005. Los

que se oponen a esta reforma –para decirlo brevemente, aquellos que estuvieron comprometidos con la política de la apertura petrolera como fue promovida por el anterior liderazgo de Pdvsa– esperan que ésta pueda ser una oportunidad para revocar las nuevas leyes en el futuro cercano. Pero no debe subestimarse la fortaleza de esta reforma en sus propios términos, más allá del actual gobierno. Ella ofrece nuevas oportunidades a todos los principales actores: al propietario del recurso natural, a la empresa petrolera nacional, a los inversionistas privados nacionales y extranjeros, y todos ellos parecieran estar deseosos de continuar en el juego sin más demoras.

LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE VENEZUELA Y EL SECTOR PRIVADO

Alan Viergutz

Una política nacionalista

Una manera de calificar la nueva política petrolera venezolana es de nacionalista. El nacionalismo, dentro de este contexto, implica darle prioridad al desarrollo de las empresas y capitales venezolanos sin menospreciar el aporte que pueden hacer los inversionistas y corporaciones extranjeras. Esta es una característica sutil que es importante recalcar en esta oportunidad ya que se le puede adjudicar una interpretación xenófoba al manejo de los asuntos energéticos del país. El ex ministro de Energía y Minas de Venezuela, Dr. Alf Rodríguez, informó desde el inicio de su gestión que Venezuela honrará (como, en efecto, ha ocurrido) los compromisos contraídos por la República, mientras da la bienvenida a los inversionistas extranjeros. Dicho esto, es importante recalcar que la política nacionalista busca inexorablemente consolidar el complejo industrial, el capital nacional y, en general, la participación empresarial venezolana en la industria petrolera venezolana. Es lamentable ver cómo otros países, que no tienen la tradición petrolera de Venezuela, han logrado desarrollar empresas nacionales que han venido a nuestro país a competir de tú a tú con las grandes empresas petroleras, mientras los grupos venezolanos han quedado al margen de este desarrollo. A través de los años, hemos conocido una multiplicidad de propuestas para reversar esta situación pero del discurso político nunca se pasó a una implementación exitosa. No quiero decir por esto que no se han hecho esfuerzos, ni desarrollado programas y tomado acciones en esa dirección pero, definitivamente, los resultados son decepcionantes. Y no sólo por culpa de los sucesivos gobiernos sino también por la idiosincrasia y actitud del empresariado. Para lograr el fortalecimiento del sector privado venezolano se requiere también un cambio de la mentalidad tradicional del empresariado nacional. Solo así dejaremos atrás un modelo arcaico y contra-productivo. Hoy en día es evidente que existe la voluntad política para desarrollar una importante participación nacional. El éxito de esta política dependerá del trabajo en equipo con el sector privado venezolano incluyendo una reorientación completa del *statu quo* existente. Antes que todo es importante aclarar conceptos. Cuando se habla de nacionalismo, muchos temen –y algunos anhelan– un regreso al proteccionismo. Dudo que la política petrolera de este gobierno vaya por ese camino. Aclaremos conceptos.

Nacionalismo versus proteccionismo

El proteccionismo clásico beneficia a una minoría superlativamente y penaliza a la mayoría marginalmente. Generalmente, cuenta con el apoyo irrestricto de grupos poderosos que justifican altos precios, subsidios y calidad mediocre con argumentos “patrióticos”. Los grandes afectados por estas políticas son las masas que adquieren productos de segunda calidad a precios de primera, reduciendo así su estándar de vida. Sin embargo, esto ocurre de una manera tan paulatina y subliminal que la población no se percata de ello hasta que la política esta bien enraizada. Pareto lo expresó espléndidamente: “Una medida proteccionista beneficia mucho a un grupo reducido de gente mientras perjudica marginalmente (desde la perspectiva individual) a un gran número de individuos”. Existe una bifurcación esencial entre la filosofía proteccionista y la nacionalista. La confusión entre las dos perjudica un modelo de desarrollo que debe promocionarse en el país. La política debe ser nacionalista, mas no proteccionista. De lo contrario, el gran perdedor es el país ya que ve disminuida su competitividad como nación. Como todas estas políticas tienen su ciclo, el resultado final es un colapso de la competitividad interna que desemboca en recurrir a y depender de empresas foráneas para el desarrollo nacional. Debemos promover, por lo tanto, el concepto de nacionalismo como antítesis al regreso del proteccionismo. El proteccionismo implica favores para una minoría mientras perjudica la mayoría. Nacionalismo, por su propia definición, involucra políticas que favorecen a la nación en su totalidad y no sólo a grupos de interés que saben como hacer *lobby* convincente. Una estrategia “nacionalista” se orienta a políticas que fortalecen la economía del país, aumentan el PTB y mejoran el estándar de vida de la nación. Visto desde ese paradigma, el nacionalismo debe ser la primera prioridad del gobierno.

Apoyar los bienes y servicios nacionales a través de una política restrictiva a la competencia externa es un error fundamental, como recalcamos más arriba. Promocionar estos productos y servicios para asegurar su competitividad y viabilidad es un deber. Desarrollar el sector privado venezolano inventando barreras supraaduanales resultará en empresas débiles y serviles al Estado. Consolidar el sector asegurándole una infraestructura competitiva, políticas claras y estables, procesos judiciales justos, educación de primera, etc., creará un empresariado independiente y exitoso. Fomentar núcleos de calidad debe ser el objetivo del gobierno al convertirse en el paladín de los bienes y servicios venezolanos, usando su considerable influencia para mejorar sus ventajas comparativas.

Estos son factores fundamentales en nuestro objetivo de desarrollar el concepto de nacionalismo. Un nacionalismo que no es restrictivo a la competencia exógena sino más bien proactiva en crear calidad endógena. Mejorar lo existente en vez de proteger el *statu quo*. Una política que busca crear excelencia tecnológica donde existía ignorancia. Calidad donde había mediocridad. Ventajas competitivas donde prevalecía la “inferioridad” comparativa, poderío

financiero donde se destacaba la falta de recursos, y la participación nacional donde sólo existía la foránea. En otras palabras, una política que construye a futuro, que promueve productores competitivos y servicios de primera. Una estrategia cuyo objetivo es agregar al PTB nacional en vez de restringir e impedir la competencia internacional con su resultante efecto de atrofia al aparato productor nacional. Como alternativa a debilitar lo nacional con medidas proteccionistas que castigan al consumidor venezolano, el gobierno debe orientar sus esfuerzos a implementar un programa de fortalecimiento del empresariado. Dentro de esta nueva orientación, el Ejecutivo se involucra abiertamente, sin timidez y de manera concertada para colaborar con el sector. Se convierte el gobierno en un apoyo fundamental del sector. Es mucho más útil (y meritorio) para la nación fortalecer un sector para que pueda competir de “tú a tú” a escala nacional y en el exterior, que vetar la participación externa. El reto es crear un empresariado venezolano dinámico y competente y no de impedir la competencia del empresario foráneo. Ser nacionalista sin caer en lo proteccionista ése es el reto. De esta manera, el nacionalismo producirá operadores petroleros venezolanos de primera calidad, fábricas de Primer Mundo y, en general, un sector de bienes y servicios que formará núcleos de calidad – imitando los famosos *cluster* de apoyo que promueve Michael Porter en su libro *La ventaja competitiva de las naciones*.

Un ejemplo macroeconómico

James Mill, uno de los primeros defensores del libre comercio, escribió en 1821: “El beneficio que se deriva de intercambiar un bien por otro se deriva, en todos los casos, del bien recibido y no del bien producido”.

Consideremos dos países que están en el proceso de negociar un tratado de libre comercio: Oriente y Occidente. Supongamos, para simplificar el modelo, que cada uno tiene 1.000 obreros quienes se dedican a fabricar sólo dos productos: computadoras y bicicletas. El país occidental es más productivo que el oriental. Para fabricar una bicicleta, Occidente requiere la labor de dos obreros; Oriente necesita cuatro. Para producir una computadora, Occidente requiere de 10 obreros pero Oriente necesita 100. Para efectos de este caso hipotético, consideremos que la mitad de los obreros disponibles trabajan en cada industria. Como consecuencia Occidente produce 250 bicicletas y 50 computadoras. Oriente produce 125 bicicletas y 5 computadoras.

Ambos países han mantenido una política proteccionista en el pasado y, por lo tanto, no existe intercambio comercial. Los gobiernos de Occidente y Oriente se reúnen en una cumbre económica para considerar los beneficios de promover el comercio entre ambos países. Occidente concluye que obtendrá un mayor beneficio si se especializa en computadoras. Como consecuencia dedica la labor de 700 obreros para hacer computadoras y sólo 300 para hacer bicicletas. Esto incrementa la producción de computadoras a 70 y disminuye la

de bicicletas a 150. Por su lado, Oriente se dedica 100% a producir bicicletas. Su PTB es ahora de 250 bicicletas.

Como resultado de la cumbre antes mencionada, existe ahora la opción del comercio. Ambos países pueden aumentar su PTB a través del comercio. ¿Bajo qué condiciones? Occidente exigirá por lo menos cinco bicicletas por computadora ya que es lo que le cuesta producirlas; Oriente no entregará más de 25 bicicletas por cada computadora como resultado de cálculos obvios. Supongamos que, al finalizar las negociaciones, se fijan las condiciones de intercambio de 12 bicicletas por computadora: 120 bicicletas se cambian por 10 computadoras. Occidente termina con 270 bicicletas y 60 computadoras y Oriente con 130 bicicletas y 10 computadoras. El PTB de los dos aumentó con el comercio.

La política nacional

El exministro Alí Rodríguez, hoy día secretario general de la OPEP, fue claro desde el inicio con respecto a la política que busca implementar el gobierno actual. Cito declaraciones suyas de enero de 1999: "Hay que basarse principalmente en dos políticas: nuevos impulsos de industrialización dentro del país con participación pública y privada venezolana y avanzar en esquemas que permitan la formación de empresas privadas venezolanas con participación de ahorristas, inversionistas y operadores venezolanos". Por lo general, la política se caracteriza por ser proactiva hacia el sector nacional pero nunca restrictiva a la participación foránea. Un aspecto que ha merecido la atención del Ministerio de Energía y Minas es justamente la creación de operadores venezolanos y la consolidación de capitales nacionales. ¿Cómo hacerlo?

Formación de capitales y operadores venezolanos: ¿Qué política implementar? ¿Qué acciones tomar?

Desde su fundación, la Cámara Petrolera de Venezuela ha promovido la necesidad de fortalecer el sector privado venezolano. La promoción de empresas operadoras petroleras privadas nacionales en Venezuela se justifica porque se busca la formación de capital nacional mientras se abre el espacio para el desarrollo de las fuerzas productivas y de la capacidad empresarial de la sociedad venezolana. Además de los aspectos económicos, el desarrollo de un sector privado sólido es estratégico para Venezuela ya que asegura una autonomía operativa en toda la cadena productiva del sector petrolero. Para lograr la creación y consolidación del sector operativo privado se deben cumplir ciertos requisitos básicos. Se han identificado algunas bases esenciales para el desarrollo del sector entre las cuales recalcamos: un contexto legal, fiscal, macroeconómico y normativo favorable, una actitud pro empresarial donde se destaca la preferencia por la empresa nacional, la progresividad, continuidad y prudencia de los planes, financiamiento oportuno y suficiente, un riesgo exploratorio de nivel manejable, combinado con un flujo de caja positivo

y oportuno, recursos humanos de alto nivel técnico, condiciones racionales del mercado laboral, acceso a mercados estables y seguros de petróleo y gas y, a largo plazo, énfasis en el dominio tecnológico del negocio y de la calidad, seguridad y protección ambiental.

A fin de lograr el objetivo primario (o sea, la creación de empresas operadoras privadas y venezolanas) se recomienda: asignar áreas de exploración y producción a las nuevas empresas operadoras a través de contratos directos con la República basados en licencias según los cuales los riesgos y la responsabilidad de la exploración, el desarrollo, la producción y la venta de los hidrocarburos sean totalmente de la operadora. Separar la contratación colectiva entre Pdvsa y sus trabajadores de las nuevas operadoras a fin de adecuar, mediante negociación colectiva, los costos laborales a las capacidades respectivas de las empresas. Sostener la continuidad de las políticas, planes y programas por suficiente tiempo como para consolidar las empresas. Aliviar la carga fiscal sobre el flujo de caja durante las primeras fases de desarrollo de las operadoras. Introducir elementos de preferencia como desgravámenes temporales y permanentes, créditos fiscales por inversión, compras nacionales y reducción de impuestos municipales.

Las áreas a ser asignadas a las nuevas operadoras privadas deben ser seleccionadas de manera que faciliten las etapas iniciales de desarrollo y coadyuven a su consolidación. En particular asegurar que las características básicas se adecuen a las siguientes premisas: que sean campos menores en explotación por Pdvsa, que tengan todavía potencial de producción de algún nivel que ayude a generar ingresos que sean viables, de bajo riesgo y que ofrezcan posibilidades de desarrollo futuro.

Los criterios para precalificar deben ser tales que permitan constatar: la venezolanidad de las empresas o consorcios, la disponibilidad mínima de recursos financieros, la capacidad de recursos humanos. Además, las condiciones para la asignación de las licencias deben ser tales que seleccionen con exclusividad empresas postulantes venezolanas por su capacidad técnico financiera para ejecutar los proyectos y asumir los riesgos, diferencien claramente los consorcios en los que grupos venezolanos sólo aporten pantallas legales a intereses extranjeros, no exijan el pago de bonificaciones iniciales para recibir las áreas ofrecidas, ofrezcan transparencia en la toma de decisiones y valoren la experiencia previa de las empresas. Gracias al trabajo pionero de Sofip, sociedad financiera creada por Pdvsa para facilitar la inversión privada en proyectos petroleros en Venezuela, se dispone de la base legal y de la experiencia necesaria para establecer los mecanismos necesarios para captar recursos del mercado de capitales para financiar los proyectos de las nuevas operadoras. De todos modos, serán necesarias medidas del gobierno nacional tendentes a la reactivación de la economía en general y del mercado de capitales en particular.

La creación de un sólido sector privado operador venezolano sería un hito importante en la historia petrolera venezolana. Hay antecedentes en este sentido que pueden copiarse. Como ejemplos, basta estudiar la historia de Argentina y Noruega en este sentido. A pesar de no tener la tradición petrolera venezolana han logrado crear un sector operador nacional y privado sólido.

Formación de un sector de bienes y servicios competitivos

El desarrollo del sector suplidor de bienes y servicios venezolano es un objetivo que se persigue desde hace años. Las políticas de promoción del contenido venezolano, la estrategia de calidad total, el apoyo al fabricante (PAF), la defensa del contratista en las negociaciones del contrato colectivo entre otros (todos implementados por Pdvsa) siempre fueron bien recibidos por el sector suplidor. Los resultados mediocres hasta la fecha derivan de la diferencia marcada entre el discurso político y la acción práctica. En este gobierno, parece existir una verdadera voluntad política para apoyar el sector. Los lineamientos del Ministerio de Energía y Minas y los pronunciamientos de Pdvsa apuntan en esa dirección. Sin embargo, el éxito dependerá de un trabajo de equipo en los meses y años venideros. Las percepciones deben ser armonizadas con la política nacionalista que se busca implementar. Por ejemplo, desde el punto de vista del suplidor, el producto o servicio ideal para ofrecer en el mercado es el que se encuentra con poca (si alguna) competencia y, como consecuencia, no confronta presiones en la determinación de precios. En realidad, podemos identificar varios tipos de mercados así como rubros de variadas características según listamos a continuación: los de conveniencia para el cliente en el cual prevalece la facilidad de adquisición, la disponibilidad que se caracteriza por la urgencia del requerimiento, la funcionalidad donde las características mismas del rubro ofrecido (tecnología, diseño o particularidad específica) lo diferencian de la competencia y, finalmente, las relaciones donde el producto o servicio toma un segundo plano ante las relaciones que existen entre el suplidor y el cliente. Escoger cuáles de estos cuatro escenarios se aplican dependerá del proceso de compra del cliente y los criterios-políticas utilizados para la adquisición. Obviamente, si el suplidor considera que la adquisición se debe hacer sobre la base de la relación (sea por la política de maximizar el contenido venezolano o por que lleva muchos años en el mercado), pero el cliente compra sobre la base de funcionalidad, disponibilidad o conveniencia (y precio, por supuesto) y sentirá que lo tratan “injustamente”.

La Ley de Licitaciones

Desde su fundación, Pdvsa se ha esforzado para formar (en el mejor estilo de Michael Porter) un *cluster* de suplidores de bienes y servicios de primera calidad para apoyar sus operaciones. La interacción de estas “agrupaciones” de suplidores con Pdvsa y entre sí ha creado una sinergia positiva para el sector. En el contexto mundial, las grandes empresas internacionales se han alejado de la práctica obsoleta de licitar toda su procura a fin de establecer

relaciones estrechas con algunos suplidores selectos. El resultado, hoy día, es bien conocido. La relación se vuelve una de “ganar-ganar” donde el suplidor se beneficia de una clientela segura, predecible y cuantificable, mientras la multinacional se favorece por precios bajos y superlativas normas de calidad y servicio. Como beneficio adicional, ambas partes se evitan los engorrosos procesos de licitación que resultan costosos y reducen la eficiencia de sus operaciones. La alianza o convenio de compras específica por adelantado, generalmente como resultado de largas y arduas negociaciones, las condiciones que se tienen que honrar. Una vez superada esta etapa, la relación se facilita con reglas claras y suele transformarse en una “sociedad” constructiva entre las partes: un verdadero trabajo de equipo donde el suplidor entiende perfectamente las necesidades de su “aliado” y va transformándose para llenar sus expectativas. Pdvsa, por supuesto, no se quedó al margen de este proceso. Depuró sus registros para terminar con un selecto grupo de empresas de comprobada trayectoria y capacidad. Firmó convenios de compras con una multiplicidad de suplidores y alianzas con un reducido grupo de fabricantes y contratistas. Como resultado, se benefició con relaciones “ágiles”, a menor costo y con una mejora en la calidad del producto o servicio.

La Ley de Licitaciones fue publicada en la Gaceta Oficial extraordinaria 5386 del 11 de octubre de 1999 y obliga a las empresas del Estado a licitar su procura (salvo ciertas excepciones que cubriremos más abajo). ¿Cuándo se sustituye una relación “sinérgica”, como la anteriormente descrita, por una pura y netamente “licitatoria”, ¿qué pasa? Como primera consecuencia, el *cluster* o agrupación se va desmoronando para convertirse en una “diáspora” de suplidores cuyo objetivo es distinto. Al “atomizar” el plantel, se daña la infraestructura creada para apoyar la industria y se incentiva una relación netamente “mercantilista”. Queda marginado el concepto de calidad de producto-servicio y trabajo en equipo. En demasiados casos, se incentivan prácticas corruptas o fraudulentas. ¿Por qué no traer la mercancía de contrabando o vender mercancía usada o robada? ¿Por qué dar servicio de calidad si al final nos comparan por precio? Si la empresa “veta” un suplidor, muchas veces éste se “muta”, cambia su nombre, se vuelve a registrar... y aquí no pasó nada. La “licitacionitis” es un error estratégico comprobado.

Hemos notado que Pdvsa comienza a reversar una política exitosa. Las comisiones de licitación han decidido, en varios casos, no renovar convenios que tenían años operando exitosamente. Alegan que la Ley de Licitaciones los obliga a discontinuarlos. ¿Existe una salida? La ley contempla la licitación selectiva en su artículo 79: “Se podrá proceder por adjudicación directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los siguientes supuestos: (...) Si según la información suministrada por el registro nacional de contratistas, los bienes y servicios a contratar los produce, vende o presta un solo fabricante o proveedor o cuando las condiciones técnicas de determinado bien, servicio u obra

excluyen toda posibilidad de competencia”. Asimismo, en el artículo 126: “El Presidente de la República (...) podrá dictar un Reglamento en el que por vía de excepción se excluya la aplicación (...) que versen sobre obras, servicios o adquisiciones de significativa complejidad...”. Pdvsa mantenía a duras penas un registro con 3.000 empresas proveedoras de bienes y servicios. Según entiendo, el registro nacional de contratistas sustituirá al registro de Pdvsa con 12.800 empresas. ¿Cómo se manejará la complejidad implícita ahora? ¿Colapsará?

Las alianzas o convenios de compra no deben ni pueden ser interpretados como un intento para convertir el proceso de procura en un asunto esotérico que pretende proteger un grupo de empresas privilegiadas. Es simplemente el resultado de la experiencia acumulada por las multinacionales, de los reportes de consultores y estudios de académicos. Aunque a primera vista, licitar todo y darle a cualquiera una oportunidad parece lo más justo... en realidad, es una aberración y un anacronismo del pasado. Afecta la eficiencia de las empresas, promueve la corrupción y reduce el nivel de calidad del bien o servicio. Un convenio de compras o una alianza representa un nivel de compromiso para ambas partes. Se valora y cuida la relación. En fin, redundante en una mayor competitividad para nuestra industria petrolera.

Conclusión

El modelo keynesiano perdió vigencia durante los años 70 para ser sustituido por una multiplicidad de “modelos económicos”. Individualmente, estas fórmulas pretenden presentar un modelo para el mundo “globalizado” pero, en realidad, no ofrecen sino una visión miope y soluciones a medias para un paradigma complejo. El consenso que existía con el modelo keynesiano no ha sido logrado por ningún arquetipo actual. Podemos concluir, por lo tanto, que nos encontramos en una etapa de transición entre “consensos” y, por lo tanto, a la deriva en materia macroeconómica. Desde los mercantilistas de antaño hasta los monetaristas de hoy, hemos cubierto un largo trecho. Obviamente, el pensamiento económico se ha sofisticado y refinado a través de los años para convertirse en un instrumento útil de conducción del Estado. Sin embargo, la confusión existente entre políticas neoliberales, la “Nueva Derecha”, los nekeynesianos, los neoclásicos, los monetaristas y otros (incluyendo los promotores de la “Tercera Vía”) deja al ciudadano común realmente confundido. Dentro de toda esta maraña de modelos, teorías, programas y soluciones, ¿cuál es la salida para Venezuela? Para enfrentar el reto hay dos puntos relevantes que tenemos que tomar en cuenta:

- 1) No hay programa “paquetizado” común que sirva para todos. El rechazo actual al FMI se origina, en mi opinión, de su empeño en generalizar los problemas y tratar de destilar medidas comunes para todos los países.

2) Para Venezuela el verdadero reto no está en definir programas económicos sino, más bien, en cómo implementarlos. La puesta en marcha y seguimiento de cualquier paquete es, probablemente, más importante que lo “acertado” del paquete económico. Son preferibles programas, quizás menos “iluminados”, pero bien implementados que medidas “excelentes” mal desarrolladas.

En conclusión, el “cómo” debe tener tanta prioridad como el “qué”. Confiar la implementación de una solución brillante a un medio incompetente es condenar cualquier programa al desastre “anunciado”. Si se le suma a esta situación, la resistencia natural de intereses enraizados nos damos cuenta de la importancia del “cómo”. Como primera prioridad, hay que mejorar la capacidad de la estructura gubernamental para implementar las medidas y, sobre todo, buscar el compromiso de los diferentes sectores que deben ejecutar el programa. En oportunidades pasadas, políticas petroleras se han estrellado con la burocracia del momento o enfrentado con los escépticos que “torpedean” cualquier iniciativa innovadora. La política petrolera existente debe ser nacionalista y constructiva. Nacionalista porque busca maximizar el beneficio de las operaciones petroleras para toda la población venezolana y constructiva porque busca crear un sector privado venezolano sólido. Los beneficios macroeconómicos se verán dependiendo de la implementación de las múltiples acciones que requiere cualquier política. Del discurso político hay que pasar al programa práctico. Buenas intenciones no serán suficientes para desarrollar el potencial de nuestra industria petrolera. Perseverancia, compromiso y mucho trabajo serán los ingredientes más importantes.

EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LOS HIDROCARBUROS EN VENEZUELA: ORIGEN Y TRADICIÓN LEGAL

Jesús Mora Contreras

Introducción

La legislación venezolana de hidrocarburos es un conjunto amplio de normas jurídicas establecidas en la Constitución, las leyes, decretos con fuerza de ley, reglamentos y tratados, que regulan en Venezuela todo lo concerniente a las actividades técnico-económicas del petróleo y del gas natural. Es resultado concreto de un proceso histórico de carácter jurídico, que se inició con el antiguo Reglamento de Carbón, Petróleo y Sustancias similares de 1918 y que encuentra sus expresiones más recientes en la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos de 1999 y en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001. La historia de esta legislación resume además parte de la historia contemporánea de la nación, de sus gobernantes, líderes y habitantes en su relación compleja, íntima y ambigua con los poderosos agentes económicos y políticos que han hecho posible el aprovechamiento industrial del petróleo y del gas natural, recursos naturales no renovables, almacenados por las fuerzas de la naturaleza en las capas tectónicas del subsuelo venezolano.

No existe, en nuestro tiempo, un estudio sistemático de toda la legislación venezolana de hidrocarburos. Nada que se parezca, por ejemplo, al *Epítome de legislación y derecho minero venezolano* de Ayala (1945), o a los *Elementos de derecho minero* de Aguerrevere (1954), o al *Compendio de derecho minero venezolano* de González-Berti (1957), o a los *Estudios acerca del régimen legal del petróleo en Venezuela* de González Miranda (1958) o, en fin, a *Venezuela y sus minas* de Egaña (1979). Menos aún de la relación entre esa legislación y el pensamiento nacional. Sólo hay, hasta ahora, un par de estudios sistemáticos sobre el pensamiento del petróleo en Venezuela: en el ámbito económico (Baptista y Mommer, 1987) y en su visión política (Urbaneja, 1992). Pero nada que se le parezca desde el punto de vista jurídico. A primera vista, pareciera ser que el pensamiento jurídico venezolano sobre hidrocarburos cayó contemporáneamente, después de la nacionalización, en hibernación tropical. Sin embargo, examinada la situación con más detenimiento, esa ausencia de pensamiento jurídico venezolano reciente encuentra su explicación en las consecuencias académicas que tuvieron las nacionalizaciones venezolanas de la década de los 70 del siglo pasado en las escuelas de derecho de

las universidades nacionales: eliminación o minimización de los programas de estudio de las materias correspondientes, Derecho Minero y Legislación Petrolera. Algo similar ocurrió en las escuelas de economía con las asignaturas relacionadas con el estudio de la economía minera y petrolera de Venezuela. ¿Qué sentido tenía continuar estudiando derecho y economía minera y petrolera si a partir de las nacionalizaciones esas industrias son venezolanas y, más aún, del Estado venezolano? Este argumento parece ser demasiado pueril para ser tomado en serio, pero es fiel reflejo de una etapa política del devenir histórico nacional en su relación compleja, íntima y ambigua con los poderosos agentes económicos y políticos que han hecho posible el aprovechamiento industrial de los recursos naturales no renovables. Esas materias se estudiaron en las escuelas de derecho y economía de las universidades venezolanas, mientras la explotación de las minas y los yacimientos petroleros estuvieron a cargo de las empresas extranjeras, y mientras los líderes políticos y el Estado alcanzaron su objetivo: nacionalizar los activos empresariales. Hasta entonces, Estado y universidades coincidieron en el mismo objetivo político nacionalista y, de muchas maneras, marcharon “agarrados de las manos”. Luego, todo el trabajo de la industria –incluyendo su estudio– se dejó bajo la responsabilidad de las empresas públicas creadas para sustituir a las antiguas ex concesionarias: la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (Pdvsa). Desde la nacionalización hacia acá, ni el Estado, ni Pdvsa, ni las universidades volvieron a manifestar interés de grupo en el tema. Cada uno se ocupó de sus propios asuntos, y a su manera, sin reflexionar conjuntamente sobre un tema que de suyo es nacional. Nunca el petróleo había sido tan propio y al mismo tiempo tan ajeno para los científicos sociales venezolanos. Hay que mencionar, sin embargo, el trabajo casi subrepticio de ciertas individualidades en el seno de las universidades nacionales: Baptista (1979), Mommer (1988), Mendoza Potellá (1995) y Mora (1999). El problema es que, parodiando el título de uno de los trabajos de Fukuyama (1992), la historia petrolera y minera venezolana no llegó a su fin con las nacionalizaciones locales, y el Estado y Pdvsa vienen tomando decisiones en materia de hidrocarburos, particularmente desde 1989 en adelante, que atañen a las ciencias sociales –derecho y economía, notablemente–, y las universidades nacionales han dicho poco o casi nada sobre estas decisiones¹. Por otra parte, el mundo continúa moviéndose... Para desplegar más y mejor sus fuerzas económicas y políticas, el proceso de globalización exige, por ejemplo, la aprobación de un conjunto de normas, jurídicas la mayoría de ellas. Estas normas jurídicas se expresan a través de tratados bilaterales o multilaterales que, al ser aprobados por los órganos competentes de los países, pasan a ser normas de cumplimiento obligatorio para los Estados signatarios. Por ejemplo, el tratado bilate-

¹ Mención especial merece el esfuerzo realizado por la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela al publicar un par de números dedicados al estudio de estas cuestiones (1996 y 1998).

ral suscrito entre el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el gobierno de la República del Canadá.

Este artículo, ha de entenderse, es un esfuerzo parcial (pues la cantidad de material jurídico que debe revisarse es enorme) cuyo propósito es intentar sentar las bases de una tarea que está pendiente: la sistematización moderna del pensamiento jurídico venezolano sobre los hidrocarburos. Tiene, además, un propósito paralelo: hacer un llamado a la reflexión de las direcciones de las escuelas de derecho y economía de las universidades venezolanas para incitarlas a discutir la conveniencia de crear por razones académicas ahora, superada ya la etapa política precedente, las cátedras de derecho y economía de los hidrocarburos en sus respectivos programas de estudio. Esta necesidad parece actualmente más acuciante que antes, pues el Estado, a través de la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, ha abierto un espacio interesante para las universidades, en el que estas cátedras podrían insertarse:

Artículo 26. Las empresas operadoras podrán establecer o contribuir al mantenimiento de institutos de experimentación, investigación, desarrollo tecnológico y universidades, que sirvan de soporte técnico a sus operaciones, así como crear y mantener centros de entrenamiento de personal vinculado a las actividades contempladas en este Decreto Ley, debidamente armonizados con el funcionamiento y desarrollo de otros centros e institutos que con similares propósitos existan en el país.

Las diferentes normas venezolanas sobre hidrocarburos pueden reunirse bajo dos grupos:

a) normas que persiguen ordenar, regular y controlar la industria petrolera, considerada ésta fundamentalmente como una actividad económica netamente exportadora (de crudos y productos) a la cual se le ha de fiscalizar para obligarla a pagar los impuestos generales y la mayor cantidad de renta petrolera posible, y

b) normas que, sin abandonar el objetivo precedente, persiguen además integrar la industria petrolera al tejido económico e industrial de la nación, es decir, industrializar nacionalmente los hidrocarburos.

En otras palabras, normas que entienden a la industria petrolera como una actividad económica rentística y normas que la comprenden, además de ello, como una actividad económica productiva. La síntesis de la legislación venezolana sobre hidrocarburos termina entonces por comprender, al fin, a la industria petrolera nacional en su íntegra complejidad: una actividad técnico-económica de exploración y producción de crudos, que deben transportarse y refinarse para transformarse en derivados que se utilizan como fuentes de energía y materias primas, por cuyo consumo el usuario debe pagar un precio a las empresas petroleras, que lo distribuyen entre los tres factores económicos que contribuyen con el proceso de producción: tierra, trabajo y capital. To-

das esas normas descansan sobre la base jurídica de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela.

Como éste es un campo de estudio interdisciplinario entre el derecho y la economía, intentaremos presentarlo desde ambas perspectivas. El derecho suele recurrir a la economía para crear normas relacionadas con la materia impositiva y su distribución entre los diversos contribuyentes, las leyes contra los monopolios, el control de precios, daños emergentes o monetarios y lucros cesantes. La economía, por su lado, explica ahora muchos aspectos del derecho que antes no hacía. Desde inicios de la década de los 60 del siglo xx, el análisis económico del derecho estadounidense se expandió a las áreas más tradicionales del mismo; como la propiedad, los contratos y las instituciones legales (Posner, 1998; Cooter y Ulen, 1998). El enfoque económico del derecho ha llegado hasta la ejecución de las políticas públicas en Venezuela, pero poco a la práctica de los abogados. Sin embargo, las leyes no son sólo un conjunto de normas jurídicas, son también instrumentos para lograr metas económicas, sociales y políticas.

Derecho de propiedad de los hidrocarburos en la legislación vigente

La Constitución vigente de la República Bolivariana de Venezuela establece la propiedad pública de los yacimientos mineros y de hidrocarburos por primera vez en una de sus disposiciones: Efectivamente, en el artículo 12 de la Constitución se puede leer:

Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho de mar territorial, en la zona exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles.

Por su lado, las actuales leyes orgánicas de hidrocarburos gaseosos y de hidrocarburos reafirman el principio constitucional de propiedad pública de los mismos. Precisa la ley de hidrocarburos que esta propiedad también se ejerce sobre los yacimientos que se encuentren dentro de las fronteras nacionales². Con este agregado se comprenden "áreas derivadas de la celebración de tratados internacionales con países circunvecinos", así como se afirma en la exposición de motivos de la ley referida.

La propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela: su origen y tradición legal

El origen legal de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela es una síntesis histórica compleja de normas jurídicas contenidas en el antiguo derecho colonial español, en el derecho minero francés de finales del siglo

² Artículo 3° de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Decreto N° 1.510 de 2 de noviembre de 2001.

xviii y principios del xix y en la tradición del derecho minero y petrolero venezolanos de los siglos xix, xx y xxi. Esta síntesis histórica compleja y la evolución de la tradición legal de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela se comprenderán de manera más fácil, al adoptar una clasificación jurídica de los sistemas de propiedad de las minas.

La propiedad de las minas en las legislaciones mineras

Según Lantenois (1938), hasta comienzos de la Segunda Guerra Mundial, las legislaciones mineras clasificaban los sistemas jurídicos de propiedad de las minas en tres: el sistema de la *accesión*, el de la *dominialidad* y el de la *res nullius*.

En el sistema llamado de la *accesión*, la propiedad del suelo comprende indivisamente la propiedad de la superficie y la del subsuelo. El subsuelo se considera como accesorio del suelo, de acuerdo con el apotegma jurídico de origen romano, según el cual: lo accesorio sigue a lo principal (*accessorium sequitur principale*). En este sistema, el propietario de una cosa hace suyo no sólo lo que ella produce, sino también lo que se le une o incorpora por obra de la naturaleza.

En el sistema llamado de la *dominialidad*³, el Estado dispone de las minas de la misma manera que de un bien dominial privado ordinario.

En el sistema llamado de la *res nullius*⁴, ni el propietario privado del suelo ni el Estado ejercen originariamente un derecho privativo sobre las minas. El Estado crea ese derecho a través de sus decisiones soberanas y de acuerdo con normas establecidas legalmente, que comprenden dos modalidades principales:

1° La modalidad llamada de la *ocupación*, en la cual el derecho individual se constituye, con el acuerdo del Estado, a través del hecho de la *ocupación de la mina*, y

2° La modalidad llamada de *derecho regalista*, en la cual el Estado crea el derecho individual en favor de una persona, dentro de los límites instituidos por el Estado mismo y de acuerdo con normas establecidas, fijas y comunes para todos.

³ **Dominio:** poder de usar y disponer de lo propio. En Derecho Político, territorio que se encuentra bajo la dominación de un Estado o de un soberano. **Dominio Eminente:** en el Derecho Público, atribuciones o facultades que tiene el Estado para ejercer, como soberano, el dominio supremo sobre todo el territorio nacional y establecer los gravámenes y cargas que las necesidades públicas requieran, ya sean impuestos, expropiaciones, limitaciones o prestaciones (Cabanellas, 1979, 105).

⁴ Rivero (1999, 274), en su diccionario, habla de *res nullus* (*sic*): cosas nulas. En el Derecho Romano, los bienes que a nadie pertenecían; las cosas sin dueño. Además, las que no podían ser propiedad de nadie, por consagradas a dioses o por afectas al uso público.

El sistema llamado de la *res nullius*, bajo la modalidad de *derecho regalista*, difiere del sistema llamado de la *dominialidad*, en que en éste el Estado puede discutir libremente, al igual que un propietario particular, las condiciones de la cesión, en caso de que el Estado no decida hacer uso directo de ese derecho. En el sistema de derecho regalista, al contrario, el Estado no tiene más que el poder de escoger al concesionario de ese derecho y fijar la consistencia de la concesión. Los derechos y las cargas del concesionario se regulan por una ley general, aplicable a todos.

