BARRILES DE PAPEL No 68
PROPUESTAS PARA AVANZAR HACIA UNA NUEVA DE VENEZUELA (3 de 3)
De la Reforma del Estado a la *Reforma de la Nación*

Ing. Diego J. González Cruz

En los Barriles de Papel No 66 y 67 presentamos los aspectos técnico-económicos de las propuestas para avanzar hacia una nueva Venezuela, utilizando como apoyo los recursos de hidrocarburos. Aquí tocaremos algo más que los aspectos políticos, que son más difíciles y complejos, porque involucran cambios de paradigmas, que no han permitido que logremos el mejor provecho de nuestros recursos naturales, porque no han sido solo los hidrocarburos de lo que se ha apropiado el Estado, lo mismo aplica para los recursos hídricos, los mineros, la tierra, los bosques, y el mar, entre otros.
De allí que el cambio de paradigmas sobre todos los recursos, debería manejarse en paralelo, pero mirando los retos habrá que poner prioridades, de tal forma que consideramos que el petróleo y el gas natural deben ser los primeros, por su impacto en la economía de las regiones donde se producen y en el país, para usarlos y mover cada estado y sus áreas de influencia hacia economías mayormente de servicios, apoyándose en esas materias primas. Esta demás decir que seríamos el primer caso en América Latina con esta estructura económica de país del primer mundo. Estamos conscientes como se dice que “En política lo que cuenta es la percepción de la realidad no la realidad misma”. Tendremos que hacernos una pregunta importante: ¿está Venezuela preparada para los cambios? … si la respuesta es no… ¿entonces? Otro aspecto no menos difícil es ¿qué vocería política va a transmitir los mensajes que se acuerden por consenso?

Antecedentes

En el continente americano, con la excepción de los EE. UU. (Una democracia federal en lo administrativo y lo económico) y Canadá (una monarquía constitucional, dividida en provincias independientes), toda la tradición de gobernar, de manejar los recursos y la economía ha sido centralista, aunque Brasil, México, Argentina y Venezuela, constitucionalmente están organizados administrativamente como republicas federales, pero los gobiernos de sus estados, provincias o regiones no tienen potestad para decidir sobre sus recursos. De allí que no es coincidencia que Chile sea el primer país latinoamericano que jerarquiza en el *ranking* de ingreso per cápita de sus ciudadanos, y está en el puesto 76, con apenas 14.700 US$/habitante; Argentina está en el puesto 80, México en el 84, Venezuela de 86 y Brasil en el 109. Conclusión: no es suficiente tener abundantes recursos naturales, si no van a producir riqueza para beneficiar a los ciudadanos. El centralismo no ha hecho más ricos a nuestros países, y todo lo contrario.

Hay que insistir en las ventajas que los estados tengan autoridad para decidir sobre sus recursos naturales, para usarlos en su desarrollo hacia otras economías, y dejar de ser solo productores de renta. Hay que insistir en el éxito del federalismo económico de la Unión Norteamericana, como uno de los factores que más ha influido en la prosperidad y estabilidad democrática de ese país. El ejemplo de Pennsylvania, Illinois u Ohio por tener menos recursos naturales que California, Texas u Oklahoma sus ciudadanos no son más pobre que los primeros. California, Texas, y NY son billonarios en PIB, pero los otros estados aunque no lo son, tampoco son parásitos de los grandes, pero si hacen sinergias con estos, y sus ciudadanos tienen ingresos superiores a 35.400 US$, más que Inglaterra o Italia, y más que el promedio de toda la Unión Europea, según el FMI. Estos son hechos.

