

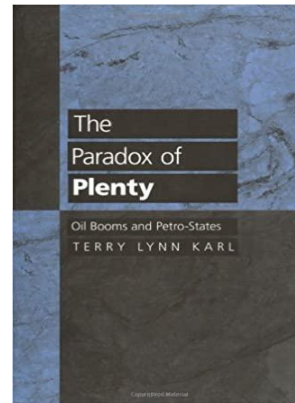
BARRILES DE PAPEL No 202
THE PARADOX OF PLENTY, Oil Booms and Petro-States, de Terry Lynn Karl
Académico, Ing. Diego J. González Cruz

Siguiendo con nuestra tarea de informar sobre la literatura en materias de Energía, Política, Sociedad y Gerencia esta vez voy a conversar sobre el libro:

THE PARADOX OF PLENTY, Oil Booms and Petro-States, de Terry Lynn Karl.



The University of California Press, 1997,
USA



Terry Lynn Karl es el Profesor Gildred de Estudios Latinoamericanos y Profesor de Ciencias Políticas en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Stanford.

Define muy bien los Petro-States, y los rent seeking (buscadores de renta). Explica de forma clara el Caso de los Países Exportadores de Petróleo. Se puede decir que todo el libro gira todo alrededor del caso venezolano.

Este clásico de la literatura sobre petróleo, de 342 páginas, dividido en tres Partes y 10 Capítulos, una Notas de Investigación, un Apéndice Estadístico con cifras de los más importantes países productores de petróleo, las extensas Notas asociadas a cada Capítulo, y una importante Bibliografía de los países productores, es de lectura obligatoria.

Contenido

List of Figures and Tables

Preface

PART I. COMMODITIES, BOOMS, AND STATES

1. The Modern Myth of King Midas: Structure, Choice, and the Development Trajectory of States
2. Spanish Gold to Black Gold: Commodity Booms Then and Now
3. The Special Dilemma of the Petro-State

PART II. DEMOCRACY OVER A BARREL IN VENEZUELA

4. The Making of a Petro - State
5. Oil and Regime Change: The Institutions of Pacted Democracy

6. The Instant Impact of a Bonanza
7. The Politics of Rent Seeking
8. From Boom to Bust: The Crisis of Venezuelan Democracy

PART III: THE IMPACT OF OIL BOOMS ON OIL-EXPORTING COUNTRIES

9. Petro-States in Comparative Perspective
10. Commodities, Booms, and States Revisited

Research Note

Statistical Appendix

Statistical Appendix Citations

Notes

Bibliography

Index

Lista de Figuras y Tablas

Prólogo

El venezolano Juan Pablo Pérez Alfonzo le dijo a Terry Lynn: no estudies a la OPEP, estudia que le ha hecho el petróleo a Venezuela que nos ha hecho el petróleo a nosotros. Diez años desde ahora, veinte años desde ahora, veras que el petróleo nos traerá la ruina. Estas palabras fueron el origen de este libro. Este libro tiene un enfoque de economía política para explicar porque los hacedores de política deciden que hacer, que alternativas tienen, porque algunos caminos les lucen más atractivos que otros, y como en primer lugar deciden las estructuras preferenciales. Finalmente, en tratar de descubrir como un modelo es repetido en un número de diferentes países. Y le da las gracias a todos los venezolanos que contribuyeron con su trabajo (enumera decenas de personalidades).

PARTE I. COMMODITIES, BOOMS Y ESTADOS

1. El Mito Moderno del Rey Midas:

Aquí explica muy bien de que se trata la “Enfermedad Holandesa”. También se refiere a la figura del *rent - Seeking* (buscador de renta).

El sorprendente fracaso de los Estados exportadores de petróleo no puede ser completamente entendido separado de su desarrollo institucional. Mi punto de vista es que la dependencia de un *commodity* particular para la exportación le da forma no solamente a las clases sociales y a los tipos de regímenes, como otros lo han demostrado muy bien, pero también cada institución del Estado, la referencia para la toma de decisiones, y el cálculo de la decisión de los hacedores de políticas. Entendiendo esta interacción entre el desarrollo económico y el cambio institucional en los países exportadores de petróleo son imperativas ambas, las razones teóricas y las políticas. Detrás de este acertijo está el punto central del análisis político: ¿qué influencia la escogencia de las autoridades públicas y consecuentemente la efectividad como un todo de las políticas de Estado?

Y los observadores buscan entender la relación entre el crecimiento económico y el cambio institucional. Este libro aborda el debate sobre la estructura versus la acción o

intervención, enfatizando como las escogencias son estructuradas en el tiempo. Específicamente, si el rango de opciones disponibles para los que toman las decisiones en un determinado momento en el tiempo es función de las instituciones creadas en períodos anteriores, entonces un tipo de “*lock-in*” puede ocurrir una vez que el país establece un camino particular de desarrollo (David 1989).

Commodities y Estado