La propiedad de las minas en el derecho colonial español

El derecho colonial español admitió el sistema regalista como sistema general de propiedad de las minas metálicas. Admitió también el sistema de la accesión de propiedad de las minas no metálicas, debido al vacío del sistema general en esta materia durante un par de siglos. Según las Ordenanzas de San Lorenzo, dictadas por el rey Felipe II, el 22 de agosto de 1584, las minas de oro, plata, azogue y otros metales se incorporaron al real patrimonio y nadie podía labrarlas y beneficiarse de ellas sin obtener una licencia del rey y pagar una regalía. No obstante, las minas no metálicas –de asfalto, betún, petróleo y demás combustibles minerales– no se incorporaron expresamente al patrimonio de la corona; quedaron regidas de hecho, mas no de derecho, por el principio general de la accesión, y pertenecían por consiguiente al propietario del suelo (González Miranda, 1958, 33). Originariamente dadas para el reino de Castilla, estas Ordenanzas se aplicaron luego a todos los reinos de la monarquía de España, por la Ley 3ª, Libro II de la Recopilación de Indias de 1680.

Las Ordenanzas de San Lorenzo estuvieron vigentes en América hasta el 22 de mayo de 1783, cuando fueron derogadas por las Ordenanzas de Minería para la Nueva España (México), promulgadas en Aranjuez por el rey Carlos III. Según estas Ordenanzas, las minas continuaron perteneciendo a la Corona: “Las minas son propias de mi Real Corona...” preceptuaba su artículo 1.

Pero estas nuevas Ordenanzas, a diferencia de las anteriores, incluían todas las minas, cualquiera fuese su naturaleza, metálicas o no metálicas. Las Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, es decir, México, comprendían en efecto no sólo las minas de oro y plata, “sino también las de piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismuth, salgema y cualesquiera otros fósiles, ya sean metales perfectos o medio minerales, bitúmenes o jugos de la tierra...”.

Su explotación se hacía por concesiones otorgadas por el rey a particulares, propietarios privados del suelo o no, pero sin separarlas expresamente del patrimonio real:

Sin separarlas de mi Real Patrimonio, las concedo a mis vasallos, en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas, dexarlas en testamento o por herencia, o manda, o de cualquiera otra manera enagenar el derecho que en ellas les pertenezcan en los mismos términos que lo posean y en personas que puedan adquirirlo.

A partir de estas Ordenanzas, la Corona española unificó el sistema regalista, como sistema único de propiedad de todas las minas, y dejó sin efecto el sistema de la accesión. En los nombres genéricos de “bitúmenes o jugos de la tierra” quedaron comprendidas las minas de carbón, asfalto y petróleo. Las Ordenanzas se pusieron en vigor en la Intendencia de Venezuela según Real Resolución de 27 de abril de 1784 y Real Cédula de la misma fecha⁵. Estuvieron vigentes en Venezuela hasta 1829, cuando Simón Bolívar decretó que las minas pasaban a ser propiedad de la República.

La propiedad de las minas en la legislación francesa de los siglos XVIII y XIX

En 1791, la asamblea constituyente de la Revolución Francesa nombró una comisión de su seno para redactar un proyecto de ley de minas. Éste fue presentado y discutido en el transcurso de un par de sesiones, que tuvieron lugar el 21 y el 27 de marzo. El proyecto distinguía entre la propiedad de la superficie y la propiedad de la mina. A los propietarios del suelo, el proyecto dejaba la propiedad de las minas superficiales. El resto de minas quedaba a disposición de la nación, pero el propietario superficial debería ser preferido para explotarlo. Otros constituyentes presentaron otro proyecto que respondía a los intereses de los propietarios del suelo. En él sostenían el derecho de accesión como sistema único de propiedad de las minas: “Las minas son parte de la propiedad del suelo, propiedad individual de los ciudadanos” (Ayala, 1945, XIV). El renombrado conde de Mirabeau, miembro de la asamblea nacional francesa, terció en el debate, y desde su concepción filosófica liberal arguyó contra el derecho de accesión de las minas profundas para los propietarios superficiales y abogó en favor de su propiedad nacional. Algunos de sus argumentos merecen ser citados *in extenso*, pues contienen razonamientos de carácter económico sobre la propiedad del suelo y del subsuelo que frecuentemente se dan por supuestos o se pasan por alto, particularmente en textos de prestigiosos autores de ciencias económicas⁶.

⁵ Sentencia de 26 de marzo de 1906 de la Corte Federal y de Casación de los Estados Unidos de Venezuela (González Miranda, 1958, 45).

⁶ En su obra sobre la teoría de la política económica del medio ambiente, Beaumol y Oates (1982, 65) desarrollan en un capítulo “la fijación óptima de precios para recursos agotables”, pero en una nota de pie de página reconocen explícitamente que ¡“no vamos a discutir en este capítulo: el carácter de propiedad en común de los recursos como la pesca...”!

Estableció que las minas debían ser reguladas como propiedades indivisas (Méjan, 1792, 426). Reconoció la propiedad privada de las minas superficiales, las que podían ser fácilmente explotadas por todo el mundo, “lo que comprende casi todas las minas de hierro y gran parte de aquellas de carbón en las provincias en que se encuentran en capas horizontales y cerca de la superficie del terreno” (Méjan, 1792, 430). Pero se opuso con severidad al sistema de la accesión para las minas profundas. Su razonamiento descansó en un par de argumentos. Primero, la indivisibilidad de las minas: “Yo digo que si el interés común y la justicia son los dos fundamentos de la propiedad, ni el interés ni la equidad exigen que las minas sean accesorias de la superficie. Digo que el interior de la tierra no es susceptible de reparto, que las minas por su forma irregular, lo son menos (...) Digo, en fin, que casi no hay ninguna mina que corresponda físicamente a la división del suelo. La dirección oblicua de una mina, de este a oeste, la hace tocar, en un corto espacio, a cien propiedades diferentes” (Méjan, 1792, 443 y 444). Segundo, lo costoso de la explotación: “¿Cómo concebir que un propietario del suelo pueda librarse a todos los gastos de ese género de industria? ¿Se sabe bien acaso lo que es explotar una mina? (...) La mayoría (de propietarios del suelo, J.M.C.) no tienen ni siquiera recursos suficientes para cultivar la superficie de su suelo...” (Méjan, 1792, 445 y 446). En consecuencia, las minas profundas debían dejarse a disposición de la nación para ser concedidas. El propietario superficial tendría preferencia para solicitar la concesión. Si no hacía uso de ella, la nación concedería la mina a otro que la solicitara. ¿En qué clase de solicitantes pensaba Mirabeau? En los grandes empresarios capitalistas: “Los gastos son menores en las grandes empresas, y el mineral puede ser vendido a precio más bajo. Cuando se han hecho grandes inversiones, se sigue explotando el filón hasta agotarlo: la cantidad de mineral extraído es mayor y, bajo esa nueva relación, el precio es menor. Dos mil propietarios harán dos mil pozos para una explotación que una compañía haría con cuatro. Los primeros no emplearán mas que hombres para todos los trabajos, la compañía emplearía máquinas” (Méjan, 1792, 452).

Mirabeau consideraba, en fin, que la explotación de las minas era una materia de utilidad pública, lo que significaba, en consecuencia: “... que la sociedad tiene interés en concederlas a cualquiera que no fuese el propietario, si éste se rehúsa a explotarlas” (Méjan, 1792, 441 y 442). “¿Vería usted con pena que otra persona se aproveche de las riquezas que esconde su propiedad? Usted será preferido, pero explote, y no prive a la sociedad de una producción que le es indispensable, no quite a los manufactureros su alimento más necesario” (Méjan, 1792, 433). Su postura filosófica liberal era idéntica tanto para la propiedad del suelo como para la del subsuelo: “... en toda sociedad bien ordenada, ¿no convendría que la propiedad del suelo pasara a manos de otra persona, si su propietario dejara de cultivarla durante mucho tiempo? Esto sólo sería suficiente, si hubiese necesidad, para justificar un principio según el cual, declarando que las minas están a disposición de la nación, éste se reduciría,

de hecho, al derecho de concederlas, cuando el propietario rehúsa disfrutar de ellas y a hacer disfrutar de ellas a la sociedad” (Méjan, 1792, 439).

En síntesis, la opinión liberal de Mirabeau, que terminó por imponerse y ser aceptada como ley, el 28 de julio de 1791, fue la siguiente. Un compromiso político entre las dos concepciones filosóficas sobre la propiedad de las minas, que se tradujo en la aceptación de una combinación de sistemas: el de la acesión para las minas superficiales (hasta 100 pies de profundidad) y el de la propiedad nacional –*res nullius*, bajo modalidad de derecho regalista, según la clasificación jurídica de Lantenois– de las minas profundas (a partir de 100 pies), sometidas a concesión. Los propietarios superficiales tenían sin embargo derecho preferente para obtener concesiones sobre las minas profundas que encontraran en sus subsuelos. La ley fijó también la extensión de las concesiones, el plazo de las mismas y la indemnización que habría de pagarse al propietario del suelo por los daños y perjuicios causados o al concesionario por las obras realizadas en caso de que la mina revirtiera al propietario superficial después de vencer el plazo de la concesión.

La ley francesa de 1791 se reglamentó y mantuvo en vigor hasta 1810, cuando, entre otras cosas, se abolieron las disposiciones que dejaban a los propietarios del suelo el derecho de explotar todos los yacimientos mineros que encontraran hasta 100 pies de profundidad y el derecho preferente para obtener concesiones sobre las minas profundas que encontraran en sus correspondientes subsuelos. El 21 de abril de 1810 se dictó, en efecto, una nueva ley de minas en Francia que permaneció en vigor hasta 1919. Esta ley estableció una clasificación novedosa de las sustancias minerales. Las dividió en dos categorías: la primera de ellas, las canteras, dejada a plena disposición del propietario del suelo y, por tanto, no sujeta a concesión; la segunda, las minas, considerada como propiedad nacional y, por consiguiente, sujeta a concesión. “Antes de la concesión, la mina es una *res nullius*: nadie puede explotarla y nadie puede disponer de ella, ni siquiera el propietario del suelo” (Aguillon, 1886, 42). La exploración y explotación de la mina no podían ser ejercidas sino mediante una concesión otorgada por el Estado, “... quien tenía toda la libertad para adoptar la solución que le pareciese mejor desde el punto de vista del interés social...” (Aguillon, 1886, 42). En consecuencia, el Estado podía otorgar la concesión discrecionalmente, bien a título temporal, bien a título perpetuo, caso en el cual constituía un verdadero título de propiedad.

Ese derecho de propiedad aplicado a la mina fue inaugurado, según se sabe, con un vigor singular por nuestra ley de minas francesa del 21 de abril de 1810 y fue admitido a continuación por un enorme número de legislaciones mineras modernas... (Lantenois, 1938, 10).

La ley francesa de 1810 representó un nuevo compromiso político entre los distintos defensores de los diversos sistemas filosóficos de propiedad de las minas:

Esta situación no debe sorprender a nadie, ya que, a proposición de Boulay de la Meurthe, se decidió desistir de toda definición teórica en la ley y atenerse a la redacción de los artículos aplicables en la práctica (Aguillon, 1886, 45).

La propiedad de las minas en la legislación venezolana del siglo XIX

El 24 de octubre de 1829, el Libertador promulgó en Quito un Decreto de Minería, que establecía tácitamente en su artículo primero que las minas pasaban del dominio de la Real Corona española al dominio de la República, como consecuencia de una declaración expresa emanada de la autoridad legítima: “Conforme a las leyes, las minas de cualesquiera clase, corresponden a la República...”.

La pretensión de las normas del Decreto era, además de la precedente –según rezan sus considerandos–, fomentar la minería, abandonada durante la existencia de la Gran Colombia. Nada más conveniente para una sociedad económicamente exhausta, como era la sociedad grancolombina de 1829, si se quería otorgar seguridad a los ciudadanos y promover el espíritu de empresa, que revalidar la concesión como medio jurídico de acceso a la explotación de las minas, conservando de esa manera la tradición del derecho regalista español. Por ello, en el resto del artículo primero se puede continuar leyendo: “...cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las Leyes y Ordenanzas de Minas, y con las demás que contiene este Decreto”.

Por otra parte, el artículo 38 del Decreto de Minería estableció que: “Mientras se forma una Ordenanza propia para las minas y mineros de Colombia, se observará provisionalmente la Ordenanza de Minas de Nueva España (...) exceptuando todo lo que trata del Tribunal de Minería y Jueces Diputados de Minas y lo que sea contrario a las Leyes y Decretos vigentes. Tampoco se observará en todo lo que se halle reformada por el presente Decreto”.

Disuelta la Gran Colombia, el Senado y la Cámara de Representantes de la República de Venezuela, reunidos en Congreso, promulgaron la Ley de 29 de abril de 1832, en la cual resolvieron:

Que con arreglo al Decreto de 24 de octubre de 1829, la Ordenanza que debe servir de regla al Gobierno en lo relativo a minas es la de Nueva España de 22 de mayo de 1783, en los términos que el mismo Decreto expresa (Estados Unidos de Venezuela, 1944a, 885).

En resumen, las Ordenanzas de Minería de la Nueva España, reformadas por el Decreto de 1829, estuvieron en vigor en Venezuela hasta 1854, cuando se promulgó el primer código de minas venezolano, que en sus disposiciones generales estableció: “Artículo 3º.- Se derogan cualesquiera otras Leyes, Decretos u Ordenanzas sobre la materia, anteriores al presente Código” (Estados Unidos de Venezuela, 1944a, 881).

El Código de Minas de 1854

Para redactar el Código de Minas de 15 de marzo de 1854, los legisladores venezolanos se basaron en la Ley de Minas francesa de 1810. El Código estuvo integrado por ocho leyes, la primera de las cuales trataba “sobre la propiedad de las Minas” (Estados Unidos de Venezuela, 1944a, 874). No obstante, ¡los legisladores no dispusieron nada acerca de la espinosa cuestión de la propiedad originaria de las minas! Tal vez por las mismas razones que según Aguillon hicieron desistir a los legisladores franceses de toda definición teórica en la ley de 1810, tal vez por la razón que anotó González Miranda (1958, 57):

La explicación de tal omisión está en que el citado Código se basó en la Ley de Minas francesa de 1810 la cual considera las minas como *res nullius*, mientras no se hayan descubierto y otorgado por el Gobierno la correspondiente concesión o la propiedad sobre ellas.

Esa laguna fue subsanada el 4 de enero de 1855 por el Decreto Reglamentario de las leyes contenidas en el Código de Minas. En su primer artículo, el Decreto disponía qué sustancias inorgánicas se deberían considerar sujetas al ramo de minería, independientemente de que se hallasen en el suelo o en el subsuelo:

Son objeto especial del ramo de minería todas las sustancias inorgánicas que se presten a una explotación, sean metálicas, combustibles o piedras preciosas, ya se encuentren en el interior de la tierra, ya en su superficie, y cualesquiera que sean los criaderos que las contengan y la forma de su aprovechamiento (Estados Unidos de Venezuela, 1944a, 883).

El artículo segundo del reglamento sobrepasó los límites de técnica jurídica. Dispuso, como si se tratase de una ley y no de un reglamento, que la propiedad de las minas correspondía originariamente al Estado —no a la nación, como había establecido la ley francesa de 1791, reformada en 1810, ni a la República, como había dispuesto el Decreto de 1829. En este mismo artículo, el reglamento dispuso también que los propietarios privados del suelo no tenían privilegio alguno sobre las minas que se encontraran en su propiedad. Por consiguiente, todo el que quisiese explotar una mina tenía que obtener una concesión, otorgada por el Poder Ejecutivo:

La propiedad de las sustancias designadas en el artículo anterior corresponde al Estado, y ninguno podrá beneficiarlas sin concesión del Poder Ejecutivo, en la forma que se dispone en las Leyes del Código de Minas. En consecuencia, nadie puede explotar ni labrar minas, aun en terreno propio, sino previa aquella concesión (Estados Unidos de Venezuela, 1944a, 883).

Este reglamento estableció por primera vez en la República de Venezuela la propiedad estatal y regalista de las minas. “Esta es la primera declaración categórica, hecha por el Gobierno de la República de Venezuela, acerca de la

propiedad de las minas” (González Miranda, 1958, 57). Sin embargo, según el artículo segundo de la Ley primera del Código de Minas de 1854 –elaborado, como vimos, sobre la base de la Ley de Minas francesa de 1810–, el Estado otorgaba la propiedad perpetua de la mina:

El Poder Ejecutivo da la propiedad perpetua de la mina, la cual es, desde luego, trasmisible como los otros bienes (...) La mina podrá ser vendida o cedida por lotes, sin necesidad de autorización previa del Poder Ejecutivo (Estados Unidos de Venezuela, 1944a, 874).

El artículo 7° de la Ley II del Código de Minas de 1854 fue aún más lejos. Dispuso que la mina concedida era una propiedad nueva, distinta de la propiedad superficial, incluso cuando la concesión hubiese sido otorgada al propietario de la superficie donde ella hubiese sido descubierta: “Desde el momento en que una mina fuese concedida, aun cuando sea al propietario de la superficie, considérese como una nueva propiedad...” (Estados Unidos de Venezuela, 1944a, 875).

El Código estuvo en vigencia durante 10 años, hasta la Constitución del 13 de abril de 1864, que al establecer el régimen federal en Venezuela derogó tácitamente el Código de Minas y dispuso que cada estado federal tenía la libre administración de sus productos naturales. Algunos de estos estados se dieron a la tarea de elaborar su propia legislación minera, adjudicándose la propiedad originaria de los yacimientos situados en sus territorios.

Si las Constituciones federales nada decían acerca de la propiedad de las minas, como es lógico, en cambio las Constituciones de los estados establecieron que es el Estado quien tiene ese derecho sobre los yacimientos situados en su territorio, organizando leyes especiales de dichas entidades federales sobre el régimen de propiedad (Planchart, citado en González-Berti, 1957, 57).

La proliferación de leyes mineras estatales, desarticuladas y empíricas, llevó a los legisladores nacionales a la convicción de que la única manera de encauzar esa industria por senderos que pudieran hacerla progresar era la aplicación de un sistema uniforme de legislación, bajo administración centralizada. Este principio apareció claro en la Constitución de 1881, según la cual los estados acordaron ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas. Esta facultad se asignó concretamente al Presidente de la República.

Posteriormente, se dictaron nuevos códigos y leyes de minas que fueron sustituidos por otros, con velocidades vertiginosas: 1885, 1887, 1891, 1893, 1904, 1905, 1909, 1910, 1915, 1918 y 1920. Hasta el Código de Minas de 1909, esa amplia normativa jurídica siempre dispuso constante y tradicionalmente que las minas pertenecían a los estados y que su administración corría a cargo del Ejecutivo Federal. Entre el Código de Minas de 1910 y la Constitución de 1925 nada se dijo acerca de la propiedad de las minas. “Esa laguna de 1910 a 1925 en la tradición constante desde la Colonia, no puede concep-

tuarse sino como un descuido, afortunadamente sin resultados prácticos...” (González Miranda, 1958, 64).

Sin embargo, según el breve Decreto presidencial de 19 de septiembre de 1914 (contenía sólo tres artículos), las minas que hasta esa fecha no pertenecieran a personas o compañías particulares, se declararon inalienables y el Ejecutivo Federal asumió su administración directa, encargando al Ministerio de Fomento de su ejecución:

Artículo 1º.- Se declaran inalienables las minas de carbón (hulla, antracita y lignito), las de nafta, petróleo, asfalto y brea, que no pertenezcan hasta esta fecha a personas o compañías particulares.

Artículo 2º.- El Ejecutivo Federal asume la administración directa de las expresadas minas y por los reglamentos y resoluciones especiales les dará la debida organización” (Estados Unidos de Venezuela, 1944b, 194).

En consecuencia, este decreto reconoció implícitamente que había minas de propiedad privada. El artículo 3º de la Ley de Minas de 26 de junio de 1920 dispuso que la explotación de hidrocarburos, carbón y demás sustancias minerales combustibles se regiría por ley especial, con lo cual se produjo la bifurcación en el campo legislativo minero en Venezuela: minas por una parte e hidrocarburos por la otra.

La propiedad pública de los hidrocarburos en la legislación venezolana de los siglos xx y xxi

El 30 de junio de 1920 se dictó la primera Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles en Venezuela que estableció, desde entonces e ininterrumpidamente hasta nuestros días, el sistema dominial de propiedad de los hidrocarburos. Según este sistema jurídico, como vimos, el Estado puede explotar directamente los hidrocarburos o ceder su explotación a otro agente que cumpla con los requisitos legalmente establecidos. El Estado puede, incluso, discutir libremente, al igual que un propietario particular, las condiciones de la cesión. No está obligado, sin embargo, a conceder la cesión de su derecho.

La ley de 1920 no estableció expresamente la propiedad pública de los hidrocarburos, pero eso es lo que se desprende de la lectura de su artículo 3º:

El derecho de explotación no da la propiedad de la mina considerada como bien inmueble, ni constituye una desmembración de dicha propiedad que es inalienable e imprescriptible. El contratista puede extraer y vender las sustancias a que se refiere su contrato únicamente durante el tiempo convenido (Estados Unidos de Venezuela, 1944b, 170).

Según el numeral tercero del artículo cuarto, el Ejecutivo Federal tenía minas en explotación directa, disposición que confirma la propiedad dominial de los hidrocarburos a inicios del siglo xx.

Por su lado, las Leyes Orgánicas de Hidrocarburos Gaseosos y de Hidrocarburos, vigentes en 2002, recogen –como se dijo al comienzo del capítulo– el principio constitucional de la propiedad pública sobre los yacimientos. La Constitución vigente establece también en su artículo 302 la reserva al Estado de las actividades petroleras, por razones estratégicas y de conveniencia nacional. En fin, al disponer la Ley Orgánica de Hidrocarburos en vigor que el Estado podrá realizar las actividades reservadas, directamente por el Ejecutivo nacional o mediante empresas de su exclusiva propiedad, o en determinadas circunstancias por empresas mixtas en las cuales el Estado tenga una participación mayor de 50% del capital social, está admitiendo expresamente el sistema jurídico de propiedad dominial sobre los hidrocarburos venezolanos.

Conclusión

La prolífica legislación minera venezolana del siglo xix y principios del xx, que regulaba todos los yacimientos, incluidos los de hidrocarburos, adoptó un sistema jurídico único de propiedad de las minas: el regalista, derivado originalmente de la aplicación en este país de la síntesis de la legislación colonial española y de la legislación minera francesa de finales del siglo xviii y principios del xix. Fiel a esos principios, el Estado venezolano, propietario originario de las minas, podía concederlas en propiedad a los mineros potenciales, facilitando su trabajo y negando a los propietarios privados del suelo cualquier aspiración a apropiarse originariamente del subsuelo. La inspiración filosófica de esa legislación descansó en la concepción liberal de las leyes mineras francesas de 1791 y, sobre todo, en la de 1810. En cuanto concierne a los hidrocarburos propiamente dichos, el sistema jurídico dominial es el que regula su propiedad en Venezuela desde 1920 hasta nuestros días. De acuerdo con la legislación vigente, el Estado puede asumir directamente la explotación de los hidrocarburos o puede hacerlo mediante empresas mixtas, pero no puede transferir la propiedad de los yacimientos.

Hasta ahora hemos demostrado la base legal de la propiedad pública de los yacimientos mineros y de hidrocarburos en Venezuela, su origen y tradición o, como dirían los economistas en su jerga moderna, hemos demostrado que los derechos de propiedad sobre los hidrocarburos en Venezuela son públicos, no privados. Pero muy poco hemos dicho acerca del ejercicio económico de esta propiedad: ¿qué puede hacer el Estado con su propiedad?, ¿la usará como un bien público en el sentido en que los economistas suelen darle a estas palabras o la usará como un bien privado, en el sentido económico del término o, lo que es lo mismo, en el sentido jurídico de la propiedad dominial? El hecho de que el Estado, la república o la nación sean propietarias de un bien, no significa mucho en sí mismo. Significa, eso sí, que el propietario tiene

el poder jurídico de actuar como cualquier propietario lo haría con cualquier otro bien. Para la ciencia económica moderna, los bienes públicos tienen un par de características: no hay rivalidad en su consumo y resulta costoso excluir a cualquiera de su disfrute. Al contrario, el consumo de los bienes privados excluye a los demás consumidores potenciales y resulta (relativamente) barato protegerse contra el consumo de otros. Por consiguiente, ahora es preciso exponer cómo se ha ejercido y se ejerce legalmente la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela: ¿como un bien público o como un bien público de uso privado?

Desde ya podemos adelantar lo siguiente: en el ejercicio de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela, el Estado ha actuado fundamentalmente como un propietario privado, haciendo uso jurídico de su propiedad dominial y creando una amplia cantidad de reglas desde 1920 hasta nuestros días, para maximizar económicamente su propiedad y para tomar control de la industria y desarrollarla. Esta normativa comprende: 12 leyes de hidrocarburos, dos leyes de gas, dos leyes que regulan el mercado interno y la ley de nacionalización de la industria petrolera. ¡17 leyes sectoriales en 80 años! Esta producción singular debería servir al menos para demostrar que si en alguna materia han trabajado los creadores de normas jurídicas en este país es precisamente en materia de hidrocarburos... y de minas, como vimos. Adicionalmente, el máximo tribunal de la república ha dictado sentencias que han derogado parcialmente algunas disposiciones legales. En fin, el Estado ha aprobado tratados bilaterales que comprometen a la república en las materias relacionadas con la inversión en hidrocarburos. De todo este conjunto de actos jurídicos se derivan las conclusiones siguientes: el Estado es la persona jurídica o el agente económico que ha asumido tradicionalmente en Venezuela la representación legal de la propiedad pública de los hidrocarburos. No ha habido en este período ningún momento jurídico en el cual la propiedad privada del suelo haya conllevado legalmente la propiedad del subsuelo. Por otra parte, de ese conjunto de actos jurídicos también se pueden deducir las hipótesis de trabajo siguientes: desde el inicio de las actividades petroleras en Venezuela, el Estado, en su condición de propietario público, no tuvo a su disposición la totalidad de la información sobre la organización y regulación de la industria, mucho menos sobre su control. Un caso típico de asimetrías severas de información, en la jerga de los economistas modernos. Precisamente, lo prolífico de esa enorme cantidad de reglas es el resultado de un lento proceso histórico de aprendizaje estatal, de tanteos, de uso legal de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela para corregir las asimetrías de información, controlar a la industria y valorizar su propiedad pública.

Bibliografía

Aguerrevere, Ángel Demetrio (1954): *Elementos de derecho minero*, Caracas, Editorial Ragón.

- Aguillon (1886): *Législation des mines françaises et étrangères*, París.
- Ayala, José Ramón (1945): *Epítome de legislación y derecho minero venezolano*, Tomo I, Caracas, Tipografía Americana.
- Baptista, Asdrúbal (1979): *Controversias en la historia de la economía política: David Ricardo, Thomas Malthus y la reacción anti-ricardiana*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- Baptista, Asdrúbal y Bernard Mommer (1987): *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: un ensayo*, Caracas, Ediciones IESA.
- Beaumol, W. J. y W. E. Oates (1982): *La Teoría de la Política Económica del Medio Ambiente*, Barcelona, Bosch.
- Cabanellas, Guillermo (1979): *Diccionario jurídico elemental*, Buenos Aires, Heliasta.
- Cooter Robert y Thomas Ulen (1998): *Derecho y economía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Egaña, Manuel (1979): *Venezuela y sus minas*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores (1944a): *Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XIII, Caracas.
- Estados Unidos de Venezuela, Ministerio de Relaciones Interiores (1944b): *Leyes y decretos reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela*, Tomo XIV, Caracas.
- Fukuyama, Francis (1992): *El fin de la Historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta.
- González-Berti, Luis (1957): *Compendio de derecho minero venezolano*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- _____ (1967): *Ley de Hidrocarburos*, Mérida, Universidad de Los Andes.
- González Miranda, Rufino (1958): *Estudios acerca del régimen legal del petróleo en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Lantenois, M. H. (1938): *Contribution a une étude comparative des législations minières considérées dans leurs Principes et leurs Récentes Évolutions*, París, Dunod.
- Méjan, Étienne (1792): *Collection complete des travaux de M. Mirabeau L'Ainé, a l'Assemblée Nationale*, Tome Cinquième, Chapitre Vingtième, París, Chez Devaux, Libraire au Palais Royal.
- Mendoza Potellá, Carlos (1995): *El poder petrolero y la economía venezolana*, Caracas, UCV-CDCH.
- Mommer, Bernard (1988): *La cuestión petrolera*, Caracas, Apucv - Tropikos.
- Mora, Jesús (1999): "Reestructuración de la industria petrolera latinoamericana: el contexto internacional", *Venezuela en Oxford. 25 años de la Cátedra Andrés Bello en el St. Antony's College de la Universidad de Oxford*, Caracas, BCV.
- Posner, Richard (1998): *El análisis económico del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (1996): "Perspectivas de la industria petrolera venezolana", vol. 2, n° 2-3, Caracas, abril-

septiembre, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.

- _____ (1998): "Nuevas tendencias en la economía petrolera latinoamericana", vol. 4, n° 1, Caracas, enero-marzo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela.
- Rivero, Urbano (1999): *Diccionario Jurídico de Derecho Romano Latín - Español*, Caracas, Buchivacoa.
- Urbaneja, Diego Bautista (1992): *Pueblo y petróleo en la política venezolana*, Caracas, Cepet.

EL PROGRAMA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE PDVSA: ¿TRIUNFO ESTRATÉGICO O DESASTRE FISCAL?

Juan Carlos Boué

Quedando enteramente a mi arbitrio y libertad las cosas, la disposición, el estilo... púseme en el estado de una duda universal sobre cuanto se había publicado en la materia, con firme resolución de apurar la verdad de los hechos y las circunstancias hasta donde fuera posible en fuerza de documentos ciertos e in-contrastables.

Don Juan Bautista Muñoz y Ferrandis, *Historia del Nuevo Mundo* (Madrid, 1793)

En círculos petroleros internacionales, Petróleos de Venezuela goza de una reputación envidiable. Por ejemplo, desde hace algún tiempo, la revista *Petroleum Economist* realiza un sondeo anual de opinión acerca de cuál es la petrolera estatal mejor manejada, y Pdvsa siempre ha encabezado la lista (aunque hay que señalar que el sondeo nunca ha considerado a las compañías estatales del Primer Mundo)¹. Pero entre las muchas ambiciosas iniciativas empresariales que Pdvsa ha acometido desde su nacimiento en 1976, probablemente ninguna haya generado tanto interés como el programa de internacionalización. Mediante este programa, el cual gira en torno a la adquisición de activos de refinación, comercialización y almacenamiento en el exterior de Venezuela, Pdvsa ha conformado un extenso emporio compuesto por 19 refinerías (localizadas en Estados Unidos, Alemania, Suecia, Bélgica, el Reino Unido, las Islas Vírgenes americanas y las Antillas Neerlandesas), y también ha establecido una importante presencia en los sectores petroleros de los primeros cinco de estos países (que se cuentan entre los consumidores de petróleo más importantes del mundo). Las inversiones asociadas al programa de internacionalización probablemente representen uno de los más grandes flujos internacionales de capital en dirección Sur-Norte.

¹ Hasta la fecha, Luis Giusti es el único ejecutivo proveniente de una compañía estatal de un país exportador en ser distinguido con el premio "Ejecutivo petrolero del año", otorgado entre otros a John Browne de BP, Lucio Noto de Mobil y Thierry Desmarest de TotalFinaElf.

En vista del perfil internacional tan alto del programa de internacionalización, es paradójico que los detalles en torno a su desarrollo y funcionamiento sigan envueltos en una nube de misterio, especialmente en Venezuela. Esta situación se deriva de la postura tradicional de Pdvsa respecto a la diseminación de información sobre sus actividades. La compañía mantiene que tanto sus empleados como sus ex empleados deben evitar enfrascarse en “polémicas inútiles” con políticos o críticos de la industria petrolera, y que siempre deben ejercer la máxima discreción y circunspección al discutir sobre temas petroleros (*Petróleos Informa*, n° 9, agosto de 1985, 14). En la práctica, estas restricciones dificultan la labor de quien desee obtener una visión distinta a la oficial sobre un asunto en el cual los intereses corporativos de Pdvsa puedan estar en juego. Un buen ejemplo de ello se encuentra en la respuesta negativa que diera Brígido Natera (presidente de Pdvsa entre 1983 y 1986) a la solicitud del entonces presidente de la república Jaime Lusinchi de que explicara al detalle la adquisición por parte de Pdvsa de una participación accionaria de 50% en una refinería propiedad de Citgo, para así terminar con la polémica y la especulación que había en el seno del Congreso venezolano respecto a supuestas irregularidades en torno a esta operación. Natera se rehusó a acatar esta orden alegando que esto hubiera ido en desmedro de los intereses de la compañía, ya que los detalles de una transacción comercial tan compleja como ésta interesarían antes que nada a los competidores de Pdvsa (*Petróleos Informa*, 1986, n° 15, 15). Resulta algo difícil reconciliar un episodio como éste con la pretensión del ex presidente de Pdvsa Andrés Sosa Pietri de que en la gestión de los negocios de la compañía “no [puede] hablarse de ‘falta de información’... [y] más bien [puede] hacérsenos la aseveración contraria: ‘Ustedes informan demasiado’” (Sosa Pietri, 1993, 270). Más atinadas parecen las observaciones que hiciera el actual vicepresidente y ex ministro de la Defensa, José Vicente Rangel, al señalar que “el establecimiento petrolero es un coto cerrado al que no se le puede entrar. Alguien decía: en Venezuela se acabó el secreto militar, el bancario y hasta el sumarial. Sólo quedan el de confesión y el de Pdvsa” (Rangel, 1994, 1).

Dado el hermetismo de Pdvsa, no resulta extraño que las hipótesis y las conclusiones de los trabajos académicos dedicados al tema de la internacionalización (Malone, 1989; Baena, 1996; Sánchez Rodríguez, 1998) casi siempre sean indistinguibles en lo esencial de aquellas que en diversas ocasiones han expresado altos ejecutivos de la industria petrolera venezolana (Alcock, 1992; Olmeta, 1995; Rodríguez, 1994; Sosa Pietri, 1993). Pero si bien dicho hermetismo explica esta convergencia de puntos de vista, no necesariamente la excusa. Es cierto que “las declaraciones públicas de funcionarios del gobierno... [pueden ser] una explicación *inicial* aceptable” (Székely, 1983, 21; cursivas nuestras) para decisiones como las que subyacen al programa de internacionalización. Pero también lo es que la esencia del trabajo académico consiste en “apurar la verdad de los hechos y las circunstancias” a través del cuestionamiento de dichas declaraciones, preferiblemente mediante “documentos ciertos e incontrastables” como a los que en su momento recurriera Juan Bau-

tista Muñoz para redactar su ejemplar historia revisionista de las Indias. Ahora bien, si José Vicente Rangel no se equivocaba cuando escribió el pasaje citado anteriormente, sería lógico asumir que cualquier intento de obtener documentos de esta naturaleza sobre asuntos relacionados con la internacionalización tropezará con obstáculos insalvables. Afortunadamente, esto no es cierto: hay una buena cantidad de fuentes de información en el dominio público a las cuales un investigador puede recurrir para esbozar un cuadro razonablemente detallado y completo de este importantísimo programa.