El caso de Vermont es emblemático. Vermont es el estado más "pobre" de la Unión Americana, tiene un PIB de solo 25 millardos de dólares (14 veces menor que el de Venezuela), y solo 621.270 habitantes, pero sus ciudadanos tienen un ingreso per cápita de 45.692 US$ (3,1 veces el de Chile, el mejor de América Latina), porque es independiente económicamente. El 40% de su población de 75 años o más, tienen ingresos anuales de 21.166 US$ (al cambio en Venezuela serian unos 15.000 Bs.F mensuales, es decir por lo menos 12 veces la pensión de los "viejitos" venezolanos).
El ejemplo de California en materia de descentralización y desarrollo estatal es impresionante. Los invito a leer la data contenida en la web de su Comisión para la Educación Superior http://www.cpec.ca.gov/CompleteReports/2010Reports/10-19.pdf, páginas 127 a 213, donde se informa de la educación que ofrecen sus 112 *colleges* (2 años después del bachillerato) y 120 universidades (4 años y más de estudios). Esto es lo que hace grande al estado de California (http://www.ca.gov/), que como ven no tiene nada que ver con el Imperio a que se refieren los estatistas y centralistas en América Latina, allí lo que existe es el imperio de la educación. Se trata de oportunidades de educación y más educación, de educarse para el trabajo, para prosperar y tener mejor calidad de vida. Para alcanzar estos objetivos hay que insistir en las ventajas del desarrollo paralelo de la educación pública y privada, responsabilidad de cada estado del país.

Volviendo a Venezuela, si leemos la prensa desde finales de los '70, cada vez hay más empresas del Estado quebradas o improductivas, las deudas interna y externa continúan en aumento, la pobreza no se reduce, hay más corrupción, más subsidios, no hay seguridad social, y la educación y la salud cada vez son peor. Y en materia petrolera nunca se volvió a alcanzar la producción de 3.700.000 barriles diarios de 1970, y se están perdiendo los mejores mercados. Conclusión: la economía centralista y el gobierno centralista para manejar los recursos no han funcionado para favorecer a los ciudadanos.

Situación actual

Comencemos con el eufemismo del desarrollo. Resulta que tenemos 35 años en desarrollo…Somos un país en desarrollo… y ¿dónde estamos con respecto a 1975 (año de la estatización)? Si ahora tenemos más reservas petroleras y de gas natural, si los precios de la cesta petrolera en este tiempo han pasado de 2,0 a 80,0 US$/barril, y los ingresos de divisas al país han sido las mayores de la historia. ¿Hemos dejado de ser un país que vive de un solo producto? ¿Ha mejorado sustancialmente la calidad de la educación y la salud? ¿Ha mejorado sustancialmente la calidad de vida y el ingreso per cápita de la población, en especial en los estados petroleros? ¿Hay más seguridad social? En Venezuela lo público se ha convertido en propiedad del gobierno y de las distintas elites. Lo otro es que en el quehacer político diario no se habla de las cosas "malas", y mucho menos en períodos electorales. Esto habrá que aclararlo.

La realidad es que hoy la estatal PDVSA ya no es una empresa petrolera, la producción petrolera en caída libre (cifras oficiales: 3.329 miles de barriles diarios-mbd en 1998 y 3.012 mbd en 2009; pero la cifra OPEP es inferior: 2.309 mbd para 2009 y 2.250 mbd nov. 2010) y por ende la de gas natural asociado al petróleo; las exportaciones petroleras también disminuyen, las exportaciones no petroleras están reducidas al mínimo, el país no es competitivo, tenemos la inflación más alta de América, el PIB no crece, la inseguridad jurídica en aumento, y cada vez menos reglas claras, los sindicatos petroleros están disminuidos, las divisas cada vez más escasas y controladas, deuda astronómica, colapsando la infraestructura y los servicios públicos, y la educación y la salud en su peor momento. Conclusión: la sociedad estatista y rentista ha fracasado. La forma como el

centralismo ha manejado el petróleo y los ingresos que produce no han servido, no es que el petróleo sea *el excremento del diablo,* el excremento a sido su administración!

Entonces, ¿ante qué cambios de paradigmas estamos? Helos aquí:

I. La propiedad de los recursos: *La Reforma de la Nación*
II. Una verdadera descentralización: principalmente económica
III. La institución de los Entes (agencias, comisiones) reguladores
IV. La descentralización del conocimiento

Propuestas

Sobre las propuestas, habrá que lidiar con los que apoyan o rechazan las propuestas, siempre que no se toquen sus "intereses". Y tener cuidado con la frase que se ha escuchado tanto: *todavía no es tiempo*; así como el manejo de los términos "*Shock"* vs. Gradualismo (recordemos el *crawling peg* para aumentar el precio de la gasolina en 1989). Y los "centralistas" pueden dormir tranquilos porque el gobierno central continuará recibiendo los impuestos nacionales (ISLR) que exija la ley. Sin embargo, con las propuestas, los estados tendrán su propio y exitoso sistema de impuestos, que no colidirá con el central. Los estados recibirán impuestos por: propiedades, tierras e inmuebles, por toda la permisología, y en especial las licencias y permisos petroleros, multas, cigarrillos, licores, el mercado de combustibles, entre otros, con lo que se tendrán servicios de primera, si son bien administrados, por burócratas eficientes.