La contradicción aparente entre esta disponibilidad de información, por un lado, y la cultura hermética que según muchos críticos de Pdvsa priva en el seno de la compañía, por el otro, no es difícil de explicar. Gran parte de esta información —especialmente la de corte financiero— aparece en publicaciones con formatos bien definidos y estandarizados (reportes anuales auditados, prospectos para emisiones de deuda) que toda compañía que desee acceso para sus valores en los principales mercados internacionales de capital tiene que someter a consideración de las autoridades regulatorias de países desarrollados. Entre estas publicaciones se cuentan, por ejemplo, los reportes anuales que publican las empresas que son o han sido socios de Pdvsa en alguna refinería (o que le han vendido alguna planta): Veba Öl, Southland, Union Pacific, Unocal, Neste (hoy Fortum), Amoco, Lyondell, Tarmac, Phillips, Mobil, Amerada Hess. Están a su vez los reportes anuales de operaciones que publican algunas de las empresas mancomunadas o de propiedad exclusiva de Pdvsa (Citgo, AB Nynäs Petroleum, y Ruhr Öl), y los reportes anuales de actividades que tanto Pdvsa como algunas de sus subsidiarias americanas tienen que poner a disposición del Securities Exchange Commission (SEC) en su calidad de emisores o garantes de valores que caen dentro de la competencia regulatoria de esta agencia (Pdvsa 20-F, Pdvsa Finance 20-F, PDV America 10-K, Citgo Petroleum 10-K). Muy importantes también son los prospectos asociados a colocaciones de bonos con inversionistas institucionales en mercados internacionales de capital (Citgo, 1991; Citgo S-3, 1996; PDV América, 1993; Pdvsa Finance, 1997; Hovensa, 1999). No hay que olvidar tampoco la publicación del Ministerio de Energía y Minas *Petróleo y otros datos estadísticos (PODE)* porque, si bien esta fuente no contiene datos específicamente asociados con la internacionalización, la confrontación de algunas series del *PODE* con información de otra proveniencia produce resultados muy interesantes para efectos del análisis de este programa. Cabe mencionar también el *Anuario Estadístico* de Pdvsa, que es la única fuente que contiene información acerca de las empresas de servicios a través de las cuales se canalizan los suministros de petróleo de Pdvsa a sus filiales de refinación en el exterior. Desgraciadamente, esta publicación —a diferencia de todas las anteriores— es de circulación restringida.

En cuanto a la información relacionada con precios y volúmenes, ésta puede encontrarse en las minuciosas estadísticas petroleras que compilan bien sea agencias gubernamentales de diversos países desarrollados —entre las

cuales descolla por un amplísimo margen el Departamento de Energía de Estados Unidos (DOE)— o bien agencias dependientes de organizaciones supranacionales (como la Agencia Internacional de Energía), e inclusive organizaciones del sector privado. Ahora bien, la gran mayoría de las exportaciones venezolanas de crudo y productos se dirigen a Estados Unidos, y las filiales de Pdvsa en este país levantan una proporción muy apreciable de este volumen. Esto favorece la labor analítica, ya que tanto el DOE como el American Petroleum Institute (API) publican reportes mensuales en los cuales se desglosan y detallan todas las importaciones de crudo y productos de Estados Unidos, *cargamento por cargamento*, en términos de la cantidad importada, el puerto de entrada, el país de origen del cargamento y —para las importaciones de crudo solamente— la refinería de destino, la gravedad API y el contenido de azufre de cada cargamento². En cuanto a precios, el DOE publica en el *Petroleum Marketing Monthly (PMM)* series mensuales —en base FOB y en base CIF— de precios ponderados de realización para crudo de importación por país de procedencia (México, Nigeria, Arabia Saudita, Venezuela, etc.), así como precios ponderados de realización para crudo de importación por gravedad API, y también precios ponderados de realización para algunas de las más importantes segregaciones comerciales presentes en el mercado estadounidense. En el caso concreto de Venezuela, estas segregaciones son: Furrial (28° API), Leona (24° API) y Boscán (10,5° API; la serie de precios para este último llega hasta 1994 solamente). Como puede apreciarse, en su conjunto, estas fuentes constituyen una rica veta de información microeconómica extraordinariamente detallada. No deja de sorprender lo poco valoradas y aprovechadas que han sido en Venezuela para analizar tanto el programa de internacionalización, en particular, como la política comercial de Pdvsa, en general.

El tema de la internacionalización es muy complicado, tanto desde el punto de vista técnico como del económico, por lo que tratar de abordarlo cronológicamente en un trabajo breve sería contraproducente. A raíz de esto, hemos decidido estructurar el trabajo a manera de diálogo socrático, para aprovechar la fecundidad didáctica de este formato. El telón de fondo para un diálogo de esta naturaleza podría ser, por ejemplo, la venta de los activos de refinación de Pdvsa en el exterior. Este escenario es perfectamente concebible bajo los términos de la flamante Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual plantea que si bien “por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A.”, no es necesario que el Estado conserve las acciones de “las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de

² El reporte mensual del DOE lleva el nombre de *Company Level Imports*, mientras que el del API se denomina *Imported Crude Oil & Petroleum Products*.

negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.” (artículo 303)³. Pasemos, entonces, a las preguntas.

¿Qué es la internacionalización y qué objetivos persigue?

La internacionalización es “la política de inversiones en el extranjero de la industria petrolera nacional, orientada a la integración vertical con las actividades de refinación, distribución y mercadeo en los países consumidores” (Cepet, 1989, V. II, 175). Esta política se sustenta “en la necesidad de maximizar ingresos y minimizar riesgos” (ibíd.), y busca “asegurar mercados estables a largo plazo para nuestra producción mediante la aplicación de mecanismos comerciales atractivos que nos garanticen llegar hasta el consumidor final” (ibíd., 159-160). De acuerdo con la visión comercial de Pdvsa, “el *principal* riesgo que debe afrontarse es el de perder los mercados y, precisamente, la internacionalización persigue el *objetivo básico inmediato* de resolver este problema prioritariamente” (ibíd., 161, cursivas nuestras).

¿Cuál ha sido el desarrollo del programa a través del tiempo?

Como puede verse en el cuadro C1, el programa de internacionalización arrancó hacia finales de 1982, con el establecimiento de una empresa mancomunada en Alemania –Ruhr Öl– en sociedad con la Veba Öl, compañía en la cual el gobierno alemán todavía conservaba una importante participación accionaria. Esta adquisición se realizó bajo los auspicios de un gobierno copeyano, en las postrimerías de la administración de Herrera Campíns. La victoria de AD en las elecciones de 1983, aunada al altísimo costo de la operación y a la revelación de que los precios implícitos de los suministros de Ruhr eran muy inferiores a los precios oficiales venezolanos, llevaron al gobierno de Lusinchi a ordenar la suspensión del programa. Esta suspensión dio al traste con algunas negociaciones que ya tenían un alto grado de avance, pero no interrumpió el programa por completo⁴. El marcado deterioro del mercado petrolero de 1985 en adelante nuevamente colocó al programa de internacionalización en

³ La venta de estos activos nunca se ha planteado seriamente en el interior de la compañía, ni siquiera en aquellos momentos en que el Ejecutivo venezolano giró órdenes expresas en este sentido (como sucedió en 1992, durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez). Más bien, las discusiones acerca de qué tan deseable o necesario es privatizar partes de Pdvsa han tendido a centrarse sobre las actividades de exploración y producción de petróleo y gas. Pero esto no quiere decir que haya que descartar la posibilidad de que una operación de esta naturaleza pueda llevarse a cabo en el futuro, sobre todo porque el gobierno del presidente Chávez en varias ocasiones ha expresado dudas acerca de la conveniencia de conservar estos activos.

⁴ En 1983 Pdvsa había pagado US\$ 16 MM por una opción de compra sobre el 50% de todos los activos de refinación y petroquímica de Veba no incluidos en el convenio de asociación que estableció Ruhr, y en 1985 Pdvsa ejerció esta opción, pagando US\$ 55 MM a cambio de una participación de 50 MBD en otras dos refinerías, un par de oleoductos y una planta petroquímica (Randall, 1987, 207).

el centro de la estrategia petrolera tanto de Pdvsa como del gobierno venezolano. Así, en 1986, la compañía incorporó 6 nuevas refinerías al programa, incluyendo el arrendamiento de la refinería de Curaçao, e incrementó su capacidad de refinación en el exterior en 200 MBD aproximadamente. A partir de entonces, 11 refinerías adicionales han pasado a formar parte del programa, y la capacidad de refinación a disposición de Pdvsa fuera de Venezuela es de casi 1,8 MMBD.

Conviene destacar la precaria situación financiera de la mayoría de los socios extranjeros de Pdvsa en el momento en que se negociaron sus respectivos convenios de asociación, sobre todo porque uno de los lineamientos básicos del programa de internacionalización estipula que las asociaciones tienen que buscarse con “empresas líderes en cuanto a calidad de sus activos y a la profesionalidad y eficiencia en su manejo” (Cepet, 1989, V. II, 161). Puede haber una muy buena explicación detrás de esta aparente transgresión: dado que Pdvsa tuvo que acudir al rescate de casi todas estas refinerías, la compañía venezolana bien pudo haber arrancado toda suerte de concesiones a sus socios, en vista de las escasas posibilidades de resistencia que tenían éstos en momentos de extrema vulnerabilidad. Por ejemplo, cuando se firmó el convenio que dio a Pdvsa una participación de 50% en la refinería de Lake Charles, Citgo llevaba dos años hemorrhagando dinero a razón de US\$ 10-15 MM por mes (*National Petroleum News*, octubre de 1995, 83). Sin embargo, el convenio de asociación de Pdvsa con Southland no refleja esta desesperada situación. Dicho convenio estipulaba que la empresa americana sería la única detentadora de las 1.000 acciones clase B de Citgo, las únicas con derecho de voto en “disputas relacionadas con el contrato de suministro de crudo” (Citgo, *Annual Report* 1986, 20). Huelga remarcar que disputas de este tipo son las que resultarían de especial importancia para Pdvsa, cuya propiedad de las 1.000 acciones clase A de Citgo solamente la facultaba para resolver las “disputas relacionadas con el contrato de compra de productos” (ibid.). Éste no es un ejemplo aislado, por cierto. De hecho, muchos observadores han destacado que una de las características más distintivas de los convenios de Pdvsa consiste en que todo su clausulado parece perseguir el objetivo primordial de “asegurar la rentabilidad de las operaciones de las refinerías” (*International Petroleum Finance*, 29 de mayo de 1987, 6). Por lo tanto, se tiene que desecharse la idea de que Pdvsa buscó aprovechar situaciones coyunturales para obtener condiciones particularmente atractivas de sus socios.

Cuadro C1
Pdvsa. Cronograma de las adquisiciones de activos de refinación

Nombre y localización de la refinaria	Fecha	% Pdvsa	Socio (si aplica)	Vendedor (si aplica)	Capacidad BD	Costo en efectivo MMUSD	Situación financiera del socio o vendedor cuando se firmó el acuerdo
Ruhr Öl GmbH, Gelsenkirchen	1983	50	Veba Öl	++++	250.000	250	Muy delicada; las refinarias llevaban varios años generando fuertes pérdidas.
Oberheinische Mineralölwerke GmbH, Karlsruhe	1985	16,5	Veba Öl	++++	174.000	55	Delicada. El sector alemán de refinación estaba en pleno proceso de reestructuración.
Erdöl Raffinerie Neustadt GmbH., Neustadt	1985	12,5	Veba Öl	++++	144.000		
Refinería Isla (Curazao), S.A., Emmaslud	1986	++++	++++	++++	320.000	+++	La refinaria estaba cerrada, debido a su pobre desempeño y muy pobres perspectivas.
Nynäs Petroleum NV, Antwerpen	1986	50	Axel Johnson	++++	15.000		Refinería cerrada. Nynäs la adquirió en anticipación de la asociación con Pdvsa.
AB Nynäs Petroleum, Göteborg	1986	50	Axel Johnson	++++	12.500	23,5	Delicada (el principal acreedor había tenido que aceptar un cambio de deuda por acciones). Axel Johnson eventualmente adquirida por Nestlé debido a problemas financieros.
AB Nynäs Petroleum, Nynäshamn	1986	50	Axel Johnson	++++	28.000		
Citgo Petroleum Corporation, Lake Charles	1986	50	Southland	++++	320.000	290	Muy pobre. La refinaria tuvo enormes pérdidas durante 1986.
Champlin Refining Company, Corpus Christi	1987	50	Union Pacific	++++	165.000	93	Union ajustó el valor en libros de la refinaria a cero. Es probable que Union hubiera decidido salir del negocio de la refinación desde antes de firmar el primer acuerdo.
Champlin Refining Company, Corpus Christi	1988	50	++++	Union Pacific	165.000	156	
Citgo Petroleum Corporation, Lake Charles	1989	50	++++	Southland	320.000	675	Crítica; Southland en bancarota.
The Uno-Ven Corporation, Lemont	1989	50	Unocal	++++	151.000	145	Muy delicada; la venta fue parte de un proceso de reestructuración radical.
Seaview Petroleum Company, Paulsboro	1990	50	Seaview	++++	84.000	35	Información no disponible.
Petrochemie und Kraftstoffe Schwedt AG, Schwedt	1991	18,75	Veba Öl	Treuhandanstalt	240.000	18,7	Privatizada por el gobierno alemán.
Seaview Petroleum Company, Paulsboro	1991	50	++++	Seaview	84.000	49	Información no disponible.
Citgo Asphalt Refining Company, Savannah	1992	100	++++	Amoco	28.000	15	Amoco iba a cerrar esta planta.
British Oil Ltd., Dundee	1992	50	Nestlé	Tarmac	10.000	66,5	Muy pobre. La venta fue parte del proceso de reestructuración de Tarmac.
Essoham Refinery Ltd., Ellesmere	1992	25	Nestlé	Tarmac	12.000		
Lyondell-Citgo Refining Company, Houston	1993	(a) 42	Lyondell	++++	265.000	632	Desempeño deslucido ('91 and '92); fuertes requerimientos de capital para modernización.
The Uno-Ven Corporation, Lemont	1997	50	++++	Unocal	151.000	250	Venta propiciada por la decisión de Unocal de abandonar el negocio de la refinación.
Chalmette Refining LLC, Chalmette	1998	50	Mobil	++++	184.000	270	Venta asociada con el proyecto Cerro Negro.
Hess Oil Virgin Islands Corp., St Croix	1998	50	Amerada Hess	++++	525.000	625	Hess no pudo amortizar el costo de la refinaria, debido a que su rentabilidad ha sido baja.
Phillips Petroleum Company, Sweeny	1998	(c) 50	Phillips	++++	205.000	269	Venta propiciada por el deseo de Phillips de dedicar todo su capital de riesgo a E&P.

(a) Pdvsa tiene la opción de llevar su interés a 50%.

(b) No incluye, psivos asumidos, inversiones previstas o necesarias, ganancias reinvertidas ni descuentos al precio del crudo.

(c) exclusivamente en la coafzadora

¿Aparte de Pdvsa, hay alguna otra compañía petrolera estatal que haya instrumentado un programa similar a la internacionalización?

Una de las razones detrás del perfil internacional tan alto del programa de internacionalización radica en que Pdvsa no ha sido la única compañía que ha buscado integrarse verticalmente allende sus fronteras nacionales. Por el contrario, las compañías estatales de algunos otros importantes países exportadores de petróleo —en concreto Arabia Saudita, Kuwait, México, Abu Dhabi, Libia— también han seguido la senda de la integración vertical extraterritorial, si bien ninguno de los programas de estas compañías puede equipararse en magnitud con la internacionalización venezolana. Esto ha llevado a algunos observadores a concluir que las inversiones en refinación de todas estas compañías son la punta de lanza de un fenómeno de dimensiones y alcance globales, al cual se denomina la “reintegración vertical de la industria petrolera”. Sin embargo, dicha conclusión es fantasiosa: estas compañías en su conjunto actualmente poseen apenas 5% de la capacidad instalada de destilación en la OCDE, y el grado de control que tienen sobre el negocio de la refinación en los países más industrializados es ínfimo en comparación con el que llegaron a tener las Siete Hermanas en el apogeo de su poderío. Esto no quiere decir, desde luego, que las inversiones en refinación de estas compañías carezcan de relevancia. Pero, como se demostrará en este trabajo, el interés de estos programas de inversiones radica más bien en lo que revelan acerca de la situación comercial concreta de cada una de estas compañías y, sobre todo, acerca del estado de las relaciones entre estas compañías y los gobiernos de sus respectivos países de origen.

¿Cuáles son los principales factores que distinguen la situación comercial individual de Pdvsa de la de otras compañías estatales?

Hay un factor que, por encima de cualquier otro, separa a Pdvsa de casi todas las demás compañías petroleras estatales, y es que la abrumadora mayoría de las reservas petroleras de Venezuela se compone de crudos muy pesados, muy viscosos, ácidos y con gran contenido de azufre, nitrógeno y metales. De las reservas venezolanas 75% están constituidas por crudos cuya gravedad es menor a los 22° API. Estos crudos no rinden muchos productos ligeros al destilar, y su procesamiento plantea problemas *sui generis*, sobre todo porque tanto sus cortes ligeros como los pesados contienen grandes cantidades de elementos indeseables: azufre, vanadio, níquel. Dado que los márgenes de refinación que generan estos crudos en configuraciones simples son negativos la mayoría del tiempo, el universo de compradores de crudos pesados se ha visto restringido cada vez más al segmento de refinadores con plantas de alta conversión, y, durante el verano, a los refinadores que producen asfaltos.

Las relaciones de intercambio en el mercado de crudos pesados de ordinario tienen lugar bajo condiciones de monopolio bilateral provocado por la espe-

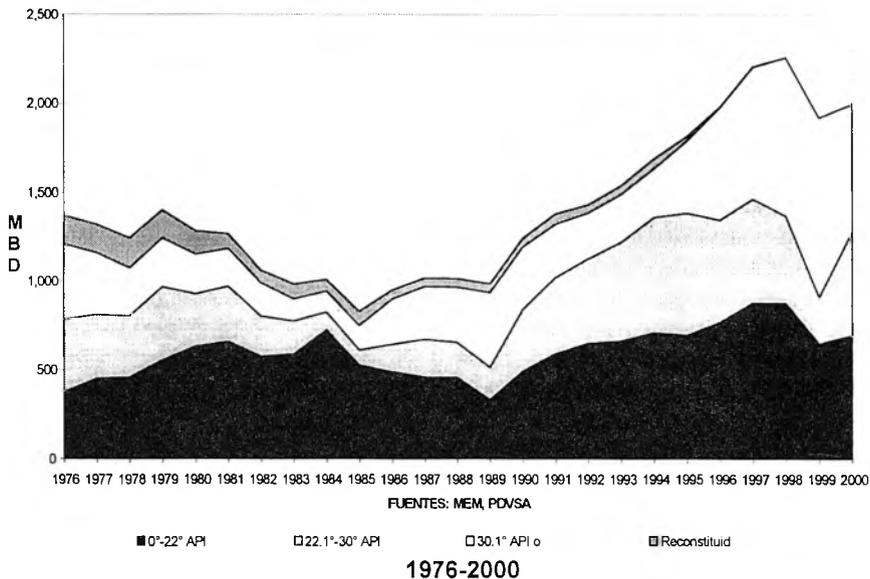
cificidad de activos. Como explicara Eduardo Blanco, ex director de Pdvsa Manufactura y Mercadeo: “Debido a sus características (...) [los] crudos pesados deben ser procesados en refinerías sofisticadas, con plantas que requieren altos costos de inversión y operación, para convertir los residuos en productos de alta demanda como gasolina y diesel” (Chávez, 1998b). El conjunto de refinerías que pueden procesar rentablemente crudos pesados amargos es mucho menor que el de las que pueden procesar crudos más ligeros y/o más dulces. Además, la flexibilidad de las costosas refinerías de alta conversión es limitada, ya que su rentabilidad depende de procesar, de forma estable y regular, aquellos crudos para los cuales fueron diseñadas *ex profeso*. En este mercado hay un número muy pequeño de compradores y vendedores, los cuales intercambian una mercancía cuyo valor de uso es muy alto en instalaciones especializadas, y muy bajo en otro tipo de instalaciones. Bajo una condición de números pequeños como ésta, la situación del comercio se transforma mucho, de una manera que Jean Tirole resume así: las partes que contratan ahora saben que más adelante habrá ganancias fruto de su intercambio que podrán ser aprovechadas por ambas. Es importante que estas ganancias se aprovechen correctamente (o sea que haya una cantidad eficiente de intercambio *ex-post*), y que sean divididas apropiadamente para inducir un monto eficiente de inversión específica *ex-ante*. Un aspecto crucial de la inversión específica es que, aunque el vendedor y el comprador se seleccionen *ex-ante* entre un conjunto de proveedores y vendedores en competencia, acaban formando un monopolio bilateral *ex-post*, ya que tienen un incentivo para intercambiar entre ellos, más que con terceros. Pero bajo condiciones de monopolio bilateral, cada parte querrá apropiarse de la plusvalía común *ex-post*, poniendo así en entredicho tanto la realización eficiente del intercambio *ex-post* como la inversión eficiente *ex-ante* (Tirole, 1988, 21).

Las contrapartes en el mercado de crudo pesado están obligadas a mantener relaciones comerciales de muy larga duración, relaciones que involucrarán necesariamente inversiones idiosincráticas, o sea, refinerías diseñadas a la medida de cierto crudo. Como observa Joskow, a medida que el monto de inversión idiosincrática crece, “los costos de transacción asociados con la mediatización a través de mercados *spot* de las relaciones verticales crecen [también] (...) [ya que toda] inversión idiosincrática genera (...) cuasirrentas⁵ potencialmente apropiables (...) que a su vez crean incentivos para que una parte defraude a la otra *ex-post*” (Joskow, 1985, 38). Naturalmente, la existencia de estas cuasirrentas fomenta la aparición de salvaguardas institucionales que permiten que aquellas empresas que son “vulnerable[s] a [una] amenaza de pérdida” si una coalición comercial se ve afectada “preserv[en] la coalición [y reduzcan] la probabilidad de esa amenaza de parte de los otros miembros de la coalición” (Williamson, 1989, 161). Entre estas salvaguardas, la teoría mi-

⁵ La magnitud de estas cuasirrentas corresponde a la diferencia entre el valor anticipado de los activos en el uso para el cual fueron adquiridos y su valor anticipado en el siguiente mejor uso.

croeconómica considera a la integración vertical como la más potente, ya que, como señala Williamson, “los peligros de deserción y engaño que se plantean cuando se llega a un acuerdo de maximización de utilidades conjuntas limitadas entre unidades autónomas se reducen en gran parte, si se llega a un acuerdo global de recursos comunes, es decir, a una fusión” (ibíd., 127)⁶.

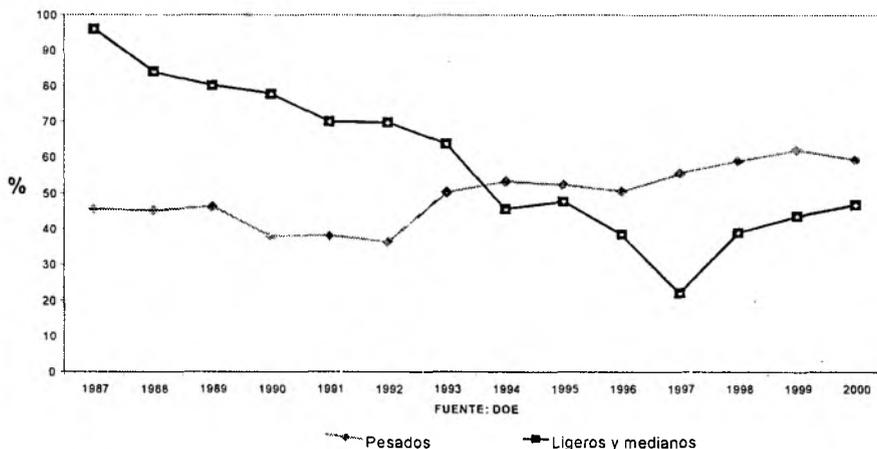
Gráfica G1
Pdvsa. Exportaciones de crudo por gravedad API



Desde el punto de vista de la economía de los costos de transacción, y en el contexto del tipo de problemática comercial que caracteriza al mercado de crudo pesado amargo, la integración vertical es un arreglo institucional que resulta muy comprensible. Esto se antoja crucial para comprender y evaluar el programa de internacionalización, ya que Pdvsa está mucho más expuesta a las fallas transaccionales de este mercado que cualquier otra compañía salvo

⁶ Existen numerosos estudios empíricos que demuestran cómo diversas industrias se han adaptado a condiciones de intercambio idiosincrático. Véase a Monteverde y Teece (1982) para el caso de la industria automotriz en EEUU; Anderson y Schmittlein (1984) para el caso de la industria de componentes electrónicos; Masten (1984) para el caso de la industria aeroespacial; Stuckey (1983) para la industria del aluminio; Joskow (1985) para el caso de las plantas de generación eléctrica alimentadas con carbón, y Boué y Figueroa (2002) para el caso del mercado para crudos pesados y amargos.

Gráfica G2
Pdvsa. Porcentaje de embarques de crudo destinados
a filiales en EEUU (por gravedad)
1987-2000



Pemex. Por lo tanto, no debería de causar sorpresa que su grado de integración sea muy alto, sobre todo porque, como indica la gráfica G1, la firma del primer convenio de internacionalización coincidió con una fuerte contracción en las exportaciones venezolanas de crudo ligero (en 1982, los crudos pesados representaron 55% del total de las exportaciones venezolanas de crudo, una marca que todavía no ha sido superada). El programa puede verse como una reacción natural de parte de una compañía que comprendió que en el futuro los crudos pesados constituirían una proporción cada vez más grande de sus exportaciones. La gráfica G2 parecería confirmar esta hipótesis preliminar: las refinерías de Pdvsa en EEUU, con mucho el mercado más importante para el crudo venezolano, han absorbido una proporción muy importante de las exportaciones venezolanas de crudo pesado a este país. Sin embargo, los datos que se presentan en el cuadro C2 apuntan en otra dirección. Como se puede apreciar, la calidad promedio del crudo que Pdvsa vende a sus filiales es mucho mejor que la del crudo que vende a clientes no afiliados, en términos tanto de gravedad API como de contenido de azufre. Este diferencial de calidad es especialmente marcado en el caso de la refinерía de Lemont, pero es significativo inclusive para las muy complejas refinерías de Citgo en Corpus Christi y Lake Charles, las cuales levantan cerca de 300 MBD de crudo venezolano en su conjunto. El diferencial de calidad ha tendido a estrecharse en años recientes, pero esta tendencia es consecuencia del fuerte incremento en las exportaciones de crudo ligero a clientes no afiliados, más que del apesantamiento de la mezcla venezolana de crudo que levantan las filiales de Pdvsa. La única

refinería que ha logrado cambios significativos en la calidad del crudo venezolano que se envía a proceso es la de Lyondell-Citgo en Houston. Esto quiere decir que, paradójicamente, la internacionalización bien puede haber exacerbado la problemática comercial inherente en la colocación del crudo venezolano de baja calidad, porque Pdvsa ha recurrido a mecanismos puros de mercado justamente para mover sus crudos de peor calidad, los cuales más bien se hubieran prestado para moverse a través de canales integrados. Esto nos lleva a concluir que *con todo y la enorme ineficiencia que caracteriza al mercado para los crudos pesados amargos*, no parece que las fallas verticales en dicho mercado hayan sido el motivo real detrás del programa de internacionalización (cuadro C2).

¿Se procesa crudo ligero venezolano en las refinerías que Pdvsa tiene en el exterior?

Desde 1982, la posibilidad de enviar crudo pesado a refinerías controladas por Pdvsa ha sido la principal justificación de la compañía para el programa de internacionalización. Por ello, en Venezuela existe la percepción de que el sistema internacional de refinación se utiliza para colocar fundamentalmente crudo pesado. Sin embargo, éste no es el caso. Por ejemplo, el convenio de asociación con Veba facultaba a Pdvsa para colocar “hasta 100 MBD de crudos pesados y extrapesados o, *alternativamente*, de crudos medianos y livianos venezolanos en forma estable y rentable en el mercado alemán a largo plazo” (Guevara, 1983, 65; cursivas nuestras). Pero la primera alternativa nunca se tomó en serio, y los volúmenes venezolanos que Pdvsa ha enviado a Ruhr desde 1983 siempre han sido crudos livianos (30° API de gravedad promedio). En cuanto a Refinería Isla, la configuración relativamente simple de esta planta explicaría por qué su proceso promedio de crudos ligeros y medianos de 1986 a 1998 (130 MBD) ha excedido con mucho al de crudos pesados (60 MBD)⁷. Mucho más difícil de explicar, sin embargo, es el hecho de que como se puede apreciar en la gráfica G2 a partir de 1986 las refinerías de alta conversión de Pdvsa en EEUU han constituido con mucho el destino más importante para las exportaciones venezolanas de crudos con gravedad superior a 25° API, es decir, los crudos que plantean menos problemas de comercialización. De hecho, la razón de levantamientos de refinerías afiliadas en EEUU contra exportaciones totales de Venezuela a este país entre 1986 y 2000 ha sido *menor* para los crudos pesados que para los crudos ligeros y medianos. En algunos años, la proporción de las exportaciones venezolanas de crudos *ligeros* que fue a dar a manos de las filiales de Pdvsa en Estados Unidos sobrepasó 90%.

⁷ Cifras del *Anuario Estadístico de Pdvsa*.

Cuadro C2

Pdvsa. Calidad promedio de exportaciones de crudo a EEUU por cliente						
	Citgo (Champlin), Corpus Christi		Citgo, Lake Charles		PDV Midwest (Uno-Ven), Lemont	
	° API	% Azufre	° API	% Azufre	° API	% Azufre
1987	26,06	1,60	25,18	1,60	---	---
1988	25,06	1,64	25,61	1,54	---	---
1989	25,57	1,51	26,04	1,50	31,20	1,18
1990	25,38	1,44	26,40	1,42	30,30	1,17
1991	24,79	1,00	25,51	1,22	30,17	1,10
1992	25,30	1,06	24,50	1,41	29,17	1,30
1993	22,90	0,98	24,20	1,43	28,15	1,40
1994	21,46	0,79	23,70	1,39	28,59	1,40
1995	23,69	1,05	24,20	1,51	28,70	1,38
1996	24,66	1,16	23,76	1,59	29,68	1,33
1997	24,95	1,26	23,99	1,53	30,51	1,19
1998	25,93	1,23	25,45	1,24	30,46	1,03
1999	24,43	1,45	25,68	1,31	30,86	1,03
2000	23,67	1,68	25,15	1,58	30,39	0,86
	LCRC (Lyondell), Houston		Hovensa, St. Croix		Chalmette Refining, Chalmette	
	° API	% Azufre	° API	% Azufre	° API	% Azufre
1993	22,85	0,90	---	---	---	---
1994	22,07	0,39	---	---	---	---
1995	22,05	0,50	---	---	---	---
1996	21,70	1,53	---	---	---	---
1997	17,13	2,31	---	---	---	---
1998	17,13	2,32	29,89	0,96	20,26	2,40
1999	17,85	2,20	30,29	0,95	17,68	2,43
2000	16,77	2,44	31,07	0,94	17,54	2,82
	Citgo Asphalt*		Todas las filiales		Clientes no afiliados	
	° API	% Azufre	° API	% Azufre	° API	% Azufre
1987	---	---	25,61	1,60	15,65	2,68
1988	---	---	25,34	1,59	17,55	2,42
1989	14,40	3,15	26,73	1,45	19,04	2,03
1990	13,29	3,04	26,40	1,45	19,76	2,07
1991	13,06	2,76	25,69	1,24	20,26	2,16
1992	12,83	2,71	25,27	1,36	20,20	2,11
1993	13,03	3,31	23,62	1,33	20,52	2,06
1994	13,13	3,25	22,90	1,21	22,51	2,01
1995	12,35	3,55	23,48	1,31	22,43	2,02
1996	12,32	3,66	23,50	1,61	23,31	1,86
1997	12,43	3,68	21,49	1,93	25,20	1,67
1998	12,33	3,78	22,43	1,80	25,30	1,75
1999	12,04	4,18	23,45	1,73	26,06	1,60
2000	11,48	3,72	22,37	1,94	23,89	1,89

* Refinerías de Paulsboro y Savannah

Fuentes: DOE, API

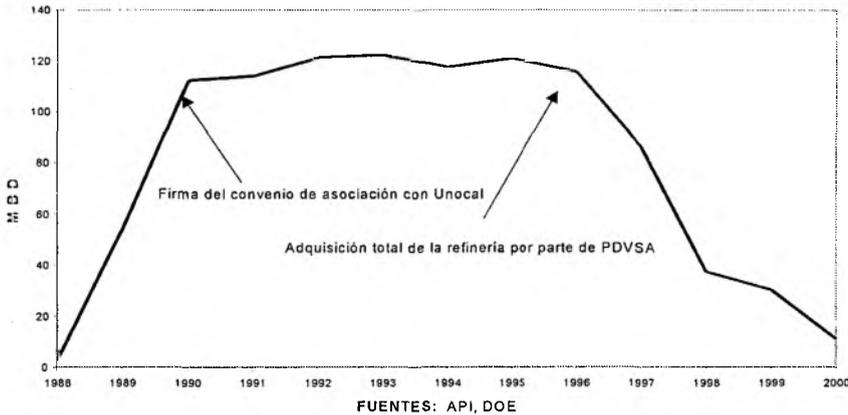
¿Qué tanto crudo de procedencia no venezolana procesan las filiales de refinación extranjeras de Pdvsa?

La mayoría de las refinerías de Pdvsa en el exterior procesan crudo de procedencia no venezolana. Algunas cubren una proporción menor de sus requerimientos con crudos no venezolanos, con el fin de optimizar sus operaciones. Sin embargo, un número sorprendente de ellas procesa volúmenes venezolanos realmente minúsculos. Éste es el caso de todas las cuatro plantas de Ruhr, pero en especial la de Schwedt, en la cual nunca se ha procesado un solo barril de crudo venezolano, lo cual parecería hacer cuestionable la decisión de Pdvsa de invertir en esta refinería⁸. Aún más notable es el caso de la refinería de Lemont, porque las corridas de crudo venezolano en esta planta se han reducido fuertemente a partir de su adquisición total por parte de Pdvsa a finales de 1997 (gráfica G3). En otras palabras, cuando esta refinería pertenecía en partes iguales a Pdvsa y Unocal, procesaba mucho más crudo venezolano del que compra ahora que está bajo el control exclusivo de Pdvsa.

No es fácil reconciliar este comportamiento con la preocupación de Pdvsa por reducir la vulnerabilidad de las exportaciones venezolanas de crudo. De hecho, parece contradecir abiertamente la racionalidad misma del programa de internacionalización. Después de todo, como alguna vez manifestara Luis Giusti al periodista Carlos Chávez al explicar por qué, en su opinión, sería un gran desacierto vender parte de Citgo: "Si yo soy socio de la Citgo y no tengo nada que ver con Venezuela, me importará poco el problema que tenga Venezuela con la colocación de sus crudos pesados. Simplemente voy a comprar los crudos más baratos para procesarlos en Citgo. Eso pierde totalmente el sentido estratégico que tiene Citgo para Venezuela" (Chávez, 1998a). Se podría pensar entonces que la planta de Lemont perdió el sentido estratégico que tenía para Venezuela en 1997, al convertirse en un destino seguro pero para importantes volúmenes de crudos canadienses. Sorprendentemente, esto sucedió gracias a su adquisición total por parte de Pdvsa.

⁸ El consorcio que opera la refinería pagó solamente 60 millones de marcos por ella (*Der Spiegel*, diciembre 16, 1991, 97), y la contribución proporcional de Pdvsa a esta suma fue de US\$ 7 MM. Sin embargo, el consorcio tuvo que prometer al gobierno alemán que invertiría US\$ 800 MM en la planta en el período 1990-1995. Posteriormente, anunció que se tendrían que invertir US\$ 1.000 MM adicionales de 1996 en adelante (*Platt's Oilgram News*, agosto 29, 1995, 2). El desempeño financiero de esta planta ha sido muy pobre. En 1992, RWE-DEA (empresa que detenta 37,5% de las acciones de PCK Schwedt) estimó que las pérdidas de la refinería entre 1992 y 1996 serían del orden de 534 millones de marcos, lo cual se traduciría en una pérdida de 94 millones de marcos para Pdvsa (*European Energy Review*, julio 8, 1994, 8).

Gráfica G3
PDV MIDWEST (ANTES UNO-VEN) LEMONT
IMPORTACIONES DE CRUDO VENEZOLANO, 1988-2000



¿Qué tanto ha contribuido la internacionalización a la expansión de la demanda agregada de crudo pesado?

Hasta 1973, los refinadores que procesaban crudos pesados y amargos tenían como objetivo primordial producir la mayor cantidad posible de combustible residual de alto azufre, un derivado del petróleo que se utilizaba sobre todo para la generación de energía eléctrica. Los fuertes incrementos en el precio del crudo ocasionaron que este producto —el derivado del petróleo que resultaba más fácil de sustituir— fuera desplazado de este nicho por otras fuentes primarias de energía. Naturalmente, esto provocó que su valor relativo contra otros derivados del petróleo, notablemente los combustibles automotores, disminuyera considerablemente. Este declive se tradujo en un aumento en el diferencial entre los márgenes de refinación en configuraciones de alta conversión y los márgenes de refinación en configuraciones menos complejas, y por ende en un ensanchamiento del diferencial de precios entre los crudos de mejor calidad y los crudos pesados amargos.

Entre las muchas implicaciones asociadas a este ensanchamiento estructural del diferencial ligeros/pesados, hay una que es de crucial importancia para la evaluación de una estrategia de integración vertical: cualquier aumento en la capacidad instalada de conversión en el mercado que no venga acompañado de un aumento en la disponibilidad de este tipo de crudo tendrá un impacto positivo considerable sobre el precio de todo el volumen de crudo pesado —y

no sólo sobre el precio del (los) crudo(s) procesado(s) en las nuevas plantas de conversión. En otras palabras, un aumento en la demanda agregada de crudos pesados en el mercado repercute positivamente sobre el precio del volumen que se mueve a través de canales no integrados. Por lo tanto, un productor de crudo pesado que deseé integrarse hacia adelante debería preferir construir plantas de conversión nuevas o, en su defecto, expandir plantas de conversión existentes; dicho productor nunca debería contentarse con desplazar de ciertas refinerías a los crudos de sus competidores, porque sus competidores no integrados responderán a esta acción descontando sus precios, lo cual acabará por afectar inclusive al crudo que se mueve por canales integrados. En suma, la integración vertical no debe traducirse en la exportación de capacidad ociosa de refinación a empresas no integradas, so pena de erosionar el nivel general de precios en el mercado entero⁹.

A lo largo de casi toda su historia, el programa de internacionalización ha buscado casi exclusivamente el desplazamiento de crudos competidores, a pesar de que uno de los supuestos principios rectores de la política de internacionalización dice que “se [deben procurar] asociaciones con empresas que posean plantas capaces de procesar de inmediato toda la gama de crudos producidos por Venezuela o que tengan una infraestructura y/o condiciones económicas que justifiquen la instalación futura de proyectos de conversión profunda” (Cepet, 1989, V. II, 160). Si se examina la evolución de las importaciones totales de crudo de las refinerías extranjeras de Pdvsa antes y después de su adquisición por la compañía venezolana, se podrá comprobar que, hasta el momento en que se firmó la asociación con Lyondell, la creación de demanda adicional de crudo pesado nunca fue uno de los móviles detrás de las adquisiciones de la compañía. Por principio de cuentas, muchas de estas refinerías ya procesaban crudo venezolano casi exclusivamente desde antes de su adquisición (Citgo Corpus Christi, Citgo Asphalt Paulsboro y Savannah, Nynäs Gotenburgo y Nynäshåmn). Por otra parte, la inclusión en el programa de refinerías que no procesaban volúmenes significativos de crudo venezolano se vio acompañada de una reducción muy fuerte en los niveles de proceso de otros crudos (Lyondell-Citgo Houston, Uno-Ven Lemont, Chalmette Refining Chalmette). Es decir, los crudos venezolanos solamente desplazaron crudos pesados de otro origen, en un mercado cuyas dimensiones no se ampliaron. De hecho, la asociación con Unocal (Uno-Ven) tuvo el efecto perverso de reducir la demanda agregada de crudo pesado en la Meseta Central de EEUU, ya que el crudo canadiense que procesaba Lemont antes de 1990 era bastante más pesado y amargo que el crudo venezolano que vino a sustituirlo. Úni-

⁹ La investigación de McBride sobre la industria americana del cemento demostró que la integración vertical de las principales compañías cementeras provocó el derrumbe de los precios en este mercado, ya que dio lugar a la exportación de bajas tasas de utilización de capacidad a compañías no integradas. Dados los muy altos costos fijos en la producción de cemento, estas compañías solamente pudieron responder mediante la reducción de sus precios (1983, 1021).

camente las adquisiciones más recientes de Pdvsa (Houston, St. Croix, Sweeny) han perseguido la construcción de nuevas instalaciones de alta conversión. Sin embargo, en algunos de estos proyectos, el suministro de crudo venezolano comenzó desde mucho antes de que se terminara la construcción de las nuevas plantas, lo cual dio lugar a un efecto de desplazamiento bastante significativo.

¿Qué tan efectiva es la internacionalización para asegurar la estabilidad de las exportaciones venezolanas de crudo?

La alta dirigencia de Pdvsa siempre ha sostenido la idea –aquí expresada en palabras del ex presidente de la corporación Andrés Sosa Pietri– de que, si se desea “garantizar la venta de más crudos, Pdvsa debe seguir comprando nuevas refinerías en sociedad con otro u otros, asegurando, a través de su participación accionaria, el contrato de suministro correspondiente” (Sosa Pietri, 1993, 109). Estrictamente hablando, la idea de que la propiedad de un sistema de refinación en el extranjero asegura a un productor un destino para cierto volumen de crudo es irrefutable; después de todo, cualquier productor integrado tiene la posibilidad de rehusarse a procesar todo crudo que no sea el suyo. Sin embargo, como ha demostrado Allen (1971), una empresa integrada racional debe establecer sus precios de transferencia de acuerdo con el precio de mercado de sus distintos insumos (o sea que la empresa participará en el mercado –ya sea como compradora o vendedora– siempre que el precio de mercado esté en un lugar distinto a aquel donde sus curvas internas de oferta y demanda se intersectan); de no actuar así, la empresa incurrirá en considerables costos de oportunidad, por venderse a sí misma a un precio superior o inferior al que dicta el mercado. Esto quiere decir, por un lado, que la propiedad de un sistema de refinación nunca podrá aislar a un vendedor de petróleo del mercado y, por el otro, que la seguridad volumétrica de un exportador cualquiera dependerá antes que nada de su flexibilidad para descontar el precio de su crudo (por definición, un exportador que *siempre* esté dispuesto a ofrecer un precio menor al del mejor de sus competidores *siempre* venderá toda su producción).

Aït-Laoussine y Wood-Collins (1988, 3) consideran que “hay amplias evidencias de que (...) los productores que carecen de un sistema de refinación no enfrentan ningún problema particularmente serio para disponer de sus volúmenes”, y que “la posibilidad de que un productor cumpla con sus metas de exportación depende más de su política de precios que de su grado de integración”. Esta aseveración encuentra cierto sustento en el hecho que casi todos los países que han registrado una importante expansión en sus cuotas de mercado (tanto en el plano global como en el contexto local) en los últimos años lo han logrado sin tener por ello que aumentar su grado de integración vertical. Es más, las cuotas de mercado de algunos de los países exportadores con un grado de integración relativamente alto (Kuwait, Libia) han permanecido estáticas. Una prueba más concluyente de que la seguridad de suministro

es una función de la competitividad comercial, es que la carencia de activos de refinación no ha afectado ni siquiera a aquellos productores que, al igual que Pdvsa, tienen que vender primordialmente crudos de baja calidad. Pemex ha visto incrementar sus ventas de crudo pesado tipo Maya (22° API, 3,5% azufre) en el mercado de EEUU en 49% entre 1987 y 2000, pasando de 412 a 850 MBD. Proporcionalmente, este crecimiento es ligeramente mayor (en 3%) al que han registrado las importaciones americanas de crudos venezolanos con gravedad de 25° API o menos (las cuales han pasado de 410 MBD en 1987 a 897 MBD en 2000). El incremento en las exportaciones mexicanas ha ocurrido a pesar de que los levantamientos de la única refinería afiliada de Pemex en EEUU (localizada en Deer Park, Texas) solamente representan alrededor de 10% de las ventas totales de este tipo de crudo desde 1987. Como se puede apreciar en la gráfica G4, la participación de Pemex en el mercado de crudo pesado a través del tiempo es muy similar a la de Pdvsa (ligeramente superior en promedio, de hecho).

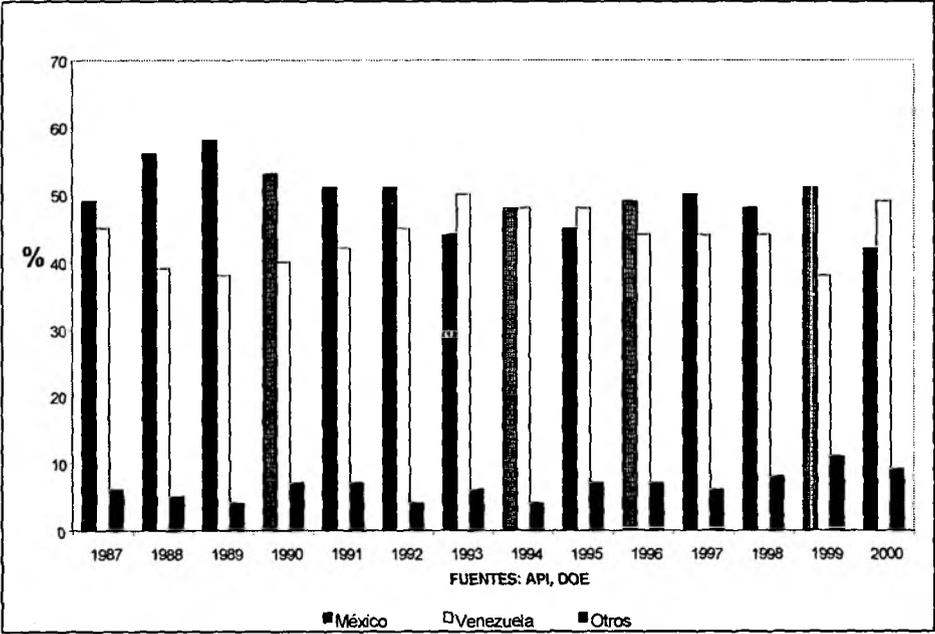
En suma, desde 1983, la principal limitante del volumen de exportación venezolano ha sido la cuota OPEP de Venezuela, y no la falta de activos de refinación. Entre 1983 y 2000, Pdvsa ha exportado a refinerías propias alrededor 3.660 MMB de crudo¹⁰. De no haber existido el programa de internacionalización, la totalidad de este volumen se habría podido colocar con clientes no afiliados, siempre y cuando su precio hubiera sido lo suficientemente atractivo para éstos.

¿La propiedad de activos de refinación y mercadeo da a Pdvsa la posibilidad de mover su volumen de exportación sin tener que recurrir a descuentos para hacer sus precios más atractivos a clientes no afiliados?

Hasta fechas relativamente recientes, Pdvsa sostenía que los precios a los que vendía crudo a sus refinerías en el exterior excedían ampliamente a los precios del mercado abierto. Hasta 1998, según Luis Giusti, la corporación tenía “registrados 2,8 millardos de dólares en ganancias adicionales por vía de los convenios de suministro, porque hemos colocado crudos por encima del precio normal de realización”. Esta imponente suma resulta de la aplicación de

¹⁰ Eduardo Blanco reveló en 1998 que, hasta 1997, Pdvsa había colocado 2.800 millones de barriles de crudo bajo los auspicios del programa de internacionalización (Chávez, 1998b). Sin embargo, dicha cifra incluía crudos no venezolanos enviados a Ruhr entre 1982 y 1997 (737 MMB), y no incluía el volumen enviado a Refinería Isla (760 MMB entre 1986 y 2000). La cifra de 3.660 MMB se obtiene haciendo estas dos correcciones, y sumando los volúmenes de crudo venezolano que las filiales de Pdvsa levantaron entre 1998 y 2000 (836 MMB), de acuerdo con las cifras del DOE y los reportes anuales de Citgo, Nynäs, Pdvsa, Ruhr y Veba.

Gráfica G4
Origen de las importaciones de crudo pesado
de la costa del golfo USA 1987-2000



un mecanismo que evalúa lo que produce “la colocación del crudo en nuestro sistema con la alternativa que pudiera tener en otro lado”, aunque Giusti mismo admitía que se trataba de “una comparación hipotética” (Escalante, Almada y Palacios, 1998). Sería interesante saber cuáles son los parámetros de comparación que subyacen a este mecanismo, porque los contratos de suministro de Pdvsa con sus filiales extranjeras están estructurados en torno a fórmulas de tipo *netback* que ciertamente generan precios inferiores a aquellos con los que factura a clientes no afiliados (¿quizás estos clientes no se consideran como la alternativa de colocación?). Dichos *netbacks* están basados en el valor de mercado de la gama de productos refinados que produce cada crudo venezolano en condiciones típicas, e incorporan deducciones adicionales por concepto de costos de refinación, costos de transporte, impuestos y tarifas de importación y un margen de refinación cuyo monto varía de acuerdo con el crudo de que se trate (Pdvsa 20-F, 2000, 32). Esta estructura los hace muy onerosos. Por eso, en sus últimos convenios de asociación, Pdvsa ha buscado sustituirlos por fórmulas más sencillas que no incluyen precios de productos ni

márgenes garantizados, pero que de todas maneras siguen incorporando descuentos sustanciales¹¹.

¿Qué tan grandes son los descuentos con los que Pdvsa vende crudo venezolano a su sistema de refinación en el exterior?

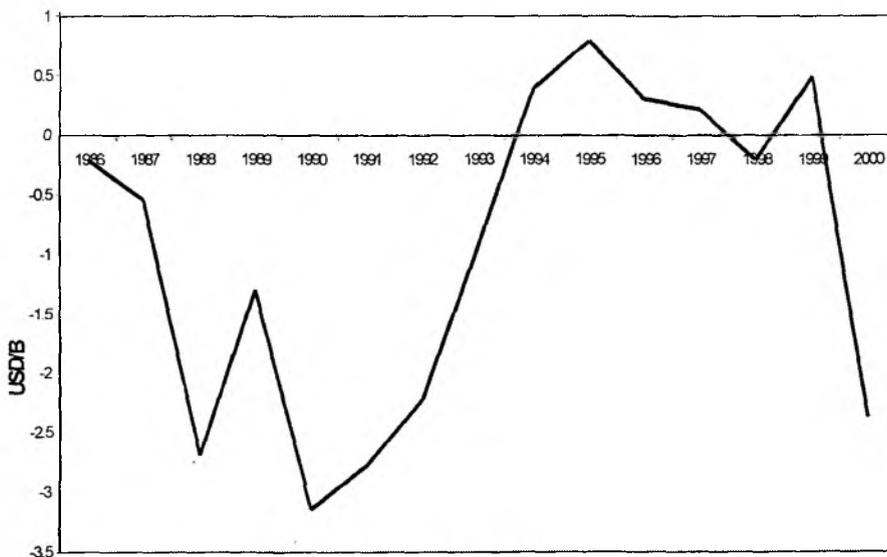
Por razones obvias de confidencialidad comercial, resulta imposible saber a ciencia cierta cuáles son las provisiones específicas de cada uno de los contratos de suministro a largo plazo que Pdvsa mantiene con sus filiales en el extranjero. Sin embargo, existe información que permite estimar de forma indirecta pero bastante exacta la magnitud de estos descuentos. Por ejemplo, antes de que Pdvsa comprara la totalidad de Uno-Ven y consolidara sus cuentas con las de Citgo, el reporte 10-K de PDV América daba detalles acerca de los costos de adquisición de crudo venezolano de esta filial. Como demuestra el cuadro C3, los precios de transferencia de esta filial durante el periodo 1993-1996 fueron más bajos que los precios ponderados para la canasta venezolana de exportación a EEUU, a pesar de que los suministros de Uno-Ven eran de mucha mejor calidad. De la misma forma, en su informe 10-K para el año 2000, Citgo manifestó que, debido a los recortes de producción venezolanos de 1999, Pdvsa había invocado la cláusula de fuerza mayor de su contrato. Esto forzó a la filial a recurrir al mercado abierto para satisfacer sus requerimientos, lo cual incrementó sus costos de adquisición de crudo en US\$ 55 MM (Citgo 10-K, 2000, 8). Si se divide esta suma entre el volumen contractual afectado por la fuerza mayor (19,71 MMB), se puede ver que los precios de mercado que Citgo pagó excedieron sus precios de transferencia en \$ 2,79 US\$/B¹². Las estadísticas de precios realizados que publica el DOE confirman asimismo que las transferencias a filiales tienen el efecto de deprimir los precios realizados de los crudos venezolanos en EEUU.

Considérese la gráfica G5, en la cual se analiza la evolución de los precios anuales de dos crudos pesados, el Maya mexicano y el Leona (24,5° API, 1,5% S)

¹¹ La fórmula de precios para el crudo Merey de Hovensa está basada en el precio de mercado del crudo mexicano Maya, ajustado por factores "comerciales y de calidad, menos un bono de competitividad [descuento] fijo de US\$ 0,20 por barril" (Hovensa, 1999, 10).

¹² El general Oswaldo Contreras Maza, director general de Citgo, ha reconocido públicamente que los precios de transferencia de Citgo son inferiores hasta en 3 US\$/B a los precios de mercado (*Petroleum Intelligence Weekly*, 22-1-2001, 8), lo cual representa un viraje de 180° respecto a la postura tradicional de Pdvsa. En vísperas de las elecciones presidenciales de 1998, Luis Giusti categóricamente afirmó que "nunca se ha vendido crudo por debajo del precio. Siempre es por encima. De hecho, en promedio, a lo largo de los años se ha colocado el crudo a 97 centavos, casi un dólar, por encima del precio" (Escalante, Almada y Palacios, 1998).

Gráfica G5
Diferencial de precios fob entre crudos seleccionados
1986-2000



Fuente: DOE

— Maya-Leona (FOB)

venezolano. Como se puede apreciar, el diferencial de precios entre estos dos crudos se ha angostado dramáticamente desde 1990, hasta el punto que durante los últimos años de la década el crudo mexicano gozó de un pequeño premio (en base FOB). El problema con esta situación radica en que el crudo venezolano es de una mucho mejor calidad que el mexicano, con 2° API de más, y 2% menos de azufre (S). En el mercado estadounidense, el precio de cada punto de gravedad API es aproximadamente 0,10 US\$/B, mientras que cada punto porcentual de azufre vale US\$/B 0,30-0,40. Esto quiere decir que, en promedio, el precio FOB del Leona debería exceder al del Maya cuando menos en US\$/B 0,80 (y el precio CIF en US\$/B 0,60). El diferencial de precios entre los dos crudos se ensanchó violentamente en 2000, pero solamente porque el costo del punto porcentual de azufre en la costa del golfo de EEUU llegó a niveles sin precedentes (más de US\$/B 3). Sin embargo, un modelo bayesiano de series de tiempo desarrollado en el Oxford Institute for Energy Studies para el análisis de series de precios del DOE (Boué y Figueroa, 2002, 134-135) confirma que las cotizaciones del Leona no reflejaron la calidad del crudo ni siquiera durante el año 2000 (en otras palabras, su premio respecto al Maya pudo haber sido más grande de lo que fue). Dicho modelo también se

utilizó para analizar el comportamiento de los precios de las canastas de exportación a EEUU de México y Venezuela. El modelo toma en consideración las distintas calidades y costos de transporte de las dos canastas¹³ para expresar su precio en términos del valor de un marcador para la región (el crudo WTS). Los resultados generados por este modelo¹⁴ (cuadro C4) indican que mientras la canasta mexicana se vendió a un precio promedio muy cercano al estimado (US\$/B +0,04), el precio real de venta de la canasta venezolana fue muy inferior en US\$/B 1,22 al estimado (Boué y Figueroa, 2002, 141-144). Esta situación refleja la magnitud de los descuentos implícitos en los precios de transferencia de Pdvsa, los cuales inciden sobre aproximadamente la mitad de las exportaciones venezolanas a EEUU.

Cuadro C3

Pdvsa. Precios CIF y calidad de las exportaciones de crudo a EEUU, por tipo de cliente (1994-1996)								
Año	Precios (USD/B)		Calidad					
	PDV Midwest Lemont	Todos los clientes en E.E.U.U.*	PDV Midwest Lemont	°API	% Azufre	Todos los clientes en E.E.U.U.*	°API	% Azufre
1994	11,66	13,12	28,68	1,40	22,72	1,60		
1995	13,88	14,84	28,68	13,80	22,98	1,67		
1996	18,47	18,54	26,69	1,33	23,39	1,75		

*Incluye todas las filiales de Pdvsa

Fuente: DOE, 1993 PDV America

El mecanismo de precios de transferencia es de una gran relevancia para la evaluación del programa de internacionalización, ya que incrementa notablemente el costo del mismo. El costo real de integrarse no consiste nada más en el precio que tiene que pagarse por una planta. Si, por decir algo, se requieren inversiones adicionales para mejorar los activos, estas inversiones deben de ser considerados como parte del costo (Ait-Laoussine y Wood-Collins, 1988, 3), ya que reducen el flujo de caja que generará el activo en el futuro. Las aportaciones patrimoniales de Pdvsa a sus refinerías en el exterior rondan los US\$ 2.500 MM, sin contar a Refinería Isla. Análogamente, el valor presente neto de los flujos de efectivo que Pdvsa deja de percibir a lo largo de

¹³ La canasta venezolana es más pesada que la mexicana (23,24° contra 28° API en promedio para 1991-2000), pero su contenido de azufre es considerablemente menor (1,73% contra 2,43%). La estimación estadística muestra que el contenido de azufre tiene más peso que la gravedad como parámetro de penalización para el precio de un crudo cualquiera en el mercado americano (Boué y Figueroa, 2002, 140-141).

¹⁴ La descripción pormenorizada de este modelo ocupa dos apéndices de la obra citada arriba (ibid., 186-197).

la vida de cada uno de sus contratos de suministro con filiales debe de considerarse como parte del costo de adquisición de sus refinerías en el extranjero. Si se suman estos dos rubros a los costos directos de adquisición que reconoce Pdvsa (US\$ 3.690 MM), se podrá ver que al año 2001, el costo real del programa de internacionalización excede los US\$ 10.000 MM. El problema con esta cifra radica en que las “comparaciones hipotéticas” a las que eran tan proclives algunos ex-funcionarios de Pdvsa¹⁵ no confirman que este desembolso haya reeditado *value for money*. Las dudas a este respecto son doblemente preocupantes en el contexto de una crisis fiscal como la que vive el gobierno venezolano hoy en día, máxime que desde 1985 (con efectos retroactivos a 1984) las obligaciones fiscales (regalía e ISLR) derivadas de la exportación de petróleo venezolano se han calculado con base en “los precios declarados por el contribuyente”¹⁶ (es decir, Pdvsa), sin que se haga ninguna distinción entre precios de transferencia y precios de mercado abierto.

Cuadro C4

Precios observados y estimados para las exportaciones de crudos a USA de Pdvsa y Pemex 1992-2000		
Año	Precio estimado - precio observado (USD/B)	
	PEMEX	Pdvsa
1992	0,44	1,79
1993	0,09	1,55
1994	0,06	1,78
1995	-0,06	1,58
1996	-0,04	1,38
1997	-0,03	1,30
1998	-0,05	1,14
1999	0,03	0,84
2000	-0,07	-0,04
Promedio	0,04	1,22

Fuente: Series de Precios

¹⁵ Eduardo Blanco estimó que el conjunto de activos de Pdvsa en el exterior agrega US\$/B 3 al valor del barril exportado por la nación gracias al –imponderable– “efecto que genera sobre el mercado internacional la garantía de que Venezuela podrá colocar siempre sus productos y la posibilidad de poder competir conjuntamente por otros nichos de mercado” (Ventura Nicolás, 1998).

¹⁶ *Gaceta Oficial*, 11-1-1985 (n° 33, 142). Ver también Pérez, 1988, vol. III, tomo II, 1592.

¿Cómo es que el personal que tiene a su cargo la fiscalización de hidrocarburos en el Ministerio de Energía y Minas ha aceptado sin más “los precios declarados por el contribuyente”, cuando éstos parecen haber sido tan bajos?

En 1981, un famoso estudio sobre la conducta de las empresas petroleras integradas en Canadá concluyó que es solamente gracias a “la existencia de mercados abiertos que se puede saber cuándo los precios de transferencia son excesivos” (Bertrand, 1981, 76). Pdvsa tuvo ocasión de constatar lo atinado de esta observación en 1983. En ese año, mediante unos sencillos cálculos, Rafael Guevara pudo demostrar que los precios de los crudos venezolanos que se estaban enviando a Ruhr eran muy inferiores (2 US\$/B en promedio) a los precios oficiales para segregaciones comerciales de calidad comparable¹⁷. El escándalo suscitado por esto contribuyó decisivamente para que el presidente Lusinchi decretara la suspensión del programa. A finales de 1985, el deterioro del mercado petrolero sirvió a Pdvsa para convencer al gobierno de que la internacionalización ofrecía la única salvaguarda posible para las exportaciones de crudo del país (a partir de entonces, el gobierno aceptó la “necesidad” de colocar cuando menos la mitad de las exportaciones venezolanas de crudo en instalaciones controladas por Pdvsa). El gobierno venezolano también tuvo que aceptar que Pdvsa necesitaría una mayor flexibilidad comercial para hacer frente a la nueva dinámica del mercado petrolero. De acuerdo con Sosa Pietri, para cumplir este requerimiento pero al mismo tiempo “evitar más enfrentamientos en materia de precios, se establece entre Pdvsa y el Ministerio de Energía y Minas un mecanismo flexible para su fijación. Los precios los propondrá Pdvsa sobre una base diaria. El Ministerio los revisará e impartirá su aprobación sin dilación” (Sosa Pietri, 1993, 75). Un proceso análogo a éste tuvo lugar en los demás grandes países exportadores que, como Venezuela, colocaban su producción en el mercado a precios oficiales, y a través de compañías estatales. En países como Arabia Saudita y México, esta transición concluyó con la aparición del mecanismo de fórmulas de precios, las cuales son públicas, replicables, transparentes y muy restrictivas en cuanto a la discrecionalidad para negociar que dan al vendedor (Horsnell y Mabro, 1993, 290-308). En contraste, Pdvsa aprovechó la coyuntura de 1986 para adoptar un mecanismo comercial predicado sobre la negociación directa y constante con sus clientes. La característica más distintiva de este mecanismo —que continúa en vigor— es que el precio que cada cliente paga por un cargamento depende de una gran cantidad de factores: su situación en el momento en que lo negoció, la premura que tuviera Pdvsa por colocarlo, la situación del mercado en general y de productos de especialidad, etc. Gracias a este mecanismo, es normal que dos cargamentos del mismo crudo que se levanten el mismo día se facturen a precios distintos (Icomh, 1997, F-36). Esto contribuye a hacer abrumadora la carga de trabajo que pesa sobre una autoridad fiscali-

¹⁷ Las comparaciones entre los precios oficiales y los *netbacks* de las ventas a Ruhr se pueden ver en Guevara, (1983, 141).

zadora que de por sí tiene las manos llenas gracias a la abundancia de segregaciones comerciales venezolanas (el website de Pdvsa enumera 27 diferentes, sin contar las mezclas asociadas a la producción temprana en el Orinoco, y si bien es cierto que muchas de ellas son altamente distintivas, también lo es que hay otras que se cargan en los mismos puertos y que son virtualmente idénticas entre sí –Lagomar y Lagocinco, por decir algo– y otras más que son “mezclas de mezclas”¹⁸). Esta combinación de opacidad en precios y profusión de segregaciones tiene el efecto práctico de suprimir la información de precios que se genera en el mercado abierto para crudos venezolanos (es decir, derivada de las ventas a clientes no afiliados). Esta supresión, a su vez, contribuye a que las transacciones con filiales se vuelvan refractarias al escrutinio del fisco, dificultando la repetición del embarazoso episodio de los precios de transferencia de Ruhr. En 1983, no era posible ofrecer una buena explicación de por qué el precio de un embarque a Alemania era muy inferior a un precio de referencia que era de todos conocido en Venezuela. A partir de 1986, en cambio, la valoración de todos los embarques es distinta, y no hay ninguna transacción específica que se pueda seleccionar como referencia para evaluar un precio de transferencia dado. Además, las discrepancias de precio entre embarques con calidad similar lucen menos anómalas cuando se trata de segregaciones comerciales que son distintas *de jure* si no *de facto*.

Gracias a la forma opaca en que Pdvsa vende los cargamentos que no se mueven por canales integrados, ha sido posible para la compañía incrementar la rentabilidad de sus refinerías mediante precios de transferencia fuertemente descontados (utilizando flujos que de otra manera habrían ido a parar al fisco venezolano). En este esquema, las actividades de mercadeo de gasolina juegan un papel fundamental, ya que son el elemento que mantiene fijo el flujo constante de crudo descontado a través de las refinerías de Pdvsa. Citgo vende su gasolina a sus distribuidores con una fórmula *netback* vinculada a los precios de otras compañías en un área dada, que asegura a éstos un margen bruto de aproximadamente 10 centavos por galón por cada barril que *compran* (los competidores de Citgo dan un margen similar a sus distribuidores, pero por cada barril que *venden*). De esta forma, los distribuidores de Citgo tienen un incentivo para maximizar sus inventarios y pedidos a la refinería, inclusive en momentos de gran incertidumbre. Y para asegurar que los vaivenes del mercado de gasolina no puedan convertirse en un cuello de botella que interrumpa los flujos asociados a los descuentos, los precios al detal de la gasolina de Citgo en promedio son los más bajos de todas las grandes compañías petroleras que operan en EEUU.

¹⁸ Por ejemplo, el Leona es una mezcla 50/50 de Mesa y Meray, el BCF-21.9 consiste de 77% BCF-24 y 23% BCF-17, y el Caripito se compone de 30% Furrial y 70% Pilón.

¿Pero no termina el fisco venezolano por gravar los flujos asociados a la internacionalización cuando las filiales de Pdvsa declaran dividendos a sus accionistas?

La respuesta a esta pregunta sería afirmativa si Pdvsa alguna vez hubiera repatriado las ganancias de sus filiales, pero esto nunca ha sucedido¹⁹. Se ha dicho que esto se debe a que la capacidad de las principales filiales de Pdvsa para declarar dividendos está limitada por la inexistencia de un tratado de doble tributación entre Venezuela y EEUU. Por ejemplo, Luis Giusti explicó este problema en los siguientes términos: “Desde Estados Unidos para acá nunca hemos remitido, porque no existe un tratado de doble tributación entre ambos países y tendríamos que pagar 35% en impuestos a ese país. Lo que hemos hecho ha sido utilizar los dividendos para realizar inversiones en mejorar la refinería, o para otros proyectos, como fue la reciente adquisición de la mitad de la refinería Amerada Hess” (Escalante, Almada y Palacios, 1998). Ahora bien, esta explicación es perfectamente *plausible*, y sería *acceptable* de no mediar dos factores disonantes. En primer lugar, que Pdvsa ha restringido deliberadamente la capacidad de sus filiales para declarar dividendos. Por ejemplo, cuando Citgo pasó a ser de su propiedad única, Pdvsa suscribió nuevos compromisos financieros que eran, en palabras de la propia filial, “considerablemente más restrictivos en cuanto al pago de dividendos” (Citgo *Annual Report*, 1989, 28). De hecho, las condiciones de las emisiones de bonos que Pdvsa ha llevado a cabo desde 1991 tienen en común que limitan severamente la capacidad de sus filiales para declarar dividendos (y también para vender los activos de sus subsidiarias, adquirir nuevos pasivos no subordinados, y adquirir nuevos activos sin previa notificación a los acreedores).

En segundo lugar, está el hecho de que la inexistencia de un tratado de doble tributación de hecho no impidió que las filiales americanas de Pdvsa regularmente declararan dividendos a su matriz (PDV Holding Inc.) y, aún más importante, que dichos dividendos salieran de EEUU sin causar impuestos. Esto fue posible porque (como se puede ver en la gráfica G6) la matriz de PDV Holding Inc. era otra compañía tenedora de acciones llamada Propernyn B.V., domiciliada en los Países Bajos (un estado con un añejo tratado de doble tributación con EEUU). Cuando recibía fondos de PDV Holding, Propernyn aprovechaba a su vez el tratado impositivo trilateral Países Bajos, Aruba, Antillas Neerlandesas (*Belastingregeling voor het Koninkrijk* o *BRK*) para enviarlos a su matriz, Venedu Holdings, una empresa tenedora de acciones domiciliada en Curaçao. Crucialmente, Venedu habría podido repatriar estas ganancias generadas gracias a los precios de transferencia de Pdvsa de haber querido, *porque las Antillas Neerlandesas mantenían un tratado de doble tributación*

¹⁹ En los reportes 20-F de Pdvsa se encuentra el lacónico reconocimiento de este hecho: “Pdvsa ha permitido a sus subsidiarias y asociaciones la retención con propósitos de reinversión de la vasta mayoría del flujo de caja generado por sus operaciones (Pdvsa 20-F, 1993, 2).

con Venezuela²⁰. Pero en lugar de eso, Venedu recirculaba los fondos, canalizándolos hacia las filiales de Pdvsa en el exterior para la adquisición de nuevos activos de refinación, generalmente bajo la forma de préstamos sin intereses, pagaderos a la vista, y casi siempre convertibles (a opción de Venedu) en acciones ordinarias de las filiales (el cuadro C5 muestra el saldo de esos préstamos a finales de 1992, fecha en que se liquidaron mediante una operación que se detalla a continuación). Gracias a este ingenioso mecanismo de ingeniería financiera, Pdvsa efectivamente redujo mucho sus obligaciones fiscales respecto a la tasa de 35% que sus dividendos tendrían que haber pagado en EEUU²¹. Desafortunadamente, el mecanismo también sirvió para evitar que las cuantiosas ganancias asociadas al programa de internacionalización pagaran impuesto sobre la renta en Venezuela a una tasa de 67,7%.

Cuadro C5

Venedu. Saldo de notas por cobrar a afiliadas (ejercicio 1991-1992)			
Concepto	Monto (MMUSD)		Tasa de interés anual (%)
	1991	1992	
Línea de crédito PMI-Citgo	428,1	428,1	9,9
Préstamo para la adquisición del 50% de Citgo*	250,0	250,0	0
Nota promisoría para la adquisición del 50% de Uno-Ven **	170,3	160,4	0
Nota promisoría para contribución al capital social de Baproven	0,0	15,6	0
Nota promisoría para adquisición de BOPEC**	60,3	56,8	0
Nota promisoría para PDV Europe**	171,2	161	0
Nota promisoría para financiar inversión adicional en Ruhr Öl**	0,0	30	0
Otros	7,5	13	-
TOTAL	1.087	1.115	

* Préstamo subordinado en derecho de cobro a cualquier otra obligación de Propernyn B.V.

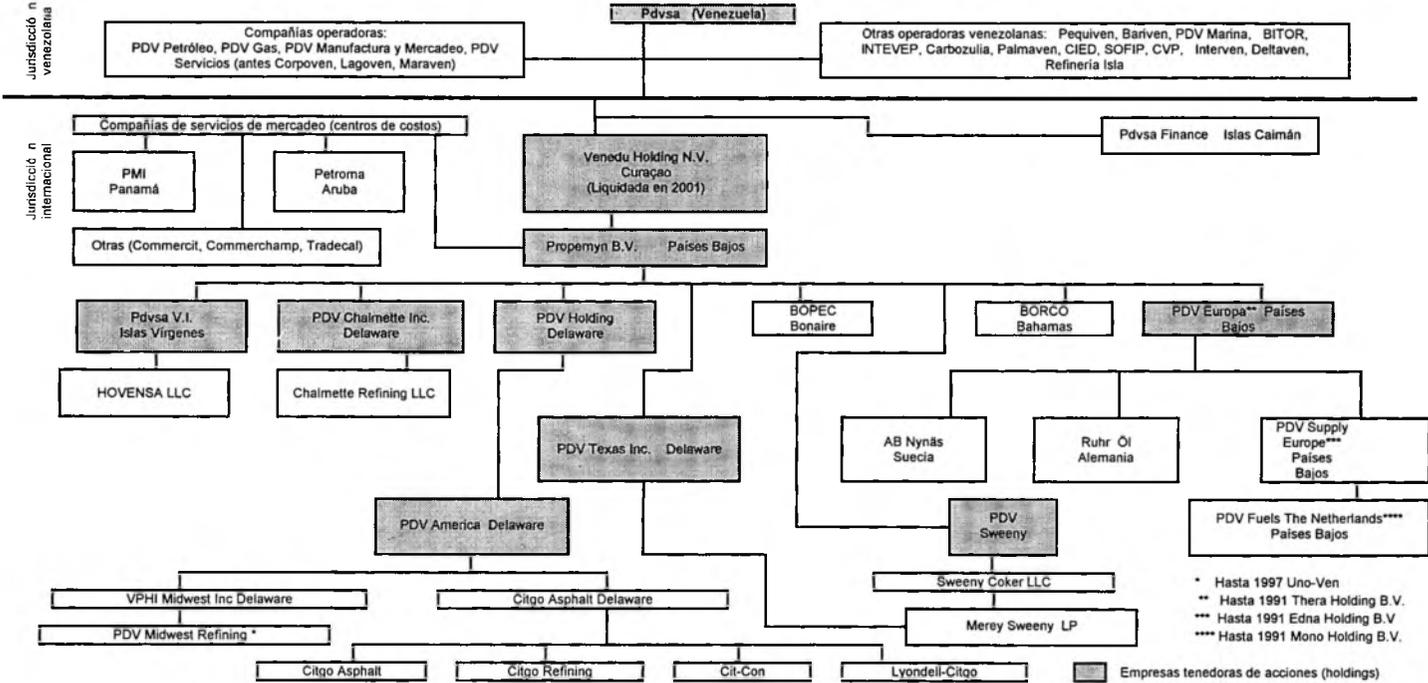
** Las notas promisorias no causaban interés, eran pagaderas a la vista a solicitud del acreedor y eran convertibles en acciones ordinarias de las afiliadas a opción del acreedor

Fuente: PDV America, 1993: F-41

²⁰ Según los consultores financieros y fiscales Finor Associates, Ltd., además de Venezuela, las Antillas Neerlandesas tienen acuerdos de doble tributación con Argentina, Canadá, Cuba, Dinamarca, Francia, Japón, Noruega, Países Bajos, Surinam, el Reino Unido y EEUU (véase http://www.finor.com/en/netherlands_antilles.htm).