Otra incógnita, sí estamos hablando de futuro: con que burócratas llevar adelante los cambios… ¿quiénes quedarán en el gobierno?, teniendo en cuenta que para los grandes cambios ya no existe una Acción Democrática, ni un Pacto de Punto Fijo, sino que esta vez a los acuerdos políticos habrá que llegar entre los miembros de la Mesa de la Unidad Democrática (la MUD). A muchos nos es difícil aceptar esta situación, pero no hay otra porque las soluciones y decisiones no son técnicas sino políticas!
Por supuesto, nuestros políticos tendrán que pensar de cómo pasar de la vocación de poder a la vocación de logro. No hay otra salida, porque las razones y explicaciones técnicas nunca serán suficientes.

La propiedad de los recursos

Alberto Quiros y otros importantes venezolanos han insistido en que la propiedad de los recursos naturales (hidrocarburos, minerales, aguas, tierras) debe ser de la Nación (de todos los ciudadanos), no de la Republica, y menos del Estado o del Gobierno. Si se acepta esta verdad, se pasaría inmediatamente a mi propuesta: la *Reforma de la Nación*.

Los primeros favorecidos de los recursos naturales, de lo que estos produzcan en materia de regalías, impuestos y otros ingresos, deben ser primeramente los ciudadanos que habitan las regiones donde están, así de simple. De manera referencial, por ser destacados en los mismos, pero sin excluir a cualquier otro, estaría que los hidrocarburos beneficiarán primeramente a los ciudadanos de Anzoátegui, Falcón, Monagas, Sucre y Zulia; los recursos minerales a los de Amazonas, Bolívar, Táchira; los agropecuarios a los de Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Cojedes, Guárico, Lara, Monagas, Portuguesa, Trujillo y Zulia; los mares a los de Anzoátegui, Aragua, Carabobo, Delta Amacuro, Falcón, Miranda, Nueva Esparta, Sucre, Vargas, Zulia; los hídricos a los de Amazonas, Apure, Bolívar y Delta Amacuro, y así sucesivamente.

Por supuesto, que habrá estados que serán más ricos que otros, porque tienen más recursos, lo que no quita que los estados menos favorecidos en materia de recursos naturales no se beneficien de los que más tienen. Cada estado buscará como desarrollar fortalezas de servicios; OJO: entendemos que esto no ocurrirá en el corto plazo, y que habrá que crear mecanismos para que el gobierno central y los estados con más posibilidades contribuyan al desarrollo de los "menos favorecidos", pero ese debe ser el sentido de dirección y la visión. Cada estado debe tener en primer lugar una economía de servicios (más del 70% del PIB), en segundo lugar de industrias y finalmente de la mera producción o explotación de las materias primas.

La descentralización

Hay que dejar claro sobre qué debe ser Federal y qué regional en materia de regulación y control. Los ejemplos abundan: la DEA, la NASA, la SEC y decenas más de Agencias y Comisiones en los EE.UU.; y en Canadá el National Energy Board (NEB); o la ANP de Brasil, o la ANH de Colombia son agencias federales, pero las regionales son como la *Interstate Oil and Gas Compact Commission* (una comisión energética multi estatal), la Comisión de Petróleo y Gas de Texas (RRC), el Consejo de Planificación Energética de Texas (TEPC), o la Comisión de Energía de California (CEC), o la Junta de Conservación de Recursos Energéticos (ERCB) del estado de Alberta en Canadá, son las que hacen el trabajo y están en contacto con los ciudadanos. Como ocurre en todos los estados o provincias realmente federales de USA y Canadá.