²¹ Los Países Bajos gravan con una tasa de 15% los dividendos pagados a compañías domiciliadas en las Antillas Neerlandesas, pero si la compañía antillana posee más de 25% de las acciones de una compañía holandesa (como es el caso de Venedu y Propernyn), la tasa cae a 7,5% (y hasta 5% si la compañía antillana paga la diferencia localmente). Esta información puede encontrarse en el website de la compañía LOW-TAX.NET (<http://www.lowtax.net/lowtax/html/jna2tax.html>).

Gráfica G6
Diagrama organizacional de Petróleos de Venezuela



La razón por la cual los párrafos anteriores están en pretérito radica en que a partir de 1993, el financiamiento de la internacionalización a través de Venedu se sustituyó por la emisión de bonos en mercados internacionales. Esta tendencia comenzó con una operación denominada la “recapitalización de PDV América”, gracias a la cual Pdvsa no solamente colocó US\$ 1.000 M de deuda en las carteras de inversionistas institucionales, sino que además liquidó los préstamos internos de Venedu haciendo aparecer a los fondos así liberados como provenientes de la emisión (cuadro C6). El gran atractivo del endeudamiento externo como mecanismo de financiamiento es que los flujos asociados a los descuentos se comprometen desde antes de siquiera generarse, lo cual reduce mucho el margen de maniobra de las autoridades fiscales venezolanas. Así, las ganancias de las filiales en el exterior se pueden utilizar directamente para el servicio de la deuda asociada con la internacionalización, pero sin que se tenga que correr el riesgo de concentrarlas en una entidad como Venedu (seguramente, la razón por la cual los préstamos que hacia esta entidad eran pagaderos a la vista era que existía una posibilidad real de que se tuvieran que liquidar en cuestión de horas en caso de que atrajeran la atención de las autoridades fiscales venezolanas).

Cuadro C6

La recapitalización de PDV América (1993)	
	Monto (MMUSD)
Provenencia de fondos	
Contribuciones patrimoniales con fondos provenientes de Venedu	647
Fondos netos de la emisión de bonos	975
TOTAL FUENTES DE FONDOS	1.622
Destino de los fondos	
Liquidación de línea de crédito PMI-Citgo	410
Préstamo a Pdvsa a cambio de notas espejo	1.000
Inversiones:	
Inversión en Lyondell-Citgo Refining Company	200
Adquisición de la refinería de Savannah	12
TOTAL USOS DE FONDOS	1.622

Fuente: PDV América

La profundización de la internacionalización ha sido el principal factor responsable del fuerte aumento en el endeudamiento a largo plazo de Pdvsa²². En fechas recientes, gran parte de este endeudamiento se ha canalizado a través de Pdvsa Finance, una corporación domiciliada en las Islas Caimán y establecida en marzo de 1998 para la emisión de deuda avalada por las cuen-

²² Hasta 1990, la deuda a largo plazo de PDV America era mayor que la de Pdvsa, lo cual indica que una parte de la primera se componía de préstamos internos.

tas por cobrar generadas por Pdvsa Petróleo (el saldo por liquidar de sus emisiones hasta fines de 2000 es de US\$ 2.907 MM). Pero independientemente del vehículo concreto de que se trate, la emisión de bonos tiene un atractivo adicional para Pdvsa; a saber, que constituye un medio ideal para defender a la internacionalización de una posible interferencia gubernamental, por la forma en que los compromisos contractuales contenidos en las emisiones limitan la libertad de acción del gobierno. Por ejemplo, antes de que Pdvsa pueda vender alguna de sus refinerías en el exterior, tiene que contar con la aprobación del consejo de Pdvsa Finance (ya que estas refinerías generan cuentas por cobrar que se usan para los pagos de intereses a inversionistas institucionales)²³. Del mismo modo, en la práctica el gobierno venezolano está impedido de ejercer su derecho de exigir el pago de la regalía en especie, ya que sería muy difícil que pudiera vender su crudo de regalía a clientes designados de Pdvsa en EEUU (el mercado que genera el mejor *netback* para Venezuela) sin quebrantar el clausulado de las emisiones de Pdvsa Finance. Dicha acción seguramente provocaría que el agente fiscal del vehículo declarara a esta última en violación de sus compromisos, con lo cual se abriría la posibilidad de que este último comenzara a retener la *totalidad* de la factura petrolera venezolana generada en EEUU hasta liquidar a los acreedores de Pdvsa Finance²⁴.

¿Cuál es la aportación de los activos internacionales de refinación y mercadeo a la hoja de balance de Pdvsa?

Hasta 1997, la forma en que estaba estructurada la información por línea de negocio y por jurisdicción geográfica del reporte 20-F de Pdvsa ante la SEC permitía llevar a cabo una muy fructífera confrontación con las detalladas cifras de costos de la industria petrolera (costos operativos y totales, dentro y fuera de Venezuela) publicadas en el *PODE*²⁵. El cuadro C7 consigna los resultados

²³ (Pdvsa Finance, 1997, 37). Actualmente, el consejo de Pdvsa Finance está compuesto por Luis Dávila (director de finanzas de Pdvsa), Julián Fleszczynski (Tesorero de Pdvsa), Carlos Yáñez (gerente de Planeación y Control Financieros de Pdvsa) y Michael Austin (director del Cayman Islands Monetary Authority).

²⁴ Como apostilla para esta sección, nos gustaría anotar que en diciembre de 2000 se anunció que Venedu, Propernyn y PDV Holding, Inc. transfirieron todas sus acciones a Pdvsa en Caracas, y también que Venedu sería liquidada durante 2001 (Pdvsa 20-F 2000, F-7). Esta acción seguramente obedece en parte a que Pdvsa Finance ha vuelto redundantes a estas compañías. Sin embargo, su desaparición probablemente también está ligada a reformas tanto del régimen fiscal de Curaçao como al BRK. Bajo las nuevas disposiciones, los gravámenes sobre los pagos de dividendos de compañías holandesas a compañías antillanas han desaparecido, pero las compañías antillanas ya no tienen derecho a acogerse a la red de acuerdos de doble tributación de Holanda.

²⁵ La reorganización de Pdvsa se tradujo en un cambio en la forma en que se presentaba esta información, por lo cual ya no es posible realizar este ejercicio a partir de ese año.

de este ejercicio. Como se puede apreciar, los activos internacionales de refinación y mercadeo contribuyeron de una manera desproporcionada a los costos operativos de Pdvsa, y más aún a sus costos totales; en cambio, su aportación al *bottom line* de la empresa fue despreciable. Este cuadro indica que, gracias a la internacionalización, se importaron a Venezuela (una jurisdicción donde priva una tasa impositiva muy alta) costos incurridos en otras jurisdicciones con tasas de imposición más bajas. Este flujo de costos va en un sentido exactamente opuesto a los flujos financieros asociados con los precios de transferencia de Pdvsa, gracias a los cuales se traslada renta de una jurisdicción de alta imposición a otras jurisdicciones donde los impuestos son mucho menores.

Cuadro C7

Pdvsa: Contribución porcentual de operaciones internacionales de refinación y mercadeo a:					
Año	Activos totales	Costos de operación	Costos totales *	Ingresos gravables para efectos del ISLR	Costos de adquisición de crudos y productos contra costos totales
1990	17%	44%	71%	2%	51%
1991	17%	33%	66%	3%	48%
1992	16%	35%	65%	3%	44%
1993	18%	38%	70%	7%	46%
1994	18%	39%	72%	5%	50%
1995	20%	35%	69%	3%	47%
1996	19%	35%	76%	2%	54%
1997	19%	23%	72%	3%	56%
Pro.	18%	35%	70%	4%	49%

* Incluye costos financieros y costos de adquisición de crudos y productos en mercados internacionales

Fuente: Pdvsa, MEM

El papel que los activos adquiridos bajo el programa de internacionalización juegan en las cuentas de Pdvsa parecería prestarse para explicar por analogía algunos otros de los principios rectores de la política comercial de la empresa. Por citar un ejemplo, la insistencia de Pdvsa de transportar el crudo que vende a sus afiliadas en buques de su propiedad (a pesar de los enormes riesgos financieros que esto supone: vid. *Exxon Valdez*) bien podría tener que ver con que los fletes marítimos son otro elemento que se puede manipular para imputar costos al crudo venezolano, y no tanto con las supuestas dificultades de conseguir buques tanque de doble fondo modernos, que cumplan con la estricta

ta legislación ambiental en vigor en países como EEUU²⁶. Lo mismo vale para los fuertes costos asociados al déficit crónico de productos ligeros de Citgo, los cuales limitan drásticamente la rentabilidad del suministro de estaciones del sistema con volumen adquirido en el mercado abierto²⁷. El déficit de Citgo equivale a 46% de sus ventas de gasolina (340 MBD), si bien para hacer frente a los “requerimientos logísticos, diferencias de tiempo y desbalances en la calidad de productos” durante 1999 la compañía tuvo que comprar casi 700 MBD de gasolina en el mercado abierto (Citgo 10-K, 2000, 9). Paradójicamente, Pdvsa ha utilizado la posibilidad de abatir los costos de estas operaciones para realzar el atractivo económico de adquirir nuevas refinerías (éste ha sido el caso con Lyondell, Hess y Chalmette). Pero en ningún momento parece haber evaluado la posibilidad de que Citgo retire su bandera de las muchas estaciones marginales que tiene que suministrar con volumen comprado a terceros.

¿Qué sucedería si Pdvsa tuviera que vender alguna de sus refinerías en el exterior?

El precio de mercado de cualquier activo estará dado en función del valor de los flujos de efectivo que generará en el futuro, traídos al presente. Por ende, el precio de las refinerías que Pdvsa ha negociado con los vendedores de estos activos incluye los flujos que éstos esperan obtener por concepto de los descuentos en el precio del crudo. Por eso, en las ocasiones en que Pdvsa ha comprado la segunda mitad de una refinería, siempre ha tenido que pagar una cantidad considerablemente mayor de la que pagó por la primera mitad. Uno-Ven proporciona el ejemplo más claro de esto. Pdvsa, luego de haber pagado a Unocal US\$ 145 MM por la primera mitad de la refinería de Lemont, pagó US\$ 250 MM por la segunda. Esta cifra representa el valor presente neto de los descuentos aplicables a los suministros venezolanos en los 10 años que le restaban por correr al contrato cuando se llevó a cabo la operación.

Como ya se ha dicho, las corridas de crudo venezolano en Lemont se redujeron fuertemente a partir de su adquisición total por parte de Pdvsa, lo que

²⁶ En 1999, 91% de las importaciones totales de crudo de Citgo y la totalidad de las importaciones marítimas de Uno-Ven/PDV Midwest, se transportaron en buques propiedad de Pdvsa Marina (Citgo 10-K, 2000; PDV America 10-K, 2000).

²⁷ Citgo admite que “los márgenes en productos para reventa son más bajos que los márgenes en productos manufacturados directamente”. Sin embargo, en la contabilidad de Citgo, “los productos para reventa no se segregan de los manufacturados directamente”, lo cual impide medir exactamente “los efectos sobre la rentabilidad de la compañía que tienen los cambios en los volúmenes de productos para reventa” (Citgo 10-K, 1998, 19). Algunos de los contratos de suministro de gasolina Citgo son muy onerosos. La compañía suministra 70 MBD aproximadamente de gasolina a Southland, pero debido a las cláusulas de precio de este contrato, “estas ventas no hacen ninguna contribución material a los resultados de operación de Citgo” (Citgo S-3, 1996, S-7).

lleva a la conclusión de que el costo de oportunidad de los descuentos excedía con mucho a las “ganancias estratégicas” derivadas de la colocación segura del crudo venezolano. Pero dado que estos costos de oportunidad eran tan grandes, ¿no hubiera convenido más a Pdvsa vender su participación en la refinería?

Para Pdvsa, la opción de liquidar una participación accionaria parcial en un mal negocio es menos atractiva que comprar la totalidad del mismo. Si los activos de refinación se vendieran sin sus respectivos contratos de suministro, el precio que cualquier comprador estaría dispuesto a pagar por ellos sería muy inferior al monto total que Pdvsa ha invertido en ellos (dado por el costo de adquisición más las contribuciones patrimoniales más el monto de los descuentos). Esto pondría a Pdvsa en la difícil situación de explicar que el valor aparente de los activos se derivaba de unas muy altas tasas de proceso que solamente han sido posibles gracias a los descuentos en los insumos provenientes de Venezuela. Para evitar esta situación, Pdvsa podría vender los activos junto con los contratos, pero entonces éstos le seguirían generando graves pérdidas. Y, en todo caso, la opción de comprar un negocio marginal no luce tan mala cuando se piensa que los costos del mismo se pueden deducir para efectos del pago de ISLR en Venezuela, con lo cual el fisco termina por absorber la mayoría de estos costos.

Los incentivos perversos que impulsan a Pdvsa a invertir más dinero en negocios marginales, en lugar de liquidarlos, son muy poderosos, y en este momento están impulsando a la compañía a llevar a 100% su participación en la refinería de Lyondell-Citgo en Houston. Esta planta tiene un contrato de suministro extraordinariamente oneroso: las cifras de valor de ventas a afiliadas publicadas por Pdvsa Finance para el período 1998-2000 indican que los precios de transferencia unitarios de Lyondell para crudos pesados fueron inferiores en US\$/B 2,96, US\$/B 3,33 y US\$/B 1,69, respectivamente, a los precios de mercado que pagaron los clientes no afiliados de Pdvsa por este tipo de crudo (Pdvsa Finance 20-F, 2000, 22; Pdvsa Finance 20-F, 1998, 31). Sin embargo, ni siquiera estos jugosos descuentos han sido suficientes para cubrir el servicio de la deuda contraída para pagar la costosísima reconfiguración de la refinería (concluida en 1993 a un costo de US\$ 1,100 MM). En su último reporte 20-F, Pdvsa reportó al SEC que un crédito de US\$ 450 MM extendido a Lyondell-Citgo vencía en septiembre de 2001, y que la sociedad “*no tenía los fondos disponibles para pagar este crédito a su vencimiento*” (Pdvsa 20-F, 2000, F-18; cursivas nuestras). No obstante lo anterior, Citgo ya había firmado una carta de intención, fechada el 12 de abril de 2001, para adquirir el interés remanente de Lyondell en la refinería de Houston (ibíd., 25), y Pdvsa esperaba hacer una oferta definitiva a Lyondell apenas se haya llevado a buen término el refinanciamiento de estos pasivos de Lyondell-Citgo (ibíd.). Y, por si las dudas, Pdvsa había consentido también en ser aval financiero solidario para Citgo en caso de que esta compañía llegara a enfrentar problemas por pérdidas relacionadas a su inversión en Lyondell (ibíd., F-18).

¿Existen evidencias concretas del papel que juega la internacionalización en la importación de costos?

Pdvsa vende crudo a algunas de sus afiliadas en el exterior a través de empresas de servicios (como PMI, Petromar²⁸ y otras). Los ingresos de estas empresas son esencialmente iguales a sus costos y egresos. Sin embargo, estas empresas compran a un precio a las afiliadas venezolanas de Pdvsa y lo venden a un precio distinto (más alto), a las afiliadas externas. Esta diferencia se contabiliza en un rubro que se denomina "costo de procesamiento", el cual también incluye los costos reales asociados con la operación (transporte, seguros y, para el caso de Ruhr Öl, todos los costos de procesamiento, distribución, y demás²⁹). El monto absoluto de estos costos de procesamiento es enorme (ver gráfica G7), sobre todo cuando se considera que las empresas comercializadoras no son más que placas de latón sobre un buzón en algún paraíso fiscal. Las operaciones con Ruhr involucran muchos eslabones de la cadena industrial del petróleo y, por lo mismo, traen asociados gastos consecuentemente mayores. Pero aun estos gastos no dejan de sorprender por su magnitud, como se puede constatar al revisar las cuentas de PMI en el *Anuario Estadístico* de Pdvsa. PMI maneja los volúmenes de Ruhr en exclusiva desde 1993³⁰. Pues bien, entre ese año y 1998, los costos anuales de procesamiento de PMI han promediado US\$ 703 MM³¹. Durante ese mismo período, Pdvsa colocó en el sistema de Ruhr un promedio anual de 76 millones de barriles de crudo (210 MBD). Esto quiere decir que, independientemente de que el margen de procesamiento de Ruhr haya sido bueno, malo o regular, cada barril de crudo procesado allí generó aproximadamente 10 US\$/B en costos potencialmente deducibles para efectos del impuesto sobre la renta en Venezuela. Ahora bien, esta cifra considera volúmenes de variadas procedencias (Rusia, Irak, mar del Norte, Venezuela). Si se sacan estas mismas cuen-

²⁸ La primera (Pdvsa Marketing International) está domiciliada en Panamá; la segunda en Aruba.

²⁹ Ruhr Öl como tal no deriva ninguna ganancia monetaria de la refinación del crudo en sus plantas. Los socios nunca transfieren a Ruhr su título de propiedad sobre el crudo procesado ni sobre los productos terminados, y una vez que estos últimos han sido vendidos, cada socio recibe 50% de los ingresos netos totales y reembolsa a Ruhr sus costos atribuibles de refinación y distribución.

³⁰ En ese año creó una nueva comercializadora, Petromar, la cual tiene a su cargo el suministro de Isla, Nynäs, Bopec, Hovensa, operaciones de almacenamiento con Statia en St. Eustatius y el acuerdo de procesamiento que mantiene Pdvsa con Trintoc en Trinidad.

³¹ Las cifras exactas para cada año son las siguientes. Costos de procesamiento en millones de dólares estadounidense (1993-98): 700, 663, 807, 806, 652, 593 (Pdvsa *Anuario Estadístico*, 1998, 73). Suministro total de Pdvsa a Ruhr en MBD (1993-98): 199, 208, 198, 213, 214, 219 (Pdvsa 20-F, 1993-8; Veba Öl *Annual Report*, 1993-8). Suministro de crudo venezolano a Ruhr en MBD: 74, 81, 52, 32, 24, 25 (Pdvsa 20-F, 1993-8; PDV America, 1993; Pdvsa Finance 20-F, 1998).

tas tomando como base el volumen promedio de crudo *venezolano* enviado a Ruhr en esos años, se podrá apreciar que la salida de mercado que ofrece Ruhr a Venezuela ha generado en costos la nada despreciable suma de US\$ 60 por barril comercializado. Y si bien es cierto que, como afirma Luis Giusti, “la mayoría de los crudos venezolanos son pesados y de difícil colocación, y eso nos pone en desventaja a la hora de competir” (Escalante, Almada y Palacios, 1998), la verdad es que tampoco es para tanto.

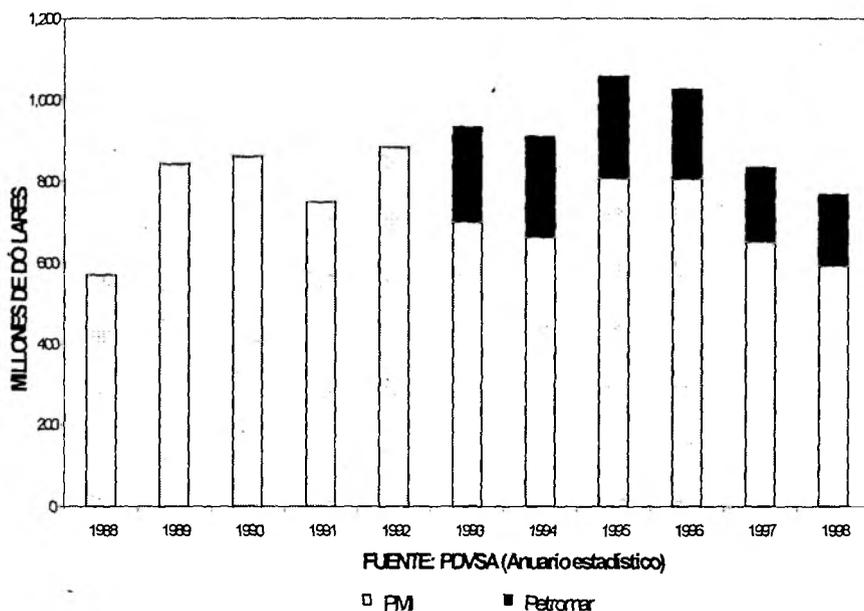
Con todo y lo anterior, no es posible afirmar categóricamente que Pdvsa efectivamente convierta todos los gastos deducibles de impuestos de sus centros de costos en el exterior en flujo de caja (no hay suficientes datos en el dominio público para hacer un ejercicio de contabilidad forense que lo confirme). Pero cuando se piensa que los “costos de procesamiento” forman parte de los costos totales de adquisición de crudo y productos en el exterior de Venezuela, es fácil entender por qué este último rubro genera cuando menos 50% de los costos totales de la corporación desde hace ya bastante tiempo. Dicho sea de paso, también es fácil entender la debilidad del razonamiento que ofrece Alberto Quirós para explicar por qué la manipulación de los costos de Pdvsa no le parece factible. En sus palabras, si “los ejecutivos de Pdvsa inflan los costos operativos para que la empresa pague menos impuesto sobre la renta, ¿a quién beneficia esta acción? Pareciera que a Pdvsa. ¿Y quién es el accionista único de la petrolera? Pues el Estado, que ahora podrá tomar por la vía de los dividendos lo que no cobra mediante el impuesto sobre la renta” (Quirós, 2001, E-8). ¿Pero si los beneficios de esta manipulación no aumentan el ingreso gravable de Pdvsa, porque se canalizan hacia una empresa como Venedu que recircula los fondos sin que éstos entren a Venezuela?³² ¿Y si los costos inflados que han de transformarse en flujo de caja se comprometen inclusive antes de generarse mediante un vehículo de financiamiento estructurado como Pdvsa Finance? En esos casos, hasta Quirós tendrá que admitir que el Estado no estará en posibilidades de tomar por la vía de los dividendos lo que no haya cobrado por vía impositiva.

¿Cómo es que estas aparentes anomalías no salen a la luz en las auditorías que se practican a las cuentas de la empresa cada año?

Los auditores de los estados financieros consolidados de Pdvsa no tienen acceso directo a los libros de sus empresas de servicios en el exterior ni tampoco a los libros de algunas de sus filiales operativas, por lo cual tienen que realizar sus funciones a partir de cifras de ingresos y costos que, por decirlo de alguna manera, han sido “digeridas” previamente. Desde 1990, fecha en que se consolidaron las cuentas de Citgo con las de Pdvsa, el informe que los audi-

³² Venedu también era el destino último para las ganancias de PMI y Petromar.

Gráfica G7
 Pdvsa. Costos de procesamiento facturados
 por empresas filiales de servicios de comercialización
 internacional, 1988-1998



tadores de Pdvsa envían al accionista y a los directores de la compañía ha contenido una advertencia que reza de la siguiente forma: "No se han auditado los estados financieros de ciertas subsidiarias y afiliadas, los cuales reflejan activos que representan 42% de los activos consolidados en diciembre 31, 1996 y 1995, e ingresos que representan 57% de los ingresos consolidados para los años de 1994, 1995 y 1996. Esos estados financieros fueron auditados por otros auditores cuyos reportes se nos han proporcionado, y la opinión que expresamos en este reporte, cuando menos en lo que respecta a los montos incluidos para dichas subsidiarias y afiliadas, está basada solamente en los reportes de otros auditores" (*Pdvsa Reporte Anual, 1997, 67; cursivas nuestras*). Las cifras en cursivas varían año con año, pero siempre son significativas, y de hecho no reflejan por completo el grado al cual las transacciones de Pdvsa no son auditables, ya que las empresas de servicios de mercadeo (PMI, Petro-mar) no cuentan con activos propiamente dichos, aunque manejan flujos financieros y físicos muy grandes. Sea como sea, para los auditores de los balances consolidados de Pdvsa, las cifras reportadas por las subsidiarias audi-

tadas por otras empresas son meros *datos*, y no sujetos de investigación en sí mismas. Esta característica reviste particular significación en vista del papel central que ocupan en la estrategia de internacionalización empresas de servicios domiciliadas en paraísos fiscales (Venedu en Curaçao, PMI en Panamá, Petromar en Aruba, por mencionar tres ejemplos)³³. Por ello, el gobierno venezolano se ha visto impedido de ejercer una función de auditoría efectiva, conducente a la cuantificación y evaluación justa de los beneficios de esta estrategia.

¿Se puede decir que los efectos perniciosos de la internacionalización se derivan de un problema de corrupción?

La preocupación con el tema de la corrupción en Venezuela a lo largo de los últimos 40 años ha sido constante, pero también estéril y revestida con tintes de neurosis. El supuesto de que la corrupción es la fuente de todo mal para la sociedad y Estado venezolanos ha servido para desviar la atención de problemas estructurales muy complejos —la capacidad de absorción de capital de un país rentista, por decir algo— de los cuales la corrupción constituye un mero síntoma (Baptista, 1997). Entre otras cosas, gracias a este debate, en el seno de la opinión pública existe una visión en la cual se presenta a Pdvsa en contraposición a un Estado corrupto y despilfarrador (Matsuda, 1997). Esta visión resulta de gran utilidad práctica para la compañía, ya que ésta casi puede asumir que tiene la batalla de las relaciones públicas ganada cada vez que tiene una diferencia política con el gobierno de turno.

La corrupción no ha figurado gran cosa en las escasas discusiones políticas en torno a la internacionalización. Es cierto que las compras de las refinerías de Gelsenkirchen y Lake Charles causaron polémica en el interior del Congreso. Sin embargo, esta polémica obedeció antes que nada al alto costo de estas operaciones, más que a sospechas de enriquecimiento ilícito³⁴. Las más graves acusaciones de malversación de fondos de la industria petrolera con fines personales asociadas al programa de internacionalización las ha hecho Claudio Turchetti contra Luis Giusti, a propósito de la adquisición de la

³³ Las sociedades anónimas domiciliadas en Panamá no tienen la obligación legal de hacer reportes financieros auditados ni declaraciones de impuestos, y pueden mantener su contabilidad en la forma que más les convenga. En Curaçao no existe ningún requerimiento de someter estados financieros auditados a la consideración del registro de compañías, aunque hay un requerimiento legal de presentar declaración de impuestos, estado de resultados y balance contable al Inspector de Impuestos de las Antillas Neerlandesas.

³⁴ Esto es especialmente cierto para la operación con Veba. En un momento en que el sector de refinación en Europa atravesaba por una profunda crisis que llevó al cierre de gran cantidad de refinerías, en 1982 Pdvsa pagó US\$ 250 MM por 50% de una refinería de 250 MBD de capacidad. En contraste, menos de tres años antes, Pemex había desembolsado apenas US\$ 28,8 MM a cambio de una participación de 34% en Petronor.

mitad de la refinería de Amerada Hess, hoy Hovensa, en las Islas Vírgenes (Turchetti, 1999). El libro de Turchetti contiene algunos indicios de que Pdvsa no ha logrado mantenerse al margen de la corrupción imperante en Venezuela, pero la mayoría de los incidentes, conversaciones y “pruebas” que se mencionan en la obra son producto de la imaginación del autor³⁵, lo cual pone en entredicho la solidez de sus acusaciones en torno a Hovensa. Según Turchetti, Giusti “forzó el negocio con esta refinería quebrada (...) y meses después recomendó su venta a raíz de las cuantiosas pérdidas (...) [salvando] al viejo Hess de la ruina (ibíd., 229). El problema con esta versión es que ni la refinería ni Hess estaban arruinados (aunque ciertamente ninguno de los dos gozaba de cabal salud financiera, como se puede comprobar fácilmente en Hovensa 1999), ni Giusti recomendó jamás la venta de la planta a los pocos meses (el contrato de suministro que firmó Pdvsa con esta refinería tiene una duración de 20 años). Además, no se ha constatado que las “evidencias” que dice tener Turchetti existan, si bien Héctor Ciavaldini hizo eco de ellas en su paso por la presidencia de Pdvsa. Pero en cualquier caso, la aportación que el tema de la corrupción puede hacer a la comprensión del programa de internacionalización es nula: la internacionalización es un reflejo del enfrentamiento político entre Pdvsa y el gobierno venezolano, y como tal constituye un problema de aparatos y estructuras, que trasciende las personalidades. Por lo tanto, como bien explicara Bernard Mommer en una entrevista concedida al periodista José Enrique Arrijoja, es válido postular que la gestión empresarial de Pdvsa pueda haber marginado al MEM del proceso de toma de decisiones de política petrolera y agravado la crisis fiscal del Estado venezolano, sin que esto quiera decir “en ningún momento que existan intereses oscuros dentro de Pdvsa” (Arrijoja, 1998, 116). De la misma manera, se puede concebir que Pdvsa haya utilizado a la internacionalización para transferir renta e importar costos sin que esto constituya, como mantiene Alberto Quirós, una acusación tácita (y muy grave, por lo demás) de “que los resultados de esta supuesta manipulación fiscal, de alguna manera, pasan a los bolsillos de los gerentes petroleros” (Quirós, 2001, E-8).

En vista de la postura inicialmente hostil del presidente Chávez hacia la internacionalización, y dados los costos asociados al redimensionamiento del programa por vía administrativa, ¿por qué su gobierno no ha tomado medidas para cuando menos informar a la opinión pública venezolana de los efectos financieros y fiscales del programa de internacionalización?

El presidente Chávez resultó un político mucho más hábil de lo que muchos de sus enemigos estaban dispuestos a reconocerle. Sin embargo, inclusive entre sus admiradores, siempre existió plena conciencia de que también adolecía de graves defectos, entre los cuales había uno en particular que ha constituido un obstáculo de primer orden en el proceso de normalizar las relaciones

³⁵ Véase la reseña de este libro en *The Journal of Energy Literature*, VI (2), 88-91.

fiscales del gobierno con Pdvsa: su optimismo político. Pensando en algunos políticos populistas de la Tercera República francesa, especialmente Jaurés, el mordaz teórico socialista Georges Sorel llegó a la conclusión de que “el optimista en política (...) con harta frecuencia estima que unas pequeñas reformas realizadas en la constitución política y, sobre todo, en el personal del gobierno, bastarían para orientar el movimiento social de manera que atenuase lo que el mundo contemporáneo ofrece de horroroso (...) En cuanto sus amigos están en el poder, declara que conviene dejar que las cosas sigan su curso, no apresurarse demasiado y saber contentarse con lo que su buena voluntad les sugiera” (Sorel, 1976, 67). Estas líneas describen de manera lapidaria la situación que ha imperado en las altas esferas políticas de la Quinta República venezolana desde la elección misma de Chávez, especialmente en cuanto concierne a la definición (o, más exactamente, a la necesidad de redefinición) de la política petrolera del país, y de los mecanismos para el control fiscal de la industria. Y, por mucho tiempo, el presidente Chávez y su grupo se engañaron a sí mismos pensando que controlaban todas las riendas del poder en Venezuela, aunque bastaba mirar las cifras de ingresos fiscales petroleros para constatar que no era así. En 1981, por ejemplo, los ingresos brutos generados por las exportaciones venezolanas de petróleo sumaron US\$ 19.100 MM, de los cuales el Estado venezolano recaudó US\$ 13.900 MM en impuestos; en 2000, los ingresos brutos por exportación totalizaron US\$ 27.300 MM, pero los ingresos fiscales apenas si llegaron a US\$ 11.300 MM. El efecto negativo de las operaciones internacionales de Pdvsa sobre los ingresos gubernamentales también se vuelve evidente confrontando las contribuciones fiscales de esta compañía con las de Pemex, una empresa cuya producción es muy similar a la de Pdvsa tanto en volumen como en calidad. En el año 2000, los ingresos totales de Pemex (netos de impuesto al consumo de gasolina y diesel) totalizaron US\$ 50.300 MM, de los cuales la compañía pagó US\$ 29.000 MM en impuestos directos al gobierno mexicano. En ese mismo año, los ingresos totales de Pdvsa rebasaron los US\$ 53.600 MM pero, como ya se ha dicho, el gobierno del presidente Chávez solamente percibió US\$ 11.300 MM por concepto de regalías, impuesto sobre la renta y dividendos.

El problema fiscal fue el factor que dio la puntilla a la Cuarta República, y la escasez de recursos asociada con este problema parece haber minado en definitiva la viabilidad del proyecto político de la Quinta República. Como sus predecesores, Chávez ignoró la máxima de que “la renta del petróleo no es el futuro del país, pero sin la renta del petróleo no tenemos futuro” (Baptista, 1999, 43). O si no ¿cómo explicar la pasividad y resignación con que su gobierno acogió, por ejemplo, la noticia de que, en el año de bonanza del 2000, los ingresos fiscales se rezagarían respecto a los ingresos brutos porque los costos de la industria habían aumentado en 44,6%? (MEM, 2000, 17). El error capital de Chávez consistió en no entender que para solucionar el problema fiscal no bastaba con llevar a cabo un relevo de personal al interior de Pdvsa para instalar a sus correligionarios en la dirección de la empresa. La prueba de ello es la manera en que alguien como Héctor Ciavaldini –en las antípodas

políticas e ideológicas de Luis Giusti o Roberto Mandini— terminó por proponer los mismos objetivos empresariales que sus predecesores, si acaso con un pequeño cambio de matiz (trasladando la mira de la internacionalización hacia Latinoamérica o Cuba en lugar de hacia Estados Unidos, por ejemplo). ¿Y qué decir del caso del general Lameda?

¿Hay alguna manera en que se pueda detener la dilución de la renta petrolera venezolana?

Al igual que el gobierno del presidente Chávez, cualquier futuro gobierno venezolano enfrentará la necesidad apremiante de asegurar una renta petrolera estable y detener el colapso de la contribución fiscal de la industria petrolera. Sin embargo, el programa de internacionalización en su forma actual hace imposible la consecución de cualquiera de estos dos objetivos. En el corto plazo, no existe un remedio administrativo sencillo a esta situación, ya que los contratos de suministro a filiales en el exterior están imbricados con otros aspectos de la actividad empresarial de Pdvsa (notablemente el endeudamiento externo de la compañía), y la rescisión unilateral de los contratos o la venta forzada de las refinerías probablemente traerían aparejados costos inaceptables para el gobierno venezolano. Sin embargo, los efectos negativos que genera el programa para el erario público venezolano se podrían moderar —y eventualmente hasta eliminar— por la vía fiscal. De hecho, uno de los aspectos más positivos de la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos es que sienta el principio de que la política fiscal tiene que estar predicada sobre el aislamiento (*ring fencing*), en términos tanto de precios como de volúmenes, de las actividades de refinación y mercadeo en el extranjero³⁶. La contabilidad separada para el *upstream* y el *downstream* hará transparentes los descuentos, y terminará por incentivar a Pdvsa a reestructurar sus operaciones en el exterior, so pena de que éstas se vuelvan tan onerosas para la compañía como lo han sido para el fisco hasta ahora. Desde luego, la piedra angular del régimen fiscal tendrían que ser unos nuevos convenios de determinación de precios del mercado libre que utilizaran crudos no venezolanos para efectos del cálculo de la regalía en general (como se hizo hasta 1976) y que, para el caso de transacciones entre filiales de Pdvsa, determinaran la regalía y las obligaciones fiscales derivadas del impuesto sobre la renta a partir de transacciones con clientes no afiliados, o bien sobre la base de cierto diferencial contra un crudo marcador extranjero. Después de todo, una regla de oro de la fiscalidad en países desarrollados es que los precios internos de transferencia son potencialmente manipulables, por lo que las autoridades fiscales no aceptan que este tipo de precios sea el que determine cuántos impuestos tiene que pagar una empresa cualquiera.

³⁶ En su artículo 20, la ley estipula que las personas que “realicen actividades primarias conjuntamente con actividades industriales y comerciales, deberán llevar y presentar por separado las cuentas relativas a tales actividades”.

¿Cuál es la visión global de la internacionalización como negocio, tanto para Pdvsa como para el gobierno de Venezuela?

Para el fisco venezolano, la internacionalización ha resultado extraordinariamente costosa, ya que ha reducido tanto los ingresos por concepto de exportación (a través de los descuentos) como el ingreso gravable de Pdvsa (a través del incremento en costos y su importación a Venezuela para su deducción para efectos del ISLR). El objetivo estratégico de colocar grandes volúmenes de crudo en instalaciones controladas por Pdvsa se ha conseguido a costa de una fuerte disminución en los ingresos fiscales, que a final de cuentas son los que reflejan los beneficios que la nación venezolana obtiene por permitir la explotación de un recurso *natural no renovable* que es de su exclusiva propiedad y dominio.

Para el accionista de la compañía (es decir, el gobierno de la república), la internacionalización tampoco ha reportado beneficios tangibles, sobre todo porque Pdvsa no ha declarado dividendos sobre las ganancias de sus filiales en el exterior. Además, los activos de Pdvsa en el exterior han resultado muy caros, cuando se suman a los costos de adquisición en efectivo las inversiones posteriores y aportaciones al patrimonio, la absorción de pasivos y los descuentos al precio del crudo. Por si esto fuera poco, el costo de estos activos no es recuperable: dado que la rentabilidad de los mismos se ha sustentado en los descuentos al precio del crudo, el precio que un potencial comprador sin acceso a descuentos similares pagaría por los activos sería muy inferior al monto que el accionista de Pdvsa ha tenido que invertir en ellos. La emisión de deuda asociada a la internacionalización, por su parte, ha limitado severamente la libertad de acción y las prerrogativas legales del gobierno de la república (ej.: la dificultad casi insuperable de cobrar la regalía en especie que se deriva de la existencia de Pdvsa Finance). Entre otras cosas, ha elevado de tal forma los costos monetarios potenciales asociados a cualquier intento ya sea de rescindir los contratos de suministro o de vender estas refinerías que, en la práctica, estas opciones se han vuelto políticamente inaceptables para cualquier gobierno, sin importar su filiación ideológica. Asimismo, el hecho de que los flujos de caja asociados con la internacionalización estén apalancados con endeudamiento externo a largo plazo coloca al gobierno en una situación muy difícil cuando desea que Pdvsa declare dividendos, ya que la compañía puede argumentar que no está en posición de pagarlos con recursos internos, y que tendrá que endeudarse aún más para hacerlo. Esto confiere a Pdvsa cierta protección contra los intentos del gobierno de tapar los hoyos fiscales, ya que existe una posibilidad real de que un aumento significativo en sus contribuciones en la forma de dividendos desemboque en la bancarrota de la compañía.

En cuanto a la compañía misma, el principal cambio derivado de la internacionalización es que Pdvsa se ha transformado en el cuarto o quinto refinador más grande del mundo. Sin embargo, la seguridad de colocación ha tenido una aportación muy limitada a las utilidades de Pdvsa. Los contratos de sumi-

nistro con filiales en el exterior reducen la flexibilidad de la empresa, a veces severamente (ej.: necesidad de adquirir crudo para cumplir con compromisos de suministro). Además, la compañía ha adquirido activos cuyo costo real es muy superior al precio al cual se podrían vender. Asimismo, ha tenido que mantener algunos contratos de suministro muy onerosos, con el agravante de que la única manera en que Pdvsa ha podido limitar los daños que se derivan de dichos contratos es la de llevar a 100% su participación accionaria en activos que la propia compañía admite han tenido una rentabilidad muy poco satisfactoria (los ejemplos más claro en este sentido son Uno-Ven y Lyondell). Eso sí, el programa ha aumentado la capacidad de los directivos de Pdvsa para resistir pasivamente las órdenes del gobierno, especialmente aquellas que conciernen al patrimonio de la empresa. Un buen ejemplo de esto se encuentra en la manera en que Pdvsa ignoró la directiva de Carlos Andrés Pérez de vender 50% de Citgo. Aunque no faltaron los funcionarios petroleros que expresaran su repudio hacia esta orden y cuestionaran abiertamente la cordura del presidente (Andrés Sosa Pietri entre ellos), fueron más los que simplemente dijeron que los deseos de Pérez eran imposibles de cumplir porque, en vista de la recesión en los países desarrollados y las condiciones del mercado petrolero, nadie estaría dispuesto a pagar por Citgo el precio que Venezuela (es decir, Pdvsa) pediría por la compañía (*Platt's Oilgram News*, septiembre 2, 1992, 1). Un funcionario anónimo bastante perspicaz hizo la observación de que negociar una venta favorable tomaría mucho tiempo y concluyó lacónicamente, "para entonces, puede el asunto que ni siquiera importe" (*ibíd.*, 5). Y en esto último tuvo toda la razón: Pérez cayó mucho antes de que la dirigencia de Pdvsa tuviera que dar muestra alguna de que estaba tomando providencias para acatar sus órdenes.

No es posible dejar de referirse a los actores externos involucrados de alguna manera en el programa. Gracias a la internacionalización, tanto las refinerías de Pdvsa en el exterior como los socios extranjeros de la compañía han podido integrarse verticalmente hacia atrás, a un costo muy bajo y con unos beneficios tangibles muy grandes. Por otro lado, el principal beneficiario de las operaciones de mercadeo de Citgo parece haber sido el consumidor estadounidense de combustibles automotores, que es quien adquiere los productos que Citgo vende a precios extraordinariamente atractivos tan sólo para asegurar el flujo continuo de crudo venezolano a través de las refinerías de Pdvsa.

Para concluir, quisiéramos remarcar que este trabajo no pretende ser una investigación exhaustiva de la internacionalización, ya que se trata de un programa de envergadura y alcance tales que bien se le puede dedicar un libro de considerable extensión (Boué, 1997). Más bien, su objetivo era abordar las que se nos antojaban como las interrogantes más apremiantes en torno al programa, sobre todo desde el punto de vista del gobierno venezolano. No hemos respondido explícitamente a la pregunta que le da título al trabajo porque, en vista de las pasiones que enciende el tema de la gestión de la industria petrolera nacionalizada entre el público venezolano, consideramos que es

mejor que cada uno de nuestros lectores llegue a sus propias conclusiones al respecto. Pero dichos lectores harían bien en recordar el lapidario aforismo de la novelista e historiadora escocesa Josephine Tey: *truth isn't in accounts but in account books*³⁷. O, en una paráfrasis libre pero fiel al fin: la verdad está en las cuentas, no en los cuentos.

Bibliografía

Libros, artículos y tesis

- Ait-Laoussine, Nordine y Wood-Collins, John (1988): "Downstream Integration: Myths and Realities", *Petroleum Intelligence Weekly*, octubre 3, 1988, Suplemento especial, 4 pp.
- Alcock, Frank (1992): "The Future of National Oil Companies: the Experiences of Pdvsa", *Oxford Energy Forum*, 9, pp. 9-11.
- Allen, Bruce (1971): "Vertical Integration and Market Foreclosure: The Case of Cement and Concrete", *Journal of Law and Economics*, 14, pp. 777-795.
- Anderson, Erin y Schmittlein, David (1984): "Integration of the Sales Force: an Empirical Investigation", *Rand Journal of Economics*, 15, pp. 385-395.
- Arrijoa, José Enrique (1998): *Clientes Negros. Petróleos de Venezuela bajo la generación Shell*, Caracas, Los Libros de El Nacional.
- Baena, César (1996): *The Politics of Oil in Venezuela: a Decision-making Analysis of Pdvsa's Internationalisation Policy*, London School of Economics, Ph.D. Thesis.
- Baptista, Asdrúbal (1997): *Teoría económica del capitalismo rentístico. Economía, petróleo, renta*, Caracas, Ediciones IESA.
- _____ (1999): "Marcas en un calendario. En pos de la idea del capitalismo rentístico en Venezuela", en *Oxford, 25 años de la cátedra Andrés Bello en el St. Antony's College de la Universidad de Oxford*, Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Bertrand, Robert J. (1981): *Canada's Oil Monopoly. The Story of the \$12 Billion Rip-off of Canadian Consumers*, Toronto, James Lorimer & Co.
- Boué, Juan Carlos (1997): *The Political Control of State Oil Companies. A Case Study of the International Vertical Integration Programme of Petróleos de Venezuela (1982-95)*, Oxford University.
- Boué, Juan Carlos y Figueroa Liliana (2002): *The Market for Heavy Sour Crude in the US Gulf Coast. The Pemex-Pdvsa Duopoly*, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.
- Cepet (1989): *La industria venezolana de los hidrocarburos*, Caracas, Ediciones del Centro de Formación y Adiestramiento de Petróleos de Venezuela y sus Filiales, 2 vols.

³⁷ Josephine Tey, *The Daughter of Time*.

- Chávez, Carlos R. (1998a): "Pdvsa posee \$10 millardos en activos externos", *El Universal*, agosto 27.
- _____ (1998b): "Internacionalización genera \$800 millones", *El Universal*, diciembre 17.
- Escalante, Ricardo, Almada Telmo y Palacios Marianela (1998): "Cuentas crudas y precios refinados (IV): Pdvsa obtuvo \$ 2,8 millardos adicionales por ventas de petróleo a sus refinerías", *El Nacional*, noviembre 20.
- Guevara, Rafael M. (1983): *Petróleo y ruina. La verdad sobre el contrato firmado entre Pdvsa y la Veba Oel A.G.*, Caracas, Ediciones del Instante.
- Horsnell, Paul, y Mabro Robert (1993): *Oil Markets and Prices. The Brent Market and the Formation of World Oil Prices*, Oxford, Oxford University Press.
- ICOMH (1997): *International Crude Oil Market Handbook*, New York, PIW Publications.
- Joskow, Paul (1985): "Vertical Integration and Long-term Contracts: the Case of Coal burning Electric Generating Plants", *Journal of Law, Economics and Organization*, 1, pp. 281-328.
- Malone, Robert A. (1989): *The Twenty Sisters: an Analysis of Forward Integration by Oil Exporting Nations*, MIT, Master in Management Thesis.
- Masten, Scott (1984): "The Organization of Production: Evidence from the Aerospace Industry", *Journal of Law and Economics*, 27, pp. 403-418.
- Matsuda, Yasuhiko (1997): *An Island of Excellence: Petróleos de Venezuela and the Political Economy of Technocratic Autonomy*, University of Pittsburgh, Ph.D Thesis.
- McBride, M.E. (1983): "Spatial Competition and Vertical Integration: Cement and Concrete Revisited", *American Economic Review*, 73, pp. 1011-1022.
- Ministerio de Energía y Minas de la República Bolivariana de Venezuela (2000): *Memoria y cuenta*.
- Monteverde, Kirk y Teece David (1982): "Supplier Switching Costs and Vertical Integration in the Automobile Industry", *Bell Journal of Economics*, 13, pp. 206-213.
- Olmata, Ángel E. (1995): "Forward Integration of the Venezuelan Oil Industry", in Gillespie, Kate and Clement M. Henry (eds.), *Oil in the New World Order*, Gainesville, University of Florida Press, pp. 307-312.
- Pérez, Belén (1988): *Compilación histórico-legislativa sobre hidrocarburos 1829-1985*, Caracas, Ministerio de Energía y Minas, Dirección de Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, 3 vols.
- Quirós, Alberto (2001): "Cuatro píldoras de un mismo frasco", *El Nacional*, septiembre 9, E-8.
- Randall, Laura (1987): *The Political Economy of Venezuelan Oil*, Nueva York, Praeger.
- Rangel, José Vicente (1994): "Los hechos y los días", *El Universal*, 28 de agosto, 1,12.
- Rodríguez, Mario (1994): "National Oil Companies: the View from Venezuela", in *Économies et sociétés*, 28, núm. 9, pp. 63-69.

- Sánchez Rodríguez, Rómulo Gabriel (1998): *The Internationalisation Process of a State-owned Enterprise: the Case of Petróleos de Venezuela (Pdvsa)*. Lancaster University, Ph.D. Thesis.
- Sorel, Georges (1976): *Reflexiones sobre la violencia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Sosa Pietri, Andrés (1993): *Petróleo y poder*, Caracas, Planeta Venezolana.
- Stuckey, John (1983): *Vertical Integration and Joint Ventures in the Aluminum Industry*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Székely, Gabriel (1983): *La economía política del petróleo en México 1976-1982*, México, El Colegio de México.
- Tirole, Jean (1988): *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Turchetti, Claudio (1999): *El informe Poseidón. Las intrigas del espionaje petrolero*, Caracas, Editorial Bonfanti C.A.
- Ventura Nicolás, Patricia (1998): "Activos externos elevan el valor del barril", *El Universal*, octubre 8.
- Williamson, Oliver (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.

Publicaciones estadísticas

American Petroleum Institute (API)

Imported Crude Oil & Petroleum Products, 1987-2000

US Department of Energy (DOE)

Company Level Imports, 1990-2000; *Petroleum Marketing Monthly*, 1990-2000; *Petroleum Supply Monthly*, 1990-2000

Ministerio de Energía y Minas (MEM), República de Venezuela

Petróleo y otros datos estadísticos (PODE), 1976-1998

Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvsa)

Annual Report, 1976-2000; *Anuario estadístico*, 1983-1998

Petróleos Mexicanos (Pemex)

Anuario estadístico, 1980-2001; *Memoria de labores*, 1976-2000

Formas del Securities Exchange Commission

Formas 10-K

Citgo Petroleum Corp., 1996-2000; PDV America Inc., 1994-2000

Formas 20-F

Pdvsa Finance Ltd., 1998-2000; Petróleos de Venezuela S.A., 1993-2000; Petróleos Mexicanos, 1995-2000

Formas S-3

Citgo Petroleum Corp., 1996

Informes anuales de compañías

AB Nynäs Petroleum, 1980-2000; Amerada Hess Corporation, 1994-2000; Amoco Corporation, 1990-1997; Citgo Petroleum Corporation, 1986-1997; Lyondell Petrochemical Company, 1988-2000; Mobil Corporation, 1994-1998; Neste Öy (Fortum), 1990-2000; Petróleos de Venezuela S.A., 1976-2000; Petróleos Mexicanos, 1980-2000; Phillips Petroleum Company, 1997-2000; Ruhr Öl GmbH., 1990-1994; The Southland Corporation, 1984-1990; Tarmac Plc, 1990-1994; Union Pacific Corporation, 1983-1990; Unocal Corporation, 1984-1998; Veba Öl, 1979-2000

Prospectos para inversionistas en emisiones de bonos

Citgo Petroleum Corp., 1991; Hovensa, 1999; PDV America Inc., 1993; Pdvsa Finance Ltd., 1997

Publicaciones periódicas

European Energy Report; Gaceta Oficial de la República de Venezuela; International Petroleum Finance; The Journal of Energy Literature; El Nacional (Caracas); National Petroleum News; National Petroleum News Fact Book; Oil Daily Energy Compass; Oil&Gas Journal; Oil&Gas Journal Data Book (OGJDB); Oxford Energy Forum; Platt's Oilgram News; Petróleos Informa; Petroleum Economist; Petroleum Intelligence Weekly; Der Spiegel; El Universal (Caracas); US Oil Week

Recursos sobre fiscalidad en internet

Finor Associates, Ltd. (<http://www.finor.com>)
LOWTAX.NET (<http://www.lowtax.net>)

DOCUMENTOS

¡UN MUNDO MEJOR ES POSIBLE! ALTERNATIVAS A LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

En enero de 1999 el Foro Internacional para la Globalización (FIG) comenzó un proceso orientado a proponer alternativas al modelo de globalización empresarial actualmente en curso. En los últimos tres años algunos miembros del Consejo de Directores y colegas destacados han mantenido reuniones permanentemente a fin de preparar documentos que contengan elementos clave para un sistema alternativo viable. Esta versión preliminar representa una síntesis ejecutiva de un documento de 250 páginas [...]¹

Introducción

A. Vacío global de autoridad legítima. La sociedad se encuentra en una encrucijada. Un futuro sustentable, equitativo y basado en la coexistencia pacífica depende del resultado del conflicto, hoy intensificado, entre dos visiones del mundo claramente opuestas: una empresarial y una democrática. Este conflicto ha sido captado por las imágenes de los grandes medios de comunicación y las narrativas que recogen lo acontecido en las pasadas reuniones de la burocracia global, en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Área de Libre Comercio de las Américas y varios otros encuentros de élites económicas y empresariales como las del Foro Económico Mundial de Davos.

Por un lado, los medios de comunicación nos muestran las reuniones privadas de líderes políticos, empresariales y financieros, quienes se tienen que encerrar entre muros protegidos por fuerzas policiales militarizadas o ir a lugares inaccesibles como Qatar, para tratar de seguir fomentando la idea de un modelo político y económico global centralizado, el cual, según ellos, será de beneficio para todos. Este modelo, insisten, promoverá la paz, la libertad, la equidad, un medio ambiente seguro y aliviará la pobreza. Estos líderes afirman que oponerse a este modelo y protestar contra sus planes es o bien utópico, o bien “proteccionista”, o revela “ignorancia” y daña los resultados positivos que se puedan dar [...]

Por otro lado, hemos presenciado a cientos de miles, y en algunos casos como en Asia, a millones de personas, marchando en protesta o intentando impedir las reunio-

¹ Tomado de *Síntesis: ¡Un mundo mejor es posible!*, repartido en el Foro Mundial Social de Porto Alegre realizado en enero de 2002. Se han hecho correcciones para mejorar la traducción al castellano por la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. El Comité de Redacción de este documento estuvo integrado por: John Cavanagh (presidente), Sarah Anderson, Debi Barker, Maude Barlow, Walden Bello, Robin Broad, Tony Clarke, Randy Hayes, Colin Hines, Martin Khor, David Korten, Jerry Mander, Helena Norberg-Hodge, Sara Larrain, Simon Retallack, Vandana Shiva, Vicki Tauli-Corpus y Lori Wallach (N. del E.).

nes y los planes tendentes a apresurar la globalización económica. Durante los últimos cinco a diez años se han desarrollado manifestaciones gigantescas en Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina, Venezuela, Francia, Alemania, Italia, Inglaterra, la India, Filipinas, Nueva Zelanda, Australia, Kenia, África del Sur, Tailandia, Malasia e Indonesia, y otras manifestaciones menores en otros países. Normalmente estas manifestaciones incluyen activistas del medio ambiente, sindicalistas, campesinos y agricultores pequeños, organizaciones religiosas de diversos credos, grupos de protección del consumidor, organizaciones de mujeres, activistas de defensa de los derechos humanos, de defensa de las personas afectadas por el sida y de otros temas relacionados con la salud, activistas indígenas, productores artesanales y pequeños empresarios, opositores a la globalización militar y al control empresarial del espacio, grupos de promoción de la reforma penal, y variadas tendencias anarquistas. A ellos se unen incontables personas seriamente preocupadas por su subsistencia, sus comunidades y la erosión de las instituciones democráticas. De hecho, ésta es una de las características más notables del movimiento contra la globalización, es decir, que unifica a sectores con múltiples intereses y de diversas regiones, que pese a sus diferencias convergen en un movimiento amplio y poderoso.

En sus breves años de existencia, las fuerzas que se oponen a la globalización han probado tener una fortaleza extraordinaria, logrando ya apreciables resultados específicos. Éstos incluyen: haber frenado la puesta en vigencia del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI); bloquear en dos oportunidades el otorgamiento del expediente de la "vía rápida" al presidente Bill Clinton, quien la requería (es decir, sin obedecer a un control democrático por parte del Congreso) para negociar acuerdos comerciales y, el más importante, haber hecho fracasar la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio en la ciudad de Seattle en 1999. Otros logros incluyen las presiones masivas que han culminado, en algunos casos, con la cancelación de la deuda, como asimismo haber logrado ciertas concesiones de parte de las compañías farmacéuticas en las naciones pobres.

Pero más allá de los logros específicos, este movimiento ha podido catalizar a un amplio "movimiento democrático" que crece tanto en los diferentes países como entre los ciudadanos de las organizaciones globales. En la India, el movimiento es denominado "viviendo la democracia", percibiéndola a través del prisma del poder local y de un control comunitario de los recursos. En Canadá, cientos de organizaciones han gestado una nueva "agenda ciudadana" que trata de arrancar a las instituciones del gobierno el control ejercido por las empresas. En Chile, las coaliciones de grupos de ambientalistas crearon un fuerte movimiento denominado "Chile Sustentable" que busca revertir el modelo neoliberal de Chile y reafirmar el control del país sobre sus recursos naturales y prioridades.

Movimientos similares han surgido en Brasil, centrados esencialmente en los derechos de los pobres y de los campesinos sin tierra; en Bolivia donde el movimiento campesino ha bloqueado la privatización del agua; en México el pueblo maya ha hecho resurgir el espíritu de Zapata en la búsqueda por ratificar los derechos indígenas ancestrales a la tierra y a los recursos naturales; en Francia, los campesinos se han alzado contra las normas del comercio que amenazan con la destrucción de los pequeños productores agrícolas; en Inglaterra, la construcción de las carreteras de alta velocidad en el medio rural han provocado manifestaciones de cientos de miles de personas, quienes culpan a la globalización y a su necesidad de transporte rápido como la causa de esta innecesaria invasión.

B. Nuevas visiones emergentes. La situación global se acerca a un punto peligroso. La polarización se incrementa y con ello también la frustración. La globalización, aunque con grandes dificultades, continúa avanzando en varios frentes. No obstante, también crece entre los pueblos del mundo la oposición masiva, pues éstos consideran que están perdiendo el control de su futuro. Al mismo tiempo cuestionan con vehemencia la autoridad legítima de los actuales sistemas políticos y económicos.

En el actual atolladero en que nos encontramos, desde los grupos que se oponen a la globalización, algo importante y nuevo está emergiendo. Estos grupos están tomando conciencia de que, para concebir soluciones que respondan a un sistema de valores o resultados distintos, deben proceder por sí mismos, ya que no pueden depender de la gente o de las instituciones que en el presente dirigen y se benefician del actual sistema. Estos nuevos grupos se articulan cada vez más en torno a sus propias visiones de lo que debe ser una propuesta alternativa con normas y estructuras nuevas y una jerarquía de valores completamente distinta.

Capítulo I Crítica a la globalización empresarial

Las alternativas presentadas en este informe surgen a partir de los efectos nocivos ocasionados por la globalización empresarial en los últimos cinco siglos, desde la época colonial hasta el imperialismo a través de los modelos poscoloniales de desarrollo orientados a la exportación. La fuerza conductora de la globalización económica a partir de la Segunda Guerra Mundial han sido unos cientos de bancos y de grandes empresas privadas que constantemente han entrelazado sus redes de producción, consumo, finanzas y la cultura desde un país a otro. De hecho, en la actualidad todo lo que comemos, bebemos, vestimos, así como los productos con los que nos entretenemos son el resultado de empresas que circundan el planeta.

A. Efectos generales y componentes clave. La globalización económica (es en ocasiones descrita como globalización conducida por las empresas) muestra varios componentes clave:

- Movimiento irrestricto de capitales y desregulación empresarial.
- Privatización y comercialización de los servicios públicos y del remanente del bien común global y comunitario.
- Integración y conversión de las economías nacionales (incluyendo las que eran mayoritariamente independientes) a sistemas productivos orientados a la exportación que causan daño social y ambiental.
- Promoción del crecimiento acelerado y de la explotación irrestricta de los recursos del planeta para abastecer ese crecimiento.
- Crecimiento espectacular de la concentración empresarial.
- Desmantelamiento de los programas sociales nacionales de salud y medio ambiente.
- Sustitución de los poderes democráticos tradicionales del Estado-nación y de las comunidades locales por la burocracia empresarial global.
- Homogeneización cultural global y una intensa promoción del consumismo desenfrenado.

1. *Baluartes de la globalización:* El primer principio de la globalización económica que se ha establecido es la necesidad de hacer converger e integrar la activi-

dad económica de todos los países en un solo modelo homogeneizado de desarrollo, un sistema centralizado único. Un segundo principio de diseño de la globalización es que asigna una importancia primordial a la consecución rápida e interminable del crecimiento económico empresarial –crecimiento máximo– alimentado por la búsqueda constante de nuevos recursos, de fuentes de nueva mano de obra a bajo costo y de nuevos mercados. Un tercer principio es el de la privatización y comercialización de la mayor cantidad de productos posibles de cualquier rincón y espacio existente no comercializado aún. Un cuarto principio importante es el fuerte énfasis puesto en la producción exportadora como meta “nirvana” económica y social.

2. *Beneficiarios de la globalización:* Los beneficiarios actuales de la globalización son demasiado evidentes. Por ejemplo, en Estados Unidos sabemos que en los períodos más rápidos de la globalización los altos ejecutivos de las empresas de las compañías globalizadas más grandes han recibido salarios y prebendas de varios millones de dólares, normalmente las cifras superan los cientos de millones, mientras que los ingresos del trabajador medio han ido disminuyendo. El Institute for Policy Studies informa que los altos ejecutivos ganan en la actualidad 517 veces más que un trabajador de cualquier rama productiva, cifra que se acrecienta anualmente. El informe de 1999 del Economic Policy Institute señala que el salario medio por hora ha perdido, en los últimos 25 años un 10% con relación a los salarios reales. *The New York Times* afirma que, recientemente, en la medida en que la economía empezó a declinar, los salarios de los ejecutivos jefes de las grandes compañías, en su mayoría empresas globalizadas, han aumentado constantemente llegando a alcanzar los cientos de millones de dólares. Y en el sector industrial líder del último boom económico, la industria computacional, sector en el que algunas personas han hecho fama y dinero, 80% de los trabajadores de la producción y de ensamblaje son trabajadores temporales: les pagan \$8 por hora, sin beneficios ni sindicato. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe de Desarrollo Humano de 1999, indica que la brecha entre los ricos y los pobres en y entre los países del mundo se mantiene inalterablemente desproporcionada, y que la situación global de la pobreza se debe a las injusticias inherentes al sistema de comercio global.

B. Las expresiones burocráticas de la globalización. Para crear un mundo que funcione para todos es preciso empezar por solucionar los enormes daños causados por las políticas de libre comercio, las que tergiversan gravemente las relaciones entre la gente y los países. La idea central de esas políticas es dramáticamente develada en los programas de ajuste estructural que fueron impuestas a países de bajo y mediano ingreso por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial –éstas son las dos instituciones que cargan con una gran responsabilidad por el enorme daño social y ambiental y el sufrimiento humano. Los ajustes estructurales imponen a los gobiernos que:

- Recorten los gastos en salud, educación, medio ambiente y el subsidio a los precios de los productos de necesidad básica como el aceite para cocinar y los granos.

- Devalúen la moneda nacional e incrementen las exportaciones, acelerando con ello el saqueo de los recursos naturales; bajen los salarios reales y que asignen subsidios a la inversión extranjera orientada a la exportación.
- Liberalicen los mercados financieros a fin de atraer el capital especulativo de carteras de inversiones de corto plazo, que crean una enorme inestabilidad financiera y riesgos a manos de capitales extranjeros, al tiempo que sirven muy poco, por no decir de nada, a algún propósito útil.
- Incrementen las tasas de interés para atraer el capital volátil, gestando de ese modo la quiebras de comercios nacionales e imponiendo nuevas penurias sobre los atribulados deudores.
- Eliminen los aranceles y otros controles a las importaciones, aumentando de ese modo la importación de bienes de consumo adquirido con créditos provenientes del extranjero, debilitando la industria local y a los productores agrícolas incapacitados de competir con importaciones baratas, profundizando así el endeudamiento externo y la presión de las carteras extranjeras de intercambio comercial.

El Banco Mundial, el FMI, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios/la Organización Mundial de Comercio (AGCS/OMC) son conocidos en su conjunto como las instituciones de Bretton Woods. Fueron el resultado de los acuerdos colectivos alcanzados en la reunión realizada en esa ciudad del estado de New Hampshire en julio de 1944, para crear un marco institucional para la economía mundial con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

C. Conclusión. Las instituciones de Bretton Woods tienen una visión tergiversada de las relaciones y del progreso en los países menos desarrollados. Su adscripción a una expansión ilimitada del comercio y de la inversión extranjera, como medidas para promover el progreso económico, supone que el estado más avanzado del desarrollo es aquel en el cual los activos productivos de un país son de propiedad de empresas extranjeras y utilizados para la producción exportadora. La inversión que facilita estas operaciones cotidianas se obtiene de créditos de bancos extranjeros, en tanto que los servicios educacionales y de la salud son manejados por firmas extranjeras centradas en el lucro y que cobran honorarios por cada servicio, además de que casi todo el consumo local debe ser importado. Lo absurdo de la ideología neoliberal de las instituciones de Bretton Woods se hace todavía más obvio al presentarlas en términos tan severos. También resulta evidente quiénes se benefician de tales políticas. En lugar de mejorar la vida de la gente y del planeta, esas políticas consolidan y aseguran el poder y la riqueza de una pequeña élite empresarial, los únicos beneficiarios manifiestos, a costa de la humanidad y de la naturaleza. En el capítulo siguiente, bosquejamos los principios de un sistema alternativo que postula que la democracia y los derechos sociales son un medio para la construcción de comunidades sostenibles, un trabajo dignificado y un medio ambiente saludable.

Capítulo II

Diez principios para construir sociedades sustentables y democráticas

Los actuales principios de organización que gobiernan a la economía global son estrechos y están al servicio de unos pocos en desmedro de la mayoría de la gente y del

medio ambiente. El crecimiento económico, que descansa por lo general en la explotación de los trabajadores y trabajadoras y de los recursos naturales, se sitúa en el centro de las prioridades del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) como también de su sucesora la Organización Mundial de Comercio (OMC). La ampliación del comercio internacional y el flujo de las inversiones son vistos por ellos como un fin en sí mismo. Sin embargo, depende de nuestra capacidad colectiva el que podamos crear sociedades saludables y sustentables que nos beneficien a todos y todas. Ha llegado el momento de transformar esa posibilidad en realidad. Las sociedades sostenibles deben descansar en ciertos principios fundamentales. Los siguientes diez principios fundamentales han sido postulados en variadas formas y combinaciones en las agendas ciudadanas que están emergiendo alrededor del mundo.

A. La nueva democracia. La consigna de la convocatoria a esa impresionante y diversa sociedad civil que se dio cita en Seattle a fines de 1999, fue la de “democracia”. La democracia florece cuando las personas se organizan para proteger sus comunidades, sus derechos y están atentos a las acciones de los representantes políticos electos. En las dos últimas décadas, los gobiernos han transferido gran parte de su soberanía a las manos de corporaciones globalizadas. Proponemos un cambio de los gobiernos que se prestan a servir a las corporaciones transnacionales por un modelo que sirva a las necesidades esenciales de la gente y de sus comunidades, un proceso que se hace mucho más simple a nivel local pero vital para todo nivel de gobierno.

B. Subsidiariedad. La globalización económica trae consigo, primordialmente, una deslocalización y pérdida del poder político y del control económico de las comunidades. Entonces, es necesario revertir esta orientación y crear nuevas reglas y estructuras que conscientemente favorezcan lo local, siguiendo el principio de subsidiariedad; por ejemplo, cualquier decisión política o de actividad económica a nivel local debe ser tomada por ese mismo nivel de gobierno. Cualquier toma de decisión política o económica que afecte el terreno local debe residir allí. Sólo cuando alguna actividad adicional no pueda ser satisfecha localmente, la toma de decisión debe ser transferida al próximo nivel de gobierno: regional, nacional y finalmente mundial.

C. Ecología sustentable. La actividad económica debe ser económicamente sustentable para cumplir con las genuinas necesidades humanas actuales sin comprometer a las generaciones futuras, en el cumplimiento de sus propias necesidades, y sin disminuir la necesidad natural de la vida de la Tierra o la viabilidad del planeta para sostener los ecosistemas y la vida.

D. Patrimonio común. Debe existir una herencia común de los recursos que debe ser aceptada como un derecho inalienable para que todas las especies podamos compartirlas equitativamente. Deseamos afirmar que hay tres categorías de recursos inalienables. El primero consiste en el intercambio natural de nuestro derecho a la herencia del agua, la tierra, el aire, los bosques y la pesca de lo cual nuestras vidas dependen. Una segunda categoría es nuestra herencia común a la cultura y a la sabiduría que son expresiones de creación colectiva de nuestra especie. Finalmente, debemos reafirmar una herencia al bien “moderno” que incluye recursos como los servicios públicos que nuestros gobiernos han llevado a cabo para cumplir con los principios básicos en entregar salud pública, educación, seguridad pública y bienestar social, por sólo nombrar algunos. Los esfuerzos de los individuos o las corporaciones por monopolizar la propie-

dad de esta esencial herencia común de los recursos, como el agua, la variedad de semillas, o la explotación de los bosques, para el uso exclusivo del bien privado excluyendo las necesidades de todos, deben ser considerados como inaceptables.

E. Derechos humanos. En 1948 los gobiernos de mundo se unieron en las Naciones Unidas para adoptar la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece ciertos derechos básicos, como el “derecho a una vida digna a la (...) salud y bienestar (...) incluyendo alimentación, vestuario, vivienda y servicios médicos, y todos los servicios sociales y el derecho a la seguridad en caso de desempleo”. Tradicionalmente, gran parte del debate sobre los derechos humanos en Estados Unidos y en las naciones ricas se ha centrado en los derechos civiles y políticos como primordiales. Creemos que es el deber de los gobiernos el asegurar estos derechos, pero además garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas.

F. Trabajo/subsistencia/empleo. Las sociedades sostenibles deben proteger los derechos de los trabajadores en el sector formal y responder a las necesidades de sustento de un gran número de personas que subsisten en el llamado “sector informal”, así mismo asistir a quienes no tienen empleo o se encuentran desempleados. Revertir las políticas globalizadoras que desplazan a agricultores de sus tierras y pescadores artesanales de sus ecosistemas costeros son metas centrales para un mundo donde todos tengan derecho al trabajo y a vivir con dignidad.

G. Seguridad alimentaria y alimentos seguros. Las comunidades y las naciones logran estabilidad y seguridad cuando las personas tienen suficiente alimento, específicamente cuando las naciones pueden producir sus propios alimentos. Además la gente desea alimentos seguros, un aspecto cada vez más difícil de lograr ya que las empresas agroindustriales transnacionales diseminan plaguicidas y productos químicos, junto con el uso de cultivos transgénicos alrededor del mundo.

H. Equidad. Las normas actuales de la globalización económica han ampliado la brecha entre las naciones ricas y pobres y entre los ricos y pobres dentro de la mayoría de los países. El desplazamiento social y la tensión resultante se han transformado en la principal amenaza a la paz y seguridad en todo el mundo. Mayor equidad entre naciones y dentro de las mismas puede lograr reafirmar la democracia y las comunidades sustentables. Reducir la brecha entre las naciones ricas y pobres requiere primero que nada la cancelación de las deudas ilegítimas de los países pobres. Y requiere el reemplazo de las instituciones multilaterales, que actualmente rigen al planeta, con nuevos organismos que incluyan la justicia global dentro de los principios básicos de estas nuevas instituciones.

I. Diversidad. Hace unas décadas atrás era posible salir de casa e ir a cualquier lugar donde la arquitectura era diferente, el paisaje era distinto; lo mismo sucedía con los idiomas, los estilos de vida, el vestuario y los valores: eran diferentes. Hoy en día, los agricultores y directores de cine de Francia y de la India, al igual que millones de personas de otros lugares, protestan en favor de mantener esa diversidad. Decenas de miles de comunidades alrededor del planeta habían perfeccionado el manejo local de los recursos, pero éstos están siendo minados por los intereses empresariales globalizadores. Las diversidades cultural, biológica, social y económica son las bases centrales para una vida rica y saludable.

J. Principios preventivos. Toda la actividad debería ajustarse a principios preventivos. Cuando algunas prácticas o productos contienen el potencial de producir daños a la salud humana o al medio ambiente, se deben tomar acciones preventivas para restringir o prohibirlas, incluso si existe incertidumbre científica sobre si causan daño o cómo lo causan en realidad. Esto se debe a que los estudios científicos pueden tomar años para probar si causa daño o no –durante ese período pueden causar efectos no deseados o irreversibles– pero quienes proponen tales prácticas o dichos productos deben asumir la responsabilidad de probar si es sano o no.