La institución de los Entes (agencias, comisiones) reguladores

Será clave en el proceso de descentralización que cada estado tenga las agencias, comisiones y entes que sean necesarios para administrar sus recursos. Por ejemplo, cada estado venezolano debe tener el Ente u organización pendiente y responsable del cálculo y publicación de su PIB por sectores de su economía, para ver como progresan.
Así también, habrán progresado los estados petroleros cuando veamos que cada uno tiene sus Entes reguladores de hidrocarburos (los ejemplos de USA y Canadá sobran) diferente al del Estado Central. Serán esas entidades reguladoras en contribución con la Central quienes informen mensualmente en sus Web qué hacen las empresas petroleras, donde operan, cuanto producen, si pagan regalías e ISLR y cuanto, sus planes y programas de inversiones, y sus ganancias netas, entre otros datos. Habrá que crear el Ente regulador interestatal (Monagas-Anzoátegui-Guárico) para las actividades de la Faja.

Deben ser los Entes reguladores de hidrocarburos regionales quienes otorguen las licencias y permisos, calculen y distribuyan las regalías, apliquen las multas, etc.

La descentralización del conocimiento

En la *Reforma de la Nación* contribuirá la descentralización del conocimiento. Hoy las corporaciones y comunidades de conocimiento como el IESA, CEDICE-Libertad, Grupo Santa Lucia, Pensar en Venezuela, Liderazgo y Visión, La Colina, entre otros, están en Caracas, pero deben crearse similares organizaciones en los principales estados del país, con personas de las regiones, no sucursales de los antes nombrados. Las universidades e institutos de educación media y superior en las regiones deben promover los estudios de educación y su gerencia, de finanzas, Bolsa y servicios bancarios, mercadotecnia, gerenciales de todo tipo, economía y negocios agrícolas, pecuarios y mineros, procesamiento de alimentos, administración de negocios, bioquímica y biotecnología,

ciencias de la computación e informática, y las carreras técnicas que siempre se necesitarán.

Estamos ante un reto trascendental, ya no se trata de la "Reforma del Estado", excelente trabajo realizado por la Comisión creada para tal efecto en 1984-la COPRE, que no ha sido puesta en práctica en su totalidad, estamos proponiendo algo más ambicioso: la *"Reforma de la Nación"*, porque la primera cubrió muy bien los aspectos políticos-institucionales tradicionales, ahora se trata de alcanzar mucho mas, lo que finalmente hará salir al país del estatismo, el centralismo y la pobreza y dejar de ser una *sociedad anacrónica con un pensamiento anacrónico*, como muy bien la ha definido Carlos Raúl Hernández (El motín de los dinosaurios, 1995). La propuesta definirá que tienen que hacer los gobiernos (el central y los estatales) con sus recursos y lo más histórico, que tienen y deben hacer los ciudadanos con los mismos, para moverse hacia economías de servicios.

Las recomendaciones tendrán que estar englobadas en tres palabras: participación, negociación y consenso. **Participación** de todos los involucrados. En el caso de los hidrocarburos La Cámara Petrolera, los Sindicatos petroleros, las Sociedades profesionales (Colegio de Ingenieros, la Sociedad de los petroleros, geólogos y geofísicos, entre otras), las Asociaciones profesionales (de Químicos y Petroquímicos-Asoquim, Gente del Gas-AVPG, Consultores-Cavecon, operadores petroleros-AVIH), los escritorios jurídicos dedicados al sector, los economistas, los abogados constitucionalistas, representantes de las Escuelas de Petróleo y Geología de las universidades nacionales, las Academias de Ingeniería y el Hábitat y la de Ciencias Económicas, y los representantes de los partidos políticos conocedores del sector.

Y algo que destacar. Esa participación no es que todos estarse reuniendo en conversaciones interminables, ni haciendo foros o congresos. Se participará escribiendo sobre el tema, emitiendo opiniones, haciendo declaraciones públicas, enviando trabajos a los coordinadores de la propuesta, etc.; **negociación**: discutir mucho para llegar a acuerdos básicos entre los participantes; y **consenso**: todos los participantes deben estar de acuerdo en las cosas fundamentales que se convengan, y con el compromiso de contribuir a su materialización.