Capítulo III La comercialización del bien común

Esta sección debate uno de los temas pioneros pero más difíciles en el terreno del diálogo de alternativas: la interrogante es si ciertos bienes comunes y servicios deben ser considerados o no como bienes sujetos a las reglas de los acuerdos comerciales, patentes o de comercialización. Largos debates entre miembros del FIG han aclarado varios temas, pero se requiere todavía una mayor discusión. Esta sección explicará las categorías de artículos y servicios que los redactores creen debieran estar sujetas a diversos tipos de restricciones dentro del comercio y de la economía globalizada: productos que son parte del bien común global o local, y productos que cumplen un derecho o necesidad básica. Esta sección presenta artículos que proponen dichas restricciones.

En un mundo donde muchos recursos han sido ya sobre-explotados o están en vías de ser agotados, existe una presión constante de parte de las empresas transnacionales y las burocracias que les sirven a comercializar aspectos adicionales de la experiencia humana o de la naturaleza, que hasta ahora habían estado fuera de su alcance. Un ejemplo de lo dicho es la presión reciente para comercializar y privatizar la mayor cantidad de productos posible que son todavía parte del “bien común global”. Esto incluye el agua, ríos, lagos y riachuelos, que están siendo privatizados y promovidos como si el agua fuese una mercancía cualquiera para ser comercializada, como si se tratara de partes de computadoras o neumáticos, en vez de ser tratada como un bien compartido, irremplazable y fundamental y como prerrequisito de la vida. Las normas y regulaciones de varios nuevos acuerdos de libre comercio tratan directamente este punto para su comercialización.

Otro ejemplo son las áreas previamente intocadas –aquellas que la humanidad nunca pensó que pudiesen ser parte de la comercialización y el lucro de las empresas transnacionales– como la estructura genética de los seres vivos, incluyendo a seres humanos, que rápidamente está cayendo bajo el control de las industrias de las “ciencias vivas” (biotecnología), y que cada vez más está cayendo bajo el ámbito de los acuerdos comerciales globales. Una tercera área de preocupación es el conocimiento indígena o local de las variedades de plantas, semillas, productos forestales, medicinas herbales, y la biodiversidad misma, que han sido cruciales para la exitosa supervivencia de las comunidades durante milenios. La cuarta área de preocupación es la bioprospección que las corporaciones transnacionales están llevando a cabo para conseguir material genético de la piel y órganos de los pueblos indígenas. Muchos de estos temas y otros se encuentran sujetos a patentes (control monopólico) de las corporaciones transnacionales protegidas bajo el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los Adpic) de la

OMC. Como resultado de estas nuevas protecciones y derechos sobre productos biológicos que eran previamente parte del bien común, lo único que se logra es hacerlos muy costosos, difíciles o imposibles de alcanzar para las comunidades agrícolas o indígenas, que previamente los obtenían sin costo alguno.

Conjuntamente con los esfuerzos para privatizar y comercializar las áreas globales que son parte del bien común, está el enorme esfuerzo para privatizar y comercializar los servicios públicos que hasta ahora los gobiernos locales, estatales y nacionales han proporcionado a toda la gente. Estos servicios cumplen necesidades tan básicas como la salud pública y el cuidado hospitalario, educación pública, protección y seguridad ciudadana, bienestar social, distribución de agua potable, servicios sanitarios, radioemisoras públicas, museos y expresiones de cultura nacional, mecanismos de seguridad alimentaria y servicios carcelarios. Previamente, estas áreas no eran consideradas parte del bien común al igual que el agua, tierra, aire, bosques, campos u otras expresiones de la naturaleza del planeta que hasta hace un tiempo eran libremente compartidas por las comunidades. Todavía en el mundo moderno se entiende que estos servicios públicos están dentro del ámbito fundamental de los derechos cívicos de cualquier sociedad responsable y exitosa. Pero si las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC, o del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) llegan a concluirse, quizás nos encontremos con que muchos de estos servicios serán pronto transferidos a manos de empresas transnacionales que operarán dentro de un régimen basado en las ganancias y con criterios que dejarán a un porcentaje de la población insatisfecha, pagando en exceso o abandonada.

En opinión de los redactores del presente documento este proceso de privatizar, monopolizar y comercializar el “bien común”, junto con privatizar los servicios gubernamentales y la protección a este proceso de globalización debe ser detenido a la brevedad [...]

Los parámetros que el FIG ofrece son los siguientes: hay dos tipos de actividades que deben ser restringidas a la economía globalizada: las que son parte del “bien común” a nivel local, nacional o global; y los bienes considerados relativos a los derechos humanos que por lo mismo no deben ser privatizados o transformados en actividades del comercio global.

Capítulo IV

El caso de la subsidiariedad: eliminar el prejuicio globalizador para favorecer lo local

La principal jugada de los proponentes de la globalización económica es la de hacer creer que desplazando los mecanismos de control de los centros donde antes residían –las naciones, Estados, subregiones, comunidades o comunidades indígenas– y colocarlos en autoridades ausentes, que operan globalmente a través de corporaciones transnacionales y en burocracias, va a beneficiar todo tipo de sociedad. Como hemos visto, esto no es verdad y es la principal razón del por qué millones de personas protestan con tanto malestar.

El modo de operar de las fuerzas a favor del modelo globalizador es el de desmantelar y apropiarse de los mecanismos de control económico y actividad política; una apropiación sistemática de los poderes, de las decisiones, opciones y funciones que a través de la historia de la humanidad han sido ejercidos por comunidades, regiones o

estados. Cuando finalmente remuevan los poderes soberanos del ámbito local y los transfieran a burocracias distantes, tendrán que adaptar las políticas locales para adecuarlas a las normas y reglas de las burocracias distantes. Las comunidades y naciones que previamente operaban en una forma relativamente autosuficiente, en pos del interés de sus propias comunidades, están siendo transformadas en sujetos involuntarios de una estructura globalizada mucho más grande, antidemocrática sin control e indiferente a las necesidades de la gente.

Si la democracia se basa en la idea de la participación cívica de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan sus vidas, entonces traspasar las decisiones básicas de la ciudadanía a centros distantes, que específicamente detestan la participación democrática, la apertura, la responsabilidad y la transparencia, traerá consigo la muerte de la democracia. Es tiempo de cambiar de rumbo.

A. Entendiendo la subsidiariedad. En tanto la globalización no soluciona los problemas, hay que dar un giro hacia lo local; hay que dar nuevos bríos a las condiciones para que las comunidades locales retomen el control para determinar y controlar caminos económicos y políticos propios. En vez de remodelar todos los sistemas para adecuarlos al modelo globalizador que enfatiza en la especialización de la producción, con ventajas comparativas, orientadas al modelo de exportación, al monocultivo y la homogeneización de las formas económicas, culturales y políticas bajo la dirección de las empresas transnacionales, nosotros debemos rediseñar nuestras instituciones para que sean exactamente lo opuesto.

El principio operativo para dar un vuelco a esta situación es el concepto de la subsidiariedad, es decir, favoreciendo lo local cuando la opción exista. En la práctica esto significa que todas las decisiones deben ser tomadas por el nivel de gobierno responsable más cercano a la gente. Las crisis de salud a escala mundial y la contaminación global usualmente requieren de la toma conjunta y cooperativa de decisiones.

Pero la mayoría de las decisiones económicas, culturales y políticas no deben ser tomadas en el contexto internacional sino nacional, regional o local, dependiendo del nivel que corresponda. El poder debe evolucionar hacia abajo a la hora de la toma de decisiones y no hacia arriba. Las decisiones deben ser tomadas de la manera más directa posible por las personas más afectadas por ellas.

Los sistemas económicos deberían favorecer la producción y el mercado local para el consumo local, y no al comercio a gran distancia para servir a los mercados globales. Esto implica recortar las líneas de producción para la actividad económica. Menor distancia para enviar el alimento; menor distancia para transportar el petróleo; menor distancia para viajar al trabajo. También habría que escoger las tecnologías que mejor sirvan al control local y no las "mega-tecnologías" que operan globalmente.

B. El camino a lo local. Lo local busca revertir la tendencia hacia lo global discriminando positivamente en favor de lo local en la gestión de políticas. Dependiendo del contexto, lo "local" se define como los subgrupos dentro del Estado-nación [...] La idea central es que el poder debe ser transferido hacia la unidad más básica para cumplir con las metas más específicas.

Las políticas que estimulan la localización son las que promueven y aumentan el control democrático de la economía por parte de las comunidades y/o Estado-nación, al

quitárselo a las instituciones globales –las burocracias y las corporaciones transnacionales– que se lo han apropiado. Esto permite a las naciones, gobiernos locales y comunidades reclamar el control de sus economías, para diversificarlas lo más posible; y reconstruir la estabilidad en la vida comunitaria de manera de lograr el máximo de auto-gestión nacional y regional que asegure un aumento en la sostenibilidad de todas las formas de desarrollo.

Orientarnos en dirección a lo local requerirá un cambio total de ideas sobre la sociedad, y tomará mucho tiempo y muchos cambios. Para comenzar a reflexionar en esta dirección, mencionaremos sólo algunos puntos que han sido publicados por Colin Hines, en su libro *Localization; a Global Manifesto* y los puntos presentados por Helena Norberg-Hodge en su capítulo sobre lo local en “The Case Against the Global Economy” (Mander y Goldsmith, eds.):

- Reintroducir medidas de protección que tradicionalmente han sido utilizadas para proteger las economías domésticas (locales).
- Reformas en las políticas de subsidio para favorecer empresas locales vitales como los cultivos agrícolas orgánicos para el mercado local, generadoras de energía pequeñas e infraestructura de transporte.
- Nuevos controles a la actividad empresarial, incluyendo políticas de gestión empresarial como “ubicarse aquí para vender aquí” dirigidos a la manufactura, la banca y otros servicios, domésticos o regionales.
- Controlar el capital invertido y generado en la comunidad, y que las utilidades logradas en la comunidad permanezcan principalmente en la localidad.
- Implementar cambios en las políticas impositivas tales como aumentar los impuestos a empresas extractoras por el desgaste del capital ambiental como los bosques, el agua, los minerales; y la aplicación de impuestos por contaminación ambiental.
- Aumentar la participación pública en la toma de decisiones y gestación de políticas, que permita incorporar equidad y diversidad.
- Reorientación de la ayuda internacional y normas comerciales y políticas domésticas que influyen en esos cambios, para que contribuyan a la reconstrucción local en vez de a la economía global.
- Nuevas políticas para que las corporaciones transnacionales pierdan el acceso a los mercados locales a no ser que cumplan con las reglas de inversión local.

C. Focalizar en la inversión y los temas financieros. Quizás el tema más importante para la viabilidad de la gestión económica local es preguntarse si existe o es posible captar suficiente capital para hacerla factible operativa e innovadoramente. Para medir el éxito de estas gestiones económicas locales no hay que basarse en las típicas mediciones económicas, como el PIB o PGB, sino en mediciones más subjetivas que tomen en cuenta las bases sociales y ambientales, que incluya el valor de no talar los

últimos bosques, que no se invierta grandes cantidades de dinero en gastos destinados a la seguridad o al sector armamentista.

- Capital: para prevenir la fuga de capitales, se invita a las comunidades a explorar alternativas que incluyan la reintroducción del control sobre el cambio de divisas; la re-regulación de la banca e instituciones financieras; la introducción de “barreras” que penalicen a inversionistas que mueven rápidamente capital de una a otra oportunidad de inversión sin contribuir en una producción útil...
- Impuestos...

D. Críticas a la localización y subsidiariedad. Los críticos a la localización temen que ésta pueda traer amenazas a derechos humanos o alentar la autocracia. Por supuesto, la subsidiariedad no garantiza democracia o derechos *per se*, pero hace de ellos una posibilidad mayor ya que las comunidades pequeñas ofrecen más acceso potencial a fuentes del poder. Por otro lado, la globalización corporativa es intrínsecamente centralizada, no democrática, y destructiva de la viabilidad de la comunidad y la democracia. De todos modos, el área de derechos humanos es uno en el cual los acuerdos internacionales pueden continuar jugando un papel útil. Otras críticas incluyen la pérdida de estímulos competitivos, las amenazas a los beneficios del mercado, el ánimo de “proteccionismo,” etc. Todo esto se discute largamente en el documento completo.

Capítulo V Controlar la hegemonía transnacional

Toda agenda cívica para transformar la economía global debe estar basada en un plan de acción que fije los parámetros de relación con las transnacionales. Con la llegada del nuevo siglo, las ventas globales de las 200 principales empresas transnacionales exceden en un cuarto la actividad económica de todos los países del mundo. Si enumeramos las 100 primeras unidades económicas del planeta, 51 serían empresas transnacionales y sólo 49 serían países.

A. Enfrentando el poder transnacional Existen seis estrategias, que van desde la reformista hasta la transformadora, para confrontar el poder corporativo:

- Responsabilidad empresarial: una de las principales y más efectivas estrategias es la llamada “responsabilidad empresarial”. Su objetivo principal es lograr que las operaciones de las corporaciones sean socialmente responsables, que consideren políticas ambientales, laborales y que respeten los derechos humanos. En el pasado esta táctica fue primordialmente por accionistas. Además existe el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, iniciado el año 2000, en el cual las empresas transnacionales de varios sectores empresariales de la economía globalizada fueron invitadas a firmar una cartilla de nueve puntos, como parte de una iniciativa para promover voluntariamente la responsabilidad social de las corporaciones transnacionales.
- Obligación (*accountability*) empresarial: está estrechamente vinculada a la responsabilidad empresarial. El objetivo es lograr que las empresas transnacionales operen de una forma más abierta y democrática respondiendo a sus obli-

gaciones con la sociedad. Usualmente estas estrategias se logran tras iniciativas legislativas que aseguran que las corporaciones estadounidenses actúen responsablemente en sus operaciones internacionales con el establecimiento de medidas y mecanismos regulatorios. Las medidas incluyen: el pago de un sueldo justo; prohibición de horas laborales adicionales para trabajadores menores de 18 años, pruebas de embarazo y la prevención de castigo a quienes denuncian prácticas ilegales o corruptas; respetar los derechos básicos de la OIT como el derecho a la sindicalización, salud y seguridad laboral.

- Eliminación de empresas: algunos activistas han desarrollado acciones de capacitación que han logrado la eliminación en sus comunidades de corporaciones transnacionales no deseadas. Por ejemplo, en India hay comunidades que han desarrollado experiencias interesantes en la práctica de la remoción de corporaciones no deseadas.
- Nuevas cláusulas de operación empresarial: en ciertos países, particularmente en Estados Unidos, los ciudadanos están exigiendo tomar parte en las decisiones gubernamentales sobre las normas, regulaciones y permisos que rigen la actividad empresarial, incluyendo el derecho a operar.
- Reestructuración empresarial: otra opción estratégica toma en consideración la naturaleza y estructura corporativa de las transnacionales actuales. Aquí la primera meta es la presencia de leyes de “responsabilidad limitada”.
- Desmantelamiento de empresas: se están desarrollando estrategias para desmantelar la forma como las empresas están actualmente constituidas. Estas estrategias buscan la eliminación de corporaciones cuyas acciones se negocian en las bolsas de comercio, así como las empresas de responsabilidad limitada. Las estrategias se focalizan en: limitar el tamaño y la movilidad de las empresas; eliminar las acciones libremente transadas en el mercado; derogar regulaciones de responsabilidad limitada, que actúan como principales características destructivas de las corporaciones. Se dejaría otras formas corporativas de rango menor, incluyendo empresas con diversas formas de propiedad laboral y/o local, que no tengan obligaciones mayores con propietarios ausentistas que con el resto de sus accionistas.

B. Enfrentando la conspiración empresa-Estado. Si el objetivo es desmantelar el dominio empresarial, entonces es imperante desarrollar también estrategias para enfrentar la toma del Estado y el rapto de principios democráticos por parte de las corporaciones. Una plataforma de alternativas a la globalización debe incluir un plan de acción para reemplazar el dominio empresarial con medidas efectivas impuestas por un gobierno democrático. Para muchas alianzas nacionales de la sociedad civil, esto probablemente requerirá de un programa de acción con dos vertientes.

1. Eliminar la ayuda y los derechos especiales a las corporaciones, y los mecanismos por los cuales las corporaciones ejercen presión sobre las políticas públicas: el dominio empresarial del proceso político no sólo niega la voz al ciudadano, sino que además le niega la voz a empresas locales que las políticas públicas debieran favorecer. Mientras los ejecutivos empresariales tienen todo el derecho a participar en el proceso político como ciudadanos, las empresas mismas no tienen ese derecho a partici-

par en el proceso democrático, salvo cuando funcionarios de gobierno o grupos cívicos las inviten a entregar sus opiniones.

Algunas medidas apropiadas incluyen:

- Eliminar las actividades de pago de coimas y corrupción.
- Imponer medidas rigurosas que rijan las actividades de *lobby* de las empresas.
- Eliminar subvenciones, privilegios y los derechos especiales de las empresas.
- Establecer responsabilidades legales a ejecutivos empresariales y accionistas por daños.

2. *Elaborar políticas para reconstruir economías que respondan a las necesidades humanas*: las empresas se han apropiado de las políticas públicas sólo para servir a intereses propios, las políticas nacionales favorecen el interés globalizado de las corporaciones transnacionales por sobre el interés de la gente y las comunidades. Este proceso hay que cambiarlo. El proceso político debe responder a las necesidades de la gente y dar prioridad a programas nacionales cuyas metas sean construir políticas que otorguen seguridad económica en los contextos nacional y local a todos. Acciones necesarias incluyen reforzar la propiedad local y cambiar radicalmente los sistemas monetarios y financieros para que restrinjan la especulación financiera y restauren la integridad del dinero.

Capítulo VI

Sistemas operacionales alternativos: energía, agricultura, transporte y manufactura

Antes de concluir la discusión de sistemas alternativos al actualmente dominante, debemos tomar en cuenta que los problemas residen no sólo en las burocracias y empresas transnacionales que en la actualidad privan al ciudadano y al Estado-nación de actuar en nuestro interés. También estos problemas están presentes en las acciones prácticas de la sociedad, particularmente en sus sectores económicos de mayor rentabilidad:

- Sistemas de generación de energía
- Sistemas agrícolas y alimentarios
- Sistemas de transporte
- Sistemas de manufactura

No debiera sorprender que en casi todos los países estos sectores de mayor rentabilidad han adoptado normas y formas de producción y/o distribución que van en contra de los intereses básicos que deberían regir a una sociedad. Es un hecho que estos sistemas de operación de la forma en que actualmente están constituidos son absolutamente compatibles con los códigos valorativos de las fuerzas globalizadoras que hemos descrito. Son parte de una estructura integral única, que es la economía globalizada, con influencia directa sobre nuestras naciones y comunidades.

A. Sistemas de generación de energía. No existe una entidad de alcance económico que tenga un mayor grado de daño social, ambiental y político que el actual sistema dominante de energía, desde su generación hasta el desecho. Pero, irónicamente, no existe ninguna otra área tan susceptible a una satisfactoria convertibilidad en el corto plazo y que ofrezca tanta variedad de alternativas.

En la actualidad, los nuevos proyectos energéticos en la mayor parte del mundo, pero principalmente en las naciones industrializadas de occidente, dependen de fuentes energéticas fósiles: petróleo, carbón y gas natural, complementado en algunos casos por la generación hidroeléctrica y nuclear. La generación en este campo se caracteriza por ser altamente concentrada en pocas empresas de alcance global.

En la actualidad, la tecnología que se requiere para transformar este escenario está disponible para multiplicar muchas veces la eficiencia energética, y cumplir con las necesidades requeridas con una combinación de recursos renovables. Estos incluyen la energía solar, la biomasa, la geotérmica, pequeñas hidroeléctricas, las microgeneradoras de turbina y, quizás más importante e inminente, la energía eólica, y las fuentes de generación de sistemas alimentados por hidrógeno directamente aplicadas a los automóviles, camiones, aviones, barcos y otros medios de transporte.

Ninguna de estas tecnologías es difícil o esotérica, de hecho todas son usadas en muchos lugares. Por ejemplo, en Dinamarca 15% de toda su generación eléctrica proviene de turbinas de generación eólica. Fuentes de energía a base de hidrógeno y luz solar ya las usan en el programa espacial de EEUU, y en ciertas unidades de sus FFAA. En Alemania, la automotriz BMW está produciendo y vendiendo automóviles que utilizan como combustible el hidrógeno con motores convencionales que son mucho más eficientes que los vehículos que sólo utilizan gasolina. En Japón, la empresa Mazda está en el proceso de convertir el motor de combustión interna en uno a base de hidrógeno, el cual estará listo para 2002. Daimler-Chrysler, Ford, Honda, Toyota y GM están desarrollando motores para automóviles que usen como combustible el hidrógeno. Y el Rocky Mountain Institute, un importante centro de investigación en tecnología dirigido por Amory Lovins, ya ha diseñado y producido un "hiperauto" que utiliza como combustible un prototipo de combustible de hidrógeno, el cual será más barato, cuenta con todas las opciones de un vehículo corriente y se dice que logra el equivalente a 99 millas por galón usando hidrógeno.

B. Sistemas de transporte. La infraestructura global de transporte, desarrollada para servir a la economía globalizada, trae consigo una multitud de consecuencias negativas. Siendo las exportaciones el eje central del libre comercio, existe un incremento masivo en el transporte marino, terrestre, de carga aérea, ferrocarril etc.; esto con un crecimiento en el desarrollo masivo de la infraestructura de transporte, que incluye construcción de nuevas carreteras, ductos (para transportar petróleo requerido para generar el transporte), puertos, aeropuertos, canales, que usualmente son construidos sobre áreas de naturaleza virgen, o sobre corales, o en territorios indígenas, o en comunidades rurales. Una amplia gama de problemas sociales ha surgido por este desarrollo, entre ellos, los problemas ambientales son crucialmente importantes, en especial el dramático y acelerado cambio climático.

Recientemente, se han realizado una serie de conferencias dedicadas a la "ecociudad", en donde sectores urbanos tratan de ganar el control sobre los principales ejes de transporte, y sobre otros problemas sociales y ambientales causados por la creciente pavimentación y construcción desmedida que requiere el tipo actual de ciudad, donde se necesitan vías de transporte que lleguen a lugares cada vez más distantes, usualmente usadas sólo por automovilistas privados (debido a la falta de otras alternativas). Es una ciudad donde se separan cada vez más distintos aspectos de la vida cotidiana: los trabajos se localizan a veinte millas de las residencias; las compras se hacen en otro lugar; la convivencia pública está cada vez más ausente.

Será beneficioso a largo plazo reducir la dependencia al vehículo privado, rediseñar el medio ambiente urbano para que no existan más los largos y chatos espacios urbanos como Los Ángeles, Londres o Bangkok. Hay decenas de ideas nuevas que alteran este tipo de orden, más allá de la construcción de transporte de ferrocarril ligero, nuevas vías segregadas para autobuses y ciclovías, que liberen al ciudadano de la dependencia del automóvil. El objetivo final es reducir las distancias que la gente debe viajar, al igual que reducir también las distancias que los productos requieren para llegar desde el lugar de producción al mercado.

C. Los sistemas agrícolas y alimentarios. Si los sistemas energéticos globalizados son la causa principal de las crisis ambiental y geopolítica actuales, el socavamiento de la producción a pequeña escala, diversificada, autosustentable, y de los sistemas agrícolas de base comunitaria y su reemplazo por el agro industrializado y empresarial centrado en el monocultivo destinado sólo hacia a la exportación, han sido la principal causa de la falta de tierras, el hambre y la inseguridad alimentaria en el mundo. Y es también un factor fundamental de la devastación ecológica global, el agotamiento de la tierra, la contaminación y la pérdida de agua, la erosión de la biodiversidad y muchos otros problemas ambientales. La conversión a la agricultura industrial aumenta rápidamente, ya que las empresas transnacionales agrícolas invierten millones de dólares anualmente haciendo *lobby*, publicitando y haciendo relaciones públicas para promover políticas de libre comercio nacionales y globales que aceleran el proceso de transición al sistema de agroindustrias. Estas corporaciones aducen que la industria del agro es más eficiente que las prácticas tradicionales de cultivo, ya que tienen la capacidad para alimentar a un mundo que padece hambre. Y a pesar de estos argumentos, toda la evidencia apunta a lo contrario, las prácticas industriales del agro supuestamente eficientes son sustentables sólo debido a las importantes políticas de subsidio gubernamental. Y causan más hambre de lo que son capaces de solucionar. Como decíamos en la sección I, para tener una perspectiva de la importancia de este tema, es esencial recalcar que aproximadamente la mitad de la población mundial subsiste directamente de la tierra, cultivando sus propios alimentos, alimentando a las familias y a sus comunidades. Ellos utilizan métodos propios y variados cultivos y semillas desarrolladas durante siglos y han perfeccionado sus propios fertilizantes, la rotación de cultivos y administración de pesticidas. Estas comunidades tradicionalmente han compartido todas sus necesidades y bienes, tales como el agua, el trabajo y las semillas, y han sido ejemplares en la preservación de la biodiversidad necesaria para la subsistencia de sus comunidades.

Muchos millones de personas a través del mundo se han movilizado para revertir la globalización e industrialización del agro. Millones de agricultores en la India han protestado contra la "biopiratería" de las corporaciones y de sus cultivos y semillas, y la potencial usurpación del derecho a patentar la variedad de cultivos y semillas autóctonas. Este movimiento incluye a miles de agricultores en Japón, Filipinas, Bolivia, Alemania y en forma significativa el creciente movimiento de "campesinos sin tierra" a través del Tercer Mundo, que exigen la protección de sus tierras (donde aún sean propietarios) y/o una profunda reforma agraria. En Brasil, por ejemplo, el MST recientemente ha ganado títulos por tierras por más de 15 millones de acres de tierras cultivables que benefician a más de 250.000 familias.

Para lograr un cambio en estas políticas hay que trabajar para implementar un cambio en el ámbito internacional, nacional y local. Se debe comenzar con las siguientes cinco ideas centrales:

- La pérdida por parte de los pequeños productores agrícolas de sus tierras a manos de grandes corporaciones multinacionales es la principal causa de la pobreza y hambre en el mundo, al igual que de la devastación ambiental.
- El acceso a las tierras cultivables para generar productos alimenticios es un derecho humano fundamental.
- Donde sea que las personas aún viven y trabajan sus tierras tradicionales, se deben hacer todos los esfuerzos pertinentes para asegurar que sigan residiendo en sus tierras, trabajando en favor de sus familias y comunidades, y no en el mercado global. En lugares donde a las comunidades se les ha negado el acceso a las tierras, es crucial la redistribución de la tierra implementando la reforma agraria.
- La sociedad debe abandonar su prejuicio en favor de los grandes exportadores globalizados orientados al monocultivo, y actuar en favor de las prácticas agrícolas autóctonas que tienen por principio la protección de la biodiversidad y se ocupan del uso sustentable de la tierra en favor de la población local.
- Todas las soluciones deben servir para acortar las distancias entre el productor y el consumidor.

D. Manufactura (aún no disponible)

Capítulo VII De Bretton Woods a sus alternativas

Afianzar la democracia en los contextos local y nacional es esencial para construir sociedades sustentables. Pero en sí mismos, estos cambios no son suficientes. Dado que las empresas transnacionales son ahora de alcance global, es esencial desarrollar instituciones cívicas de alcance global que permitan hacer contrapeso a las transnacionales. Esta sección del informe entrega cuatro puntos que permiten lograr este fin.

Primero, se argumenta que el caos y la inequidad en el mundo provienen de tener dos tipos de organizaciones que rigen los designios globales: el trío de las instituciones de Bretton Woods y el sistema de la Organización de Naciones Unidas. Argumentamos que el sistema económico reinante debe ser unificado y reformado bajo el alero del sistema de las Naciones Unidas. Segundo, argumentamos que las instituciones de Bretton Woods deben ser desmanteladas. Tercero argumentamos que es necesario reforzar y reformar la organización de las Naciones Unidas. Finalmente, delineamos las nuevas instituciones que cumplirán el rol dejado por la eliminación de las instituciones de Bretton Woods.

A. Unificar la gobernabilidad global mediante la reestructuración del sistema de las Naciones Unidas. Las funciones de gobernabilidad global actualmente están repartidas en el sistema de la ONU, que cuenta con el Secretariado, y sus agencias

especializadas como la OMS, la OIT, la FAO, y varias organizaciones de desarrollo y proveedoras de fondos de ayuda como el PNUD, Unicef, y Unifem; y las organizaciones del sistema de Bretton Woods, que incluyen al BM, el FMI y la OMC. El sistema de la ONU es el que tiene un mandato más amplio, es más abierto y democrático, y sus actividades están centradas en dar un mayor realce a las prioridades humanas, sociales y ambientales. Sin embargo, en años recientes la ONU ha llevado cada vez más bajo la influencia de las mismas corporaciones globales, y hacia los mismos fines de las instituciones de Bretton Woods. Las instituciones de Bretton Woods actúan en forma secreta y son principalmente antidemocráticas; generalmente han actuado con una visión económica cerrada al mundo y han colocado los intereses financieros y empresariales por encima de los intereses humanos y del planeta.

No es una política inteligente para gobernar los asuntos globales de un mundo, dividirlo en dos entidades que compiten entre sí. Llegó el momento de reorganizar el sistema económico global para que gobierne bajo el alero de la ONU, a la cual se le entregarán los recursos humanos y económicos para cumplir su mandato inicial e introducir reformas destinadas a cambiar y reforzar sus funciones democráticas. Esto requiere dismantlar las instituciones de Bretton Woods y los bancos de desarrollo regional que funcionan como clones del Banco Mundial, trasladando las funciones esenciales relacionadas con la gobernabilidad económica global a la ONU, purgándola de las influencias de las transnacionales.

B. Debilitar o dismantlar las instituciones de Bretton Woods. La meta de una reestructuración global de las instituciones de gobierno económico deberá ser la creación de un sistema económico global equitativo y democrático, saludable, sostenible, y que apoye diversas economías locales productivas que funcionen dentro de un sistema cooperativo de relaciones internacionales. Tal sistema buscaría relaciones equilibradas y estables en el comercio; minimizaría la especulación financiera y la deuda internacional; alentaría la inversión productiva, la propiedad local, y la autosuficiencia local, la protección de los países pobres de presiones económicas y asaltos depredadores por parte de países más poderosos y corporaciones globales; y la creación de un sesgo favorable a los pobres en las relaciones internacionales de comercio e inversión.

1. *OMC:* Los mecanismos de imposición de la OMC son tan poderosos y amplios que de hecho la agenda de comercio y finanzas que promueve anula la influencia de instituciones que están fuera del sistema de Bretton Woods. Se debe restablecer un verdadero equilibrio de poder entre diversos actores e instituciones tales como la Unctad, los acuerdos ambientales multilaterales, la OIT, desarrollando los acuerdos regionales de comercio como el Mercosur en América Latina, Saarc en Asia del Sur, Sadcc en África del Sur, y Asean en el Sudeste asiático. De esta manera las relaciones serían mucho más fluidas, menos estructuradas, con un mundo más plural, con una variedad de mecanismos de control y balance, que permitiría a las naciones y a las comunidades del Sur tener un espacio para desarrollar sus bases y sus valores, sus ritmos y sus propias estrategias y decisiones.

2. *Banco Mundial y el FMI:* Para el FMI recomendamos que se inicie un proceso internacional para crear una Comisión de Desmantelamiento del FMI destinada a velar por la distribución apropiada de todos sus bienes. La mitad de los miembros de la comisión deben provenir de organizaciones de la sociedad civil, porque fueron estos grupos los que trajeron a la luz pública el impacto destructor del FMI. Los pasos inmediatos que esta comisión debe tomar deberían incluir:

- Desmantelar todos los programas de ajustes estructurales en el Tercer Mundo y los ex países socialistas.
- Reducir el personal profesional del FMI de 1.000 a 200, que va a la par con los recortes de los gastos de capital y operacionales del FMI. Pasos similares deben ser tomados en relación con el Banco Mundial.

C. Reforzar los poderes de control de otras organizaciones internacionales.

Con el desmantelamiento de las organizaciones de Bretton Woods, el poder institucional necesario para reformar el sistema financiero global y acabar con el mandato corporativo global, puede venir de los Estados fortalecidos y de una ONU reformada. Nos adelantamos a afirmar que a pesar de que pensamos que la ONU debe ser reforzada en su mandato y recursos, también pensamos que ésta sólo debe tener aquellas funciones que no pueden ser cumplidas desde los niveles nacionales o locales. En lo posible, la función principal de las organizaciones internacionales es respaldar y asistir al gobierno democrático nacional y local. Existen argumentos de peso que respaldan la necesidad de reforzar la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para que puedan enfrentar temas de salud, empleo y los ambientales relacionados con el comercio.

D. Crear nuevas organizaciones globales. Junto con reformar las agencias de la ONU, existe la necesidad de crear un número pequeño de nuevas organizaciones globales, bajo el alero y la supervisión de ésta. Aquí presentamos cinco ejemplos del tipo de instituciones que se requiere:

1. *Crear un Tribunal Internacional de Insolvencia:* el alivio a la deuda en vez de un mayor endeudamiento es respuesta mucho más apropiada para solucionar el endeudamiento de los países de bajos ingresos. La gente no puede ser a la vez libre y endeudada. Por lo tanto apoyamos las recomendaciones de la Unctad, la Coalición del Jubileo 2000, y el Gobierno Canadiense que proponen la creación de un Tribunal Internacional de Insolvencia (TII).

2. *Crear una Organización Internacional de Finanzas (OIF) bajo el mandato directo de las Naciones Unidas:* la Organización Internacional de Finanzas (OIF) debiera trabajar con países miembros de la ONU para lograr equilibrio y estabilidad en las relaciones internacionales de las finanzas, liberar las finanzas nacionales e internacionales de las tergiversaciones de la deuda internacional y de la deuda basada en el dinero, promover actividades productivas domésticas y la propiedad doméstica de los recursos productivos, y tomar las acciones necesarias en el plano internacional para apoyar a las naciones y a las localidades en la creación de medios de vida sustentables, equitativos y productivos para todos.

3. *Crear fondos monetarios regionales:* reconocemos que es legítima la necesidad de obtener prestamos de emergencia a corto plazo, así como también sostenemos que las finanzas deben ser locales en lo posible. Por ello, apoyamos la creación de fondos monetarios regionales que sean responsables ante los países miembros de su región.

4. *Reemplazar a la OMC*: existen tres tipos de propuestas de parte de las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo sobre el tipo de regulaciones que deben primar para el reemplazo de la OMC:

- Hay quienes argumentan regresar a la idea original de una Organización Internacional de Comercio más amplia, tal como fue propuesta después de la Segunda Guerra Mundial. Esta OIC abarcaría las metas de pleno empleo y acabaría con los carteles globales. La OIC debiera ir más allá del concepto original de su mandato adoptando metas ambientales y contando con estructuras que tendrían que ser más abiertas, más transparentes y democráticas.
- Otros argumentan sobre la necesidad de regresar al menos oneroso Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), pero transformando al GATT en una entidad más abierta, transparente y democrática.
- Otros proponen la eliminación de las organizaciones globales de comercio para reforzar a organizaciones regionales de comercio que ayuden a unificar criterios productivos y estrategias comerciales entre las naciones aliadas.

5. *Crear una organización de responsabilidad empresarial (ORE) bajo el mandato y dirección de las Naciones Unidas*. Si bien la fiscalización descansaría en los gobiernos nacionales y locales, la ORE le entregará a los gobiernos y a la ciudadanía en general información amplia y seria sobre las prácticas empresariales como una base para acciones judiciales y para gestar boicots por parte de inversionistas y consumidores.

Lo anterior es un menú muy abreviado de visiones más completas que han sido discutidas con respecto a cómo reformar el sistema actual de instituciones globales, las relaciones de unas con otras, con Estados nacionales, y con los ciudadanos.

Resúmenes/Abstracts

El programa de internacionalización en Pdvsa: ¿triumfo estratégico o desastre fiscal?

Juan Carlos Boué

Resumen

Este artículo tiene por objetivo realizar una evaluación del programa de internacionalización de Pdvsa, que se ha presentado como uno de los mayores logros de la gestión empresarial de la compañía. Las razones esgrimidas para justificar el programa (notablemente la necesidad de asegurar destinos para el crudo pesado venezolano) no concuerdan con la detallada evidencia microeconómica disponible acerca del comercio exterior de crudo venezolano en el mercado petrolero estadounidense. El programa parecería girar más bien alrededor de un objetivo fiscal: reducir la carga impositiva de Pdvsa mediante mecanismos de transferencia de ganancias al extranjero e importación de costos a Venezuela. Los flujos de efectivo generados de esta forma se recirculan posteriormente –para propósitos de inversión en activos de refinación en el extranjero– a través de un complejo esquema cuyas bases son el endeudamiento externo y vehículos de ingeniería financiera domiciliados en paraísos fiscales.

Palabras clave: petróleo, internacionalización, economía petrolera, Pdvsa, política fiscal.

Pdvsa's Internationalization Program: Strategic Triumph or Fiscal Disaster?

Juan Carlos Boué

Abstract

The objective of this article is to examine Pdvsa's internationalization program, which has been presented as one of the firm's major entrepreneurial achievements. The author argues that the reasons used to justify the program (notably the need to secure market outlets for Venezuelan heavy crudes) do not square with the detailed microeconomic evidence available regarding the marketing of Venezuelan crude oil in the USA. Rather, the program seems to respond to a fiscal objective: reducing the tax burden on Pdvsa by means of mechanisms that transfer profits abroad and import costs into Venezuela. The cash flows generated in this way are then recycled –with a view to acquiring more refining assets abroad– through a complex scheme whose cornerstones are external indebtedness and financial mechanisms located in tax havens.

Key Words: Oil, Internationalization, Oil Economy, Pdvsa, Fiscal Policy.

Las reformas en América Latina

Enzo Del Búfalo

Resumen

Desde finales de los años 80 los países de la región adoptaron una serie de reformas de corte neoliberal para salir del estancamiento y corregir los desequilibrios macroeconómicos. Veinte años después los resultados no son muy alentadores. Aunque se han corregido ciertos excesos de mala gerencia administrativa, los problemas tradicionales de la región persisten y en muchos casos se han agravado con muy pocas excepciones, y si se compara con el período anterior a la crisis de la deuda, la *performance* económica de la región en la década de los 90 es muy inferior. Esto se debe –según se argumenta en este artículo– a que las reformas no han resuelto ninguno de los problemas fundamentales de la región.

Palabras clave: América Latina, reformas económicas, neoliberalismo, modelo de sustitución de importaciones.

The Reforms in Latin America

Enzo Del Búfalo

Abstract

Since the early eighties, the countries of the region have adopted a series of neoliberal-oriented reforms, with the object of overcoming the prevalent stagnation and restoring economic equilibriums. Twenty years later, the results are hardly encouraging. While it is true that certain excesses due to deficient administrative management have been corrected, the region's traditional problems persist and in many cases have been aggravated. If economic performance in the nineties is compared with that of the pre-debt period, it is clearly inferior and the basic reason, according to the author, is precisely that the reforms introduced have not solved any of the region's fundamental problems.

Key Words: Latin America, Economic Reforms, Neoliberalism, Import Substitution Model.

Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana

Fernán González

Resumen

La ruptura de las conversaciones de paz entre las FARC y el gobierno de Pastrana introducen la necesidad de enmarcar los desarrollos recientes del conflicto armado colombiano en un enfoque que combine la mirada de largo plazo con el análisis de las coyunturas de mediano y corto plazo. La mirada estructural e histórica de largo plazo hace referencia a los problemas de la estructura

agraria y a los procesos de construcción del Estado en Colombia, mientras que la mirada de mediano plazo mira las transformaciones sociales ocurridas desde los años 60, cuando surgen las actuales guerrillas. Finalmente, el enfoque de corto plazo se concentra en los cambios recientes introducidos por el narcotráfico, la crisis de representación política, el surgimiento de los grupos paramilitares y las transformaciones recientes de las lógicas del movimiento guerrillero.

Palabras clave: Colombia, violencia, FARC, ELN, paramilitares.

Colombia between War and Peace. Approach to a Geopolitical Reading of Colombian Violence

Fernán González

Abstract

The breakdown of peace negotiations between the FARC and the Pastrana government obliges us to set recent developments in the Colombian armed conflict within a framework which combines an overall survey with an analysis of mid and short term conjunctural factors. The structural and long term historical approach refers to structural agrarian problems and to the State-building process in Colombia, while the mid term approach is related to the social transformations that have occurred in Colombia since the sixties, when the current guerrilla groups first appear. Finally, the short-term approach refers to the recent changes produced by the cocaine and poppy trade, the crisis of political representation, the emergence of paramilitary groups and the recent transformations of the guerrilla movements.

Key Words: Colombia, Violence, FARC, ELN, Paramilitary Forces.

La utopía del mercado total y el poder imperial

Edgardo Lander

Resumen

Uno de los ejes principales de los debates teóricos y políticos en torno al Estado contemporáneo es el referido a las transformaciones que en éste ocurren como consecuencia de los actuales procesos de globalización neoliberal. En este texto se argumenta que para abordar estos debates es necesario examinar primero los mitos que sustentan la idea de la sociedad del mercado total, en especial dos mitos centrales en torno a la relación entre Estado y mercado: el mito del desarrollo histórico espontáneo de la sociedad de mercado, cuando no hay interferencias por parte del Estado, y el mito de la disminución del papel del Estado en la sociedad global contemporánea.

Palabras clave: Estado, mercado, utopía del mercado, imperio, neoliberalismo, soberanía.

The Utopia of An Unrestricted Market and Imperial Power

Edgardo Lander

Abstract

One of the core debates over the contemporary state deals with its transformations as consequence of the process of neoliberal globalization. In this text, it is argued that to approach these debates it is necessary to examine the myths that sustain the idea of the total market society, in particular two central myths about the relation between State and market: *the myth of the spontaneous historical development of the market society, when free from State interferences, and the myth of the decreasing role of the State in contemporary global society.*

Key words: State, Market, Market Utopia, Empire, Neoliberalism, Sovereignty.

Venezuela: un nuevo marco legal e institucional petrolero

Bernard Mommer

Resumen

Luego de describir brevemente el confuso y complejo marco legal existente en el país hasta 1998, en este artículo se presenta un resumen de la nueva legislación para el sector de los hidrocarburos en Venezuela. Con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos Gaseosos en septiembre de 1999 y la Ley de Hidrocarburos Líquidos, en noviembre de 2001, explícitamente se deroga toda la legislación previa referida al sector y se crea un nuevo marco legal sustitutivo del anterior. Se señalan los que por el autor son considerados los rasgos básicos de esta nueva legislación: la administración del recurso natural, las regalías, el cerco protector fiscal, el papel de los inversores privados nacionales en el sector y los cambios en la también nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta.

Palabras clave: petróleo, reforma petrolera, Ley de Hidrocarburos, Ley de Gas.

Venezuela: A New Legal and Institutional Framework for Oil

Bernard Mommer

Abstract

After a brief description of the complex and confusing legal framework that existed in the country in 1998, this article presents a summary of the main features of a new legal framework introduced for the sector, on the basis of the Natural Gas Law (September 1999) and the Liquid Hydrocarbons Law (November 2001). The aspects discussed by the author include: the administration of natural resources, royalties, the threat to fiscal rights, the role of private nation investors in the sector and the changes introduced in the new Income Tax Law.

Key Words: Oil, Oil Policy, Hydrocarbon Law, Natural Gas Law.

El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal

Jesús Mora Contreras

Resumen

La legislación venezolana de hidrocarburos es un conjunto amplio de normas jurídicas establecidas en la Constitución, las leyes, decretos con fuerza de ley, reglamentos y tratados, que regulan en Venezuela todo lo concerniente a las actividades económicas del petróleo y del gas natural. En este trabajo, primera parte de uno más amplio, se examina sistemáticamente todo lo concerniente al origen legal de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela: síntesis histórica compleja de normas jurídicas contenidas en el antiguo derecho colonial español, en el derecho minero francés de finales del siglo xv777 y principios del x7x y en la tradición de los derechos minero y petrolero venezolanos de los siglos x7x, xx y xx7. Esta base jurídica de la propiedad pública de los hidrocarburos en Venezuela sirve de andamiaje a todo el conjunto de regulaciones legales acerca del ejercicio económico de esa propiedad, que desarrollaremos en próximos trabajos.

Palabras clave: petróleo, derecho minero, derecho de hidrocarburos, propiedad de yacimientos.

Property Rights over Venezuela's Hydrocarbons: Origins and Legal Tradition

Jesús Mora Contreras

Abstract

The Venezuelan legislation on hydrocarbons is contained in a wide range of judicial norms in the constitution, in laws, in decrees with force of law, in regulations and treaties, which together constitute a regulative framework for the economic activities related to oil and natural gas. In this article, the first part of a wider study, the author examines the legal origins of the public ownership of the hydrocarbons in Venezuela: from the jurisprudential norms inherited from Spanish colonial law, passing through French mining law in the late 18th and early 19th century, and covering the Venezuelan tradition of mining and oil legislation from the 19th century on.

Key Words: Oil, Mining Legislation, Hydrocarbons Legislation, Property Rights.

El sector agrícola y el abastecimiento alimentario en los países exportadores de petróleo: el caso venezolano

Agustín Morales Espinoza

Resumen

Este trabajo ha sido realizado con el propósito de revisar y discutir las interpretaciones relativas a la contracción de la producción agrícola y el incremento de la importación de alimentos por parte de los países productores de petróleo en general y de Venezuela en particular. El artículo consta de tres partes: en la primera se señalan los rasgos más importantes relacionados con el *boom* petrolero y la seguridad alimentaria en los referidos países; en la segunda parte, a través de una retrospectiva histórica, se indagó acerca del comportamiento del sector agroalimentario venezolano (SAV) durante su desarrollo evolutivo; en la tercera parte fueron analizados los enfoque teóricos que sirvieron para interpretar la contracción de la producción agrícola y el incremento de la importación de alimentos en Venezuela; el análisis precedente permitió, en la cuarta parte, asomar una reflexión acerca de la forma como podría elaborarse un enfoque distinto que permita una interpretación algo más apropiada del comportamiento de su sector agrícola y del abastecimiento alimentario.

Palabras clave: Venezuela, abastecimiento alimentario, sector agrícola, agroindustria, políticas agrícolas.

Agriculture and Food Production in Oil Exporting Countries: The Venezuelan Case

Agustín Morales Espinoza

Abstract

The aim of this article is to analyze the main analytical efforts directed toward an understanding of the reduction in agricultural production and the increase in food imports in the oil-producing countries in general, and in Venezuela in particular. In a first section, the author presents the basic information on the oil boom and food security in the different oil-exporting countries; in a second one, he examines the historical evolution of Venezuela's food-producing sector; in a third one, he analyzes the main theoretical approaches which have been used to explain the reduction in local agricultural production with the subsequent increase in food imports; and finally, he suggests an alternative approach which he considers more fruitful.

Key words: Venezuela, Food Security, Agricultural Sector, Agroindustry, Agricultural Policies.

Arquitectura regulatoria para el sector financiero

Felipe Pérez Martí

Resumen

En el presente artículo se parte del debate académico y de políticas públicas que se está realizando actualmente en el mundo, para hacer una propuesta de arquitectura de regulación financiera acorde con los tiempos y las necesidades

de la Venezuela actual y del futuro, tomando en cuenta enseñanzas del pasado reciente, como la crisis financiera del 94-95. Se está adoptando hasta ahora, a juzgar por el estado actual de los proyectos de ley de bancos y de banco central, la arquitectura que viene del pasado y que es la más obsoleta a las actuales circunstancias según las discusiones citadas: la llamada "regulación institucional", que segmenta la regulación financiera en entes independientes para la banca, los seguros y los mercados de valores, separados del Banco Central. En contraposición, se presenta aquí la propuesta de unificar la regulación monetaria y financiera bajo la tutela del Banco Central. El objetivo es fortalecer la regulación y la estabilidad monetaria y financiera de un país pequeño y con debilidad institucional, evitando los males típicos en este tipo de países como la captura de los grupos financieros de interés, por un lado, y la influencia política negativa del Poder Ejecutivo, por el otro.

Palabras clave: Venezuela, reforma bancaria, Banco Central de Venezuela, Fogade, Superintendencia de Bancos.

Regulatory Architecture for the Financial Sector

Felipe Pérez Martí

Abstract

In this article, the author examines the relevant current academic and policy debate, with a view to proposing a regulatory financial architecture for Venezuela, taking into account recent experiences in this country, like the financial crisis of 94-95. He argues that, the character of the law projects on banks and on the central bank, the Venezuelan government is not proposing a basic change of the previous regulatory architecture. It maintains the obsolete "institutional regulation" which assigns different independent financial regulation entities for banks, for insurance and for securities markets, all separate from the central bank. In contrast, the author proposes to unify monetary and financial regulation under the control of the central bank. The objective is to strengthen the stability and regulation of the monetary and financial sector in a small country with weak institutions, avoiding the typical problems in these kinds of countries, such as its domination by interest groups and negative political influences from the executive power.

Key words: Venezuela, Financial Policy, Central Bank of Venezuela, Fogade, Bank Supervisory Board.

La reforma petrolera venezolana de 2001

Alí Rodríguez Araque

Resumen

Comienza el artículo por identificar los tres principales actores que concurren al escenario petrolero internacional: el propietario del recurso, el inversionista y

el consumidor. Afirma que los tres tienen legítimos intereses y derechos frecuentemente confrontados pero no necesariamente irreconciliables. Los derechos de los Estados productores, habiendo sido reconocidos en distintas declaraciones de las Naciones Unidas, han estado sometidos a una ofensiva para reducirlos o anularlos. De allí que la reforma petrolera en marcha en Venezuela busca fortalecer los intereses del propietario del recurso, sin desconocer los intereses de los demás actores del mercado internacional de los hidrocarburos. Se presentan en el artículo las principales orientaciones de esta reforma.

Palabras clave: Petróleo, reforma petrolera, política fiscal, Pdvsa, Ley de Hidrocarburos.

The 2001 Venezuelan Oil Reform

Alí Rodríguez Araque

Abstract

The article begins by identifying the three principal actors that operate in the international oil market: the owner of the natural resource, the investor and the consumer. The author argues that the three have legitimate interests and rights which frequently enter in conflict but which are not necessarily irreconcilable. The rights of the producer States, repeatedly recognized in United Nations' declarations, have been subjected to a campaign to reduce or eliminate them. Precisely for this reason, the Venezuelan oil reform aims to strengthen the position of the owner of the natural resource while, at the same time, recognizing the legitimate interests of the other actors in the international oil market. The article concentrates on explaining the basic orientations that inspire the reform.

Key Words: Oil, Oil Reform, Fiscal Policy, Pdvsa, Hydrocarbons Law.

La política energética de Venezuela y el sector privado

Alan Viergutz

Resumen

En este artículo se sostiene que la nueva política petrolera es nacionalista por buscar consolidar el complejo industrial, el capital nacional y la participación empresarial venezolana en la industria petrolera. Distingue el autor entre nacionalismo y proteccionismo, y argumenta su convencimiento de que la política en marcha, siendo nacionalista, no es proteccionista. Pieza clave en el desarrollo exitoso de esta política es la formación de capitales y operadoras nacionales. Se enuncian acciones a implementar para el logro de ese objetivo. Especial atención se presta al sector de bienes y servicios y advierte sobre los peligros de la nueva ley de licitaciones en el desarrollo y fortalecimiento de ese sector nacional. Concluye insistiendo en que del discurso político hay que pa-

sar al programa práctico y que no son suficientes las buenas intenciones para desarrollar el potencial de nuestra industria petrolera.

Palabras clave: Venezuela, economía petrolera, reforma petrolera, sector privado petrolero venezolano.

Venezuela's Energy Policy and the Private Sector

Alan Viergutz

Abstract

This article argues that the new oil policy is nationalist because it aims to consolidate the industry, national capital and the participation of the Venezuelan business sector in the oil industry. The author distinguishes between nationalism and protectionism and argues that the policy is nationalist but not protectionist. The key element for a successful application of the policy is the formation of national capital and operators and measures are announced to achieve this objective. The article pays particular attention to the goods and services sector and indicates some of the dangers of the new Law on Bidding for the strengthening of this national sector. The author concludes that it is time to pass from political discourse to a practical program and that good intentions are not sufficient to develop the potential of the oil industry.

Key Words: Venezuela, Oil Economy, Oil Reform, National Private Oil Sector.

COLABORADORES

Boué, Juan Carlos

jcboue@yahoo.com

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford. Entre 1990 y 1999 trabajó en PMI, el brazo comercial internacional de Pemex, llegando a ocupar el cargo de Gerente Comercial de Petróleo Crudo. Desde 1999 es investigador del Instituto de Estudios Energéticos de Oxford. Entre sus publicaciones están los libros: *Venezuela: The Political Economy of Oil* y, más recientemente (2002): *The Market for Heavy Sour Crude in the US Gulf Coast: the Pemex-Pdvsu Duopoly*. El foco de sus investigaciones actuales se centra en el mercado del petróleo estadounidense del golfo de México y sus vínculos con el desarrollo de los actividades aguas arriba y aguas abajo en la región.

Del Bufalo, Enzo

edelbufalo@cantv.net

Economista venezolano con maestrías en filosofía y en planificación, y Doctorado en Ciencias Sociales. Ha cumplido altas funciones profesionales y directivas tanto nacionales como en el ámbito internacional. Como profesor titular ejerce la docencia en la UCV: en el pregrado de economía en el área de teoría económica avanzada, en la maestría en Teoría y Política Económica y en el Doctorado en Ciencias Sociales. Sus obras más recientes son *Americanismo y Democracia* (Caracas, 2001) y *Estado nacional y economía mundial: la economía política de la globalización* (Caracas, 2001).

González, Fernán E.

fergon39@hotmail.com

Actualmente investigador del Cinep, Centro de Investigación y Educación Popular, y coordinador de la investigación sobre el desarrollo reciente del conflicto armado colombiano. Vinculado como investigador durante 30 años al Cinep, del cual fue primero subdirector y luego director general. Licenciado en Filosofía y Letras; licenciado en Teología; magister en Ciencia Política; master of Arts en Historia de América Latina. Ha sido profesor de cátedra en las universidades de los Andes (Bogotá), Externado de Colombia (Bogotá) y profesor visitante de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París), Universidad Nacional de Colombia (sedes de Bogotá y Medellín), Universidad Javeriana (sede Cali) y Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela). Sus obras principales son: *Partidos políticos y poder eclesiástico* (1977); *L'Etat inachevé* (1995); *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana* (1997), *Poderes enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia* (1997), *Colombia: una nación fragmentada* (2000).

Lander, Edgardo

elander@etheron.net

Sociólogo venezolano, Ph.D. Universidad de Harvard, profesor titular en la Escuela de Sociología y en el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad

Central de Venezuela. Actualmente su tema de investigación es la política y lo político en Venezuela hoy, así como el debate sobre el eurocentrismo en el pensamiento social latinoamericano. Su última publicación: *La colonialidad del saber. Eurocentrismo y ciencias sociales*.

Mommer, Bernard

bmommer@opec.org

Venezolano nacido en Francia. Maestría en Matemática y Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Tübingen, Alemania. Ha sido profesor investigador de varias universidades venezolanas. De 1991 a 1995 fue asesor mayor en la Coordinación de Planificación Estratégica de Pdvsa. Entre 1995 y 2001 investigador del Instituto de Estudios Energéticos de Oxford y del St. Antony's College de la Universidad de Oxford, Inglaterra. También fue asesor del Ministro de Energía y Minas de Venezuela entre 1999 y 2000. Actualmente se desempeña como consultor del Secretario General de OPEP en Viena. Además de múltiples artículos, entre sus publicaciones se destacan los libros *La cuestión petrolera* (1983 en alemán y 1988 en español); *El petróleo en el pensamiento económico venezolano – Un ensayo* (1987 en coautoría con Asdrúbal Baptista); *The New Governance of Venezuelan Oil* (1998) y acaba de finalizar *Global Oil and the Nation State* (2002).

Mora Contreras, Jesús

jmora@faces.ula.ve

Profesor titular. Cátedra de Economía y Política Petrolera. Departamento de Economía, Universidad de Los Andes, Mérida. Cursando estudios de doctorado en Economía de las instituciones: Universidad de La Laguna, Tenerife, Islas Canarias, España. Acreditación 1669 del Programa de Estímulo al Investigador (1994 - 2002) del Fonacit. Andres Bello Fellowship, St. Antony's College, Universidad de Oxford (1997-1998), Gran Bretaña. Ponente en congresos nacionales e internacionales (Francia, Colombia y México). Profesor invitado a universidades francesas (Grenoble, Dijon y Paris XIII), inglesas (Sheffield) y españolas (La Laguna, Tenerife). Autor de artículos publicados en revistas y libros de circulación nacional e internacional (Francia, México, Brasil y Puerto Rico). Diploma de Estudios Avanzados (D.E.A.) en Organización Jurídica y Política de las Relaciones Económicas Internacionales, Universidad de Dijon, Francia, (1977). Certificado de Estudios en Economía y Derecho de la Energía, Université de Grenoble II, Francia, (1976). Abogado, Universidad de Los Andes (1973).

Morales Espinoza, Agustín

moralesa@agr.ucv.ve

Agrónomo con maestría y doctorado en la Universidad Central de Venezuela. Profesor-investigador del Instituto y Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela. Su área de investigación es la economía agroalimentaria. Entre sus publicaciones: "Reestructuraciones empresariales en la industria agroalimentaria de grasas y aceites en España y Venezuela", *Revista Investigación Agraria-Economía* (Madrid, 1995), "Los principales enfoques teóricos y meto-

dológicos formulados para analizar el sistema agroalimentario", *Revista Agroalimentaria* (Mérida, 1999).

Pérez Martí, Felipe

felipe.perez@iesa.edu.ve

Economista egresado de la Universidad Central de Venezuela (UCV) con Ph.D en Economía de la Universidad de Chicago. Campos de especialización: macroeconomía, economía matemática, moneda y banca. Área de interés: altruismo y eficiencia económica. Profesor de Economía, IESA, Centro de Políticas Públicas. Cursos: Teoría de Juegos; Teoría de la Justicia Distributiva y de la Igualdad de Oportunidades; Microeconomía. También ha impartido docencia en la Universidad de Alicante, España; en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España; Visiting Scholar, Universidad de California, Berkeley; investigador en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.; consultor de la Vicepresidencia de la República; consultor de la Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional; Investigador, CENDES, UCV. Autor de las siguientes publicaciones: *¿Porqué Venezuela tiene diferenciales de tasas tan altos?*, coautorado con Francisco Rodríguez, *Revista de Economía del Banco Central de Venezuela*. vol. XV, n° 2, 2001; *Un sistema cambiario para Venezuela*. *Revista de Economía del Banco Central de Venezuela*, Foros 5 (2000); *On Altruism, Efficiency and Public Goods*, Coautorado con Francisco Marhuenda. *Avance de investigación*, Ediciones IESA, 2000; *Private Experience in Adaptive Learning Models*, *Review of Economic Dynamics*, 3, pp. 283-310, 2000.

Rodríguez Araque, Alí

arodriguez@opec.org

Abogado egresado de la UCV en 1961. Diputado al Congreso Nacional de 1983 a 1998. Presidente de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados entre 1995 y 1997. Electo senador al Congreso Nacional en 1998. Ministro de Energía y Minas de 1999 a 2000. Presidente de la OPEP en esos mismos años. Secretario General de la OPEP desde 2001 hasta el presente. En abril de este año fue nombrado presidente de Pdvsa. Además de autor de muchos artículos y entrevistas sobre temas petroleros y políticos de Venezuela, ha publicado entre otros los libros: *Servir al pueblo* (1988) y *El proceso de privatización petrolera en Venezuela* (1997).

Viergutz, Alan J.

alanviergutz@cantv.net

Ingeniero Industrial, con Maestría en Ingeniería Mecánica y Doctorado en Ingeniería Gerencial de la Universidad de Stanford, California. Presidente del Grupo Centec, organización de ventas y servicios para la industria petrolera. Ha sido director de Fedecámaras, sector energía, (1992-1995), presidente de la Cámara Petrolera de Venezuela (1992-1994), director de Consecomercio / presidente de la Comisión Petrolera (1991-1993), director de la Asociación Procesadora de Gas (1985-1987), director de la Cámara de Industriales de Caracas (1995-1997), miembro del Consejo de Empresarios Venezuela EEUU (1992 a la fecha) y del Grupo Santa Lucía/Grupo Jirahara (1990-a la fecha).

Entre sus publicaciones están *Una política petrolera coherente* (1993, coautor), *La transformación de la industria petrolera venezolana y sus efectos sobre la nación* (1997), *Las relaciones de Pdvsa con el sector petrolero privado* (1998) y *El futuro del petróleo* (1999).

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) 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.
3. Las notas deben aparecer debidamente enumeradas al pie de página y deben ser lo más breve posible. Las referencias bibliográficas se incorporan al texto y entre paréntesis se coloca el apellido del autor, coma, el año de publicación, coma, el número de 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), coma, nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), dos puntos, título (en cursivas), coma, lugar de publicación, coma, casa editora, punto. Ejemplo: Rudé, George (1978): *Protesta popular y revolución en el siglo XVIII*, Barcelona, Ariel. PARA ARTICULOS, apellido(s), coma, nombre(s), año de publicación (entre paréntesis), dos puntos, título (entrecorillado), coma, nombre de la revista (en cursivas), coma, volumen, coma, número, coma, lugar de publicación, coma, mes de publicación, coma, páginas. Ejemplo: Tedesco, Juan Carlos (1972): "Universidad y clases sociales: el caso argentino", *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, vol. 3, nº 2, Buenos Aires, abr-jun., pp. 197-227. La bibliografía colocada al final del texto debe ser exclusivamente de referencias que aparecen en el texto. Para referencia de entrevistas en el texto debe aparecer entre paréntesis el apellido, coma, entrevista, coma, año. Ejemplo: (Rodríguez, entrevista, 2000). En la bibliografía al final del artículo, en un aparte para entrevistas se coloca: apellido (s), coma, nombre (s), coma, lugar de la entrevista, coma, fecha. Ejemplo: Rodríguez Araque, Alí, Caracas, 4 de marzo de 2000.
4. 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.
5. Los autores deberán enviar, junto con sus artículos, un resumen, en español y en inglés, de 6 a 10 líneas del artículo y otro de 6 a 8 líneas de sus datos personales incluyendo: (1) título(s) académico(s), (2) lugar o lugares donde está destacado, (3) breve lista de sus obras más importantes.
6. Los manuscritos que el Comité Editorial considera potencialmente apropiados para su publicación serán sometidos 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.
7. El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
8. Los autores de los artículos publicados recibirán 2 ejemplares del número en que aparecen, diez separatas y una suscripción a la revista por un año.

**PUBLICACIONES FACES-UCV
DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN DE EXTENSIÓN**

- 112 OSWALDO LÓPEZ
El FIDES y su impacto en los niveles de gobiernos estatales de Venezuela.
- 114 KENNETH RAMÍREZ DOMÍNGUEZ
Venezuela y la reforma de la organización de las Naciones Unidas.
- 115 FRANKLIN MOLINA
Los mecanismos de solución de controversias comerciales de los países andinos bajo el esquema de integración de la Comunidad Andina de Naciones.
- 116 GREGORIO VIEIRA Y OTROS AUTORES
Reflexiones sobre el proceso de reforma curricular en la escuela de Trabajo Social UCV.
- 118 JHON HILL ESCOBAR, ROJYAR SEYEDDI
El rol de la masonería en la emancipación de Venezuela.
- 119 ABSALÓN MÉNDEZ CEGARRA
Comentarios generales al Proyecto de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social.
- 120 FRANKLIN MOLINA
México y Estados Unidos en el TLC de América del Norte. ¿Interdependencia asimétrica o cooperación subregional?
- 121 ADELINA RODRÍGUEZ
La España de Felipe V.
- 123 ASOCIACIÓN VENEZOLANA DE ESTUDIOS DEL CARIBE AVECA
Ponencias realizadas en el marco del XVIII simposio anual de la Asociación Venezolana de Estudios del Caribe AVECA 20 al 24 de noviembre de 2000.
- 124 MÓNICA VENEGAS
Derechos humanos y técnicas de intervención en salud.

MARZO – ABRIL 2002

NUEVA SOCIEDAD

178

CONTENIDO

Director: Dietmar Dirmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

TRANSNACIONALISMO MIGRACIÓN E IDENTIDADES

COYUNTURA: **Manuel Ortega Hegg** Nicaragua 2001. Un gobierno sin partido. **Rosario Espinal** República Dominicana. El retorno del PRD al poder
APORTES: **William Fernando Torres** Jungla globalizada, selva para la resistencia. La tensión entre lo global y lo local en una periferia en guerra. **Alfredo Guerra-Borges** Globalización. Ordenar el debate y asignarle un imperativo ético.

TEMA CENTRAL: **Jorge Duany** Nación, migración, identidad. Sobre el transnacionalismo a propósito de Puerto Rico. **Gustavo Lins Ribeiro** Diversidad étnica en el planeta Banco. Cosmopolitismo y transnacionalismo en el Banco Mundial. **Alberto Zalles Cueto** El *enjambriamiento* cultural de los bolivianos en la Argentina. **Rita Laura Segato** Identidades políticas y alteridades históricas. Una crítica a las certezas del pluralismo global. **Alejandro Portes** La sociología en el hemisferio. Hacia una nueva agenda conceptual.

LIBROS: **Claudia Briones, Néstor García Canclini.**

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núms.)	(12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve.



IEP Instituto de
Estudios Políticos

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

Politeia

Politeia es una publicación semestral arbitrada, publicada por el Instituto de Estudios Políticos y esta abierta a todas las corrientes de 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.

Politeia goza de reconocimiento por parte de los estudiosos de la realidad política, gracias a su larga trayectoria y amplio prestigio. En sus páginas han escrito distintas personalidades como Manuel García-Pelayo, Juan Carlos Rey, Humberto Njaim, Ricardo Combellas y muchos otros que han aportado por medio de sus investigaciones, distintos conocimientos que enriquecen la Teoría Política Venezolana.

Información sobre **Politeia** se incluye anualmente en: CLASE, de la Universidad Nacional Autónoma de México/ "International Political Science Abstracts" del International Political Science Association/ "REDINSE" de la Universidad Central de Venezuela.

Subscripciones año 2002 (2 ejemplares):

	INDIVIDUAL	INSTITUCIONAL
Venezuela	Bs. 10.000	Bs. 10.000
Resto del Mundo	US\$ 25	US\$ 25

Favor emitir cheque de gerencia no endosable a nombre de: **Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.**

DIRECCIÓN

Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Estudios Políticos. Ciudad Universitaria, Los Chaguaramos. Caracas, Venezuela.

Telefax: 58-2-6052382 / 6052365

e-mail: politeia@mail.com

PUBLICACIONES 2000 CDCH/UCV

LANDER, Edgardo
NEOLIBERALISMO, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA.
Ensayos sobre América Latina y Venezuela.
- 1era. Reimpresión.

LANZ, Rigoberto
EL DISCURSO POSMODERNO: Crítica de la razón escéptica
- 3ra. Edición

LÓPEZ-SAMZ, Rafael
**PARENTESCO, ETNIA Y CLASE SOCIAL
EN LA SOCIEDAD VENEZOLANA**
- 2da. Edición

MOSQUERA, Genaro (Coordinador)
ANÁLISIS DE RIESGO INDUSTRIAL
Convenio con el Instituto Superior de Ciencias
y Tecnologías Nucleares de La Habana, Cuba.

MOSQUERA, Genaro (Coordinador)
**LAS VIBRACIONES MECÁNICAS Y SU APLICACIÓN
AL MANTENIMIENTO PREDICTIVO**
Convenio con el Instituto Superior de Ciencias
y Tecnologías Nucleares de La Habana, Cuba.

PERERA, Miguel Ángel
ORO Y HAMBRE. GUAYANA SIGLO XVI.
Antropología histórica y ecología cultural
de un malentendido 1498 - 1597
Coedición con la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

RIOS, Josefina y Gastón Carvallo
**ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA ORGANIZACIÓN
DEL ESPACIO EN VENEZUELA**
- 1era. Reimpresión

VÁSQUEZ, Maura y Guillermo Ramírez
**ASPECTOS TEÓRICOS DEL ÁLGEBRA MATRICIAL
CON APLICACIONES ESTADÍSTICAS**
Coedición con la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

ASTORGA, Omar
LA INSTITUCIÓN IMAGINARIA DEL LEVIATHAN.
Hobbes como intérprete de la política moderna

DEMBO, Miriam y María Teresa Guevara (Compiladoras)
**APORTES A LA PSICOLOGÍA DEL COMPORTAMIENTO
INFANTIL Y EDUCACIÓN PREESCOLAR**
- 1era. Reimpresión

ESTEVA GRILLET, Roldán
JULIÁN ONATE Y JUÁREZ (1843-1900 ca.).
Un pintor de ultramar en el arte latinoamericano del Siglo XIX

GARCÍA BACCA, Juan David
CONFESIONES. Autobiografía íntima y exterior
Coedición con Editorial Anthropos de España

CERROLAZA, Miguel y Julio Flórez-López (Compiladores)
MODELOS MATEMÁTICOS EN INGENIERÍA MODERNA

SANDOVAL, María Eugenia
DIAGÉNESIS DE ARENISCAS

SALOMÓN, Ricardo y María Corina Salomón
TEMAS DE GASTROENTEROLOGÍA. VOL. III

• **Audio CD**

PALACIOS, María Antonia y Juan Francisco Sans.
A BAILAR TOCAN: Géneros de Pataleo en la Venezuela del Siglo XIX

Nuestras publicaciones pueden ser adquiridas en el Departamento de Relaciones y Publicaciones del CONSEJO DE DESARROLLO CIENTÍFICO Y HUMANÍSTICO.
Av. Principal de La Floresta, Quinta Silenia, La Floresta. Caracas.
Telés: 284.7222
284.7077 - 284.7666
Fax: 285-1104.
E-mail: publicac@telcel.net.ve

**UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
REVISTA VENEZOLANA DE ECONOMÍA Y CIENCIAS SOCIALES**

SUSCRIPCIÓN

Nombre y Apellidos: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Ciudad: _____ País: _____

Código postal: _____ Teléfono: _____ Fax: _____

Correo electrónico: _____

Tipo de suscripción: Institucional _____ Individual: _____

Fecha: _____ de _____ de 2002

Firma: _____

**CHEQUES Y DEPÓSITOS A NOMBRE DE
Luis E. Lander, Cuenta de Ahorro, Banco Provincial
N° de cuenta 0108 0030 0200189187**

Manuscritos, correspondencia, suscripciones, etc. deben dirigirse a:
RVECS, Edificio FACES-UCV, Piso 6, oficina N° 635, Ciudad Universitaria,
Caracas, Venezuela o
Módulo UCV, Código Postal 1053-A Caracas, Venezuela.

reveciso@faces.ucv.ve

Suscripción institucional	\$60	Bs. 28 000
Suscripción individual	\$40	Bs. 21 000
Ejemplar suelto	\$15	Bs. 7 000

Próximo número

Nº 3, septiembre-diciembre 2002

Tema central:

**Caracas: sus procesos
y su gente**

De venta en las mejores librerías del país

ARTÍCULOS Y ENSAYOS

FERNÁN GONZÁLEZ	COLOMBIA ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ. APROXIMACIÓN A UNA LECTURA GEOPOLÍTICA DE LA VIOLENCIA COLOMBIANA
EDGARDO LANDER	LA UTOPIA DEL MERCADO TOTAL Y EL PODER IMPERIAL
FELIPE PÉREZ MARTÍ	ARQUITECTURA REGULATORIA PARA EL SECTOR FINANCIERO
AGUSTÍN MORALES ESPINOZA	EL SECTOR AGRÍCOLA Y EL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO EN LOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO: EL CASO VENEZOLANO
ENZO DEL BÚFALO	LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

TEMA CENTRAL

LA REFORMA PETROLERA EN VENEZUELA

	PRESENTACIÓN
LUIS E. LANDER	LA REFORMA PETROLERA DEL GOBIERNO DE CHÁVEZ
ALÍ RODRÍGUEZ ARAQUE	LA REFORMA PETROLERA DE 2001
BERNARD MOMMER	VENEZUELA: UN NUEVO MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL PETROLERO
ALAN VIERGUTZ	LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE VENEZUELA Y EL SECTOR PRIVADO
JESÚS MORA CONTRERAS	EL DERECHO DE PROPIEDAD DE LOS HIDROCARBUROS EN VENEZUELA ORIGEN Y TRADICIÓN LEGAL
JUAN CARLOS BOUÉ	EL PROGRAMA DE INTERNACIONALIZACIÓN EN PDVSA: ¿TRIUNFO ESTRATÉGICO O DESASTRE FISCAL?

DOCUMENTOS - RESÚMENES/ABSTRACTS