Una vez alcanzados los consensos, crear una Comisión para que en primer lugar actualice lo que presentó la Comisión para la Reforma del Estado a la luz de los cambios ocurridos en el siglo XXI, e incluya lo necesario en lo político–institucional-social, para avanzar hacia la *Reforma de la Nación* que proponemos. Al final, debe prepararse una plataforma de reglas claras en lo institucional, lo legal, lo económico y lo social, capaz de ser entendida y aceptada por la mayoría de todas las clases sociales que hacen vida en el país. Para promover este trabajo consideramos que debe ser la Mesa de la Unidad (MUD), y esta haga uso de un coordinador de las diferentes actividades que sea necesario realizar. Valdría una organización o institución que entre sus miembros y relacionados estén muchos de los que trabajaron en el proyecto de Reforma del Estado (COPRE), y hayan trabajado en proyectos similares; o que hayan promovido estudios de este tipo.

Partamos de la premisa que el actual gobierno Central no estará de acuerdo en dar las grandes directrices sobre el tema y proceder al financiamiento del trabajo de la Comisión, por lo que tendrá que recurrirse a los organismos internacionales y al sector privado nacional para su financiamiento, ya que este será un trabajo costoso que requerirá el

aporte de muchos consultores e instituciones venezolanos, que tienen que ser remunerados para realizar el trabajo.

Para avanzar en el trabajo de los coordinadores, me permito adelantar que la propuesta de la *Reforma de la Nación* es completamente constitucional (Artículos 4, 6, 16, 51, 62, 70, 71, 103, 110, 112, 115, 164, 166, 167, 185, 187 (numeral 16), 197, 251, y 300, entre otros). Tendrán que hacerse cambios constitucionales, a lo que no hay que tenerle miedo, pues ya el país se acostumbró a los mismos, aunque realizados de manera ilegal. Habrá que modificar, entre otros, el Art. 12, porque los yacimientos no pertenecen a la Republica sino a los ciudadanos de los estados; el Art. 113, para dejar claro que serán los estados, y no el Estado, quienes otorguen las licencias y permisos para ejercer las actividades relacionadas con la industria de los hidrocarburos. Este cambio también aplicara para todos los artículos donde deba substituirse el Estado central por los estados descentralizados; el Art. 142 para referirlo a todo los institutos autónomos, las agencias, entes y comisiones, que se vayan a crear en los estados, y que estarán sujetos al control del estado respectivo, no del Estado central. Debe ser aclarado los que sean potestad del Estado central siempre que coadyuven y no interfieran el ejercicio de los estados. El numeral 2do. del Art. 156, que se refiere al régimen y administración de los recursos naturales (en especial los hidrocarburos para nuestra propuesta) el cual debe decir que es potestad de los estados; y lo de las asignaciones económicas que también están en el numeral citado, podría quedar para regir las contribuciones que harán unos estados a otros, mientras se hacen independientes económicamente; así el numeral 29 del mismo artículo, para que el régimen general de los servicios públicos pasen a los estados; así el numeral 32 de ese artículo 156, porque la mayoría de esas potestades deben estar en los estados, a su nivel, esto debe quedar muy explicito en una nueva Constitución para reducir el centralismo. Todo lo anterior dentro del espíritu de los artículos 157 y 158. También será modificado el articulo 162 para asignarle al Poder Legislativo de cada estado sus nuevas atribuciones y responsabilidades. Se modificaría el numeral 4to. del articulo 167 por lo del concepto de situado constitucional que tendrá que cambiar para considerar a los estados menos favorecidos (así el numeral 6to. del mismo artículo); también el 168 y siguientes sobre el Poder Municipal, para establecer el rol de los municipios cuando los estados sean dueños de sus riquezas. Y finalmente modificar la mayoría de los artículos del Título VI (del Sistema Socioeconómico), en especial el Art. 302 (la reserva de la actividad petrolera y otras) y el Art. 303 (donde el Estado se reserva las acciones de PDVSA), obvio porque el estado no tiene porque estar reservándose lo que es propiedad de los estados y sus ciudadanos.

Todo lo expuesto no será posible si no hay un ambiente de democracia, de libre mercado, de respecto a la propiedad privada y a la libertad económica.

Nota: Se ha hecho necesario escribir un Anexo, que enviaremos oportunamente (allí aparecerán las referencias).

Diego J. González Cruz, PE
Senior Associate E&P and Natural Gas
GBC Global Business Consultants
gonzalezdw@gmail.com
www.gbc-laa.com
Tlf. Cel. +58 416 605 8299
Tlf. Ofic. +58 212 267 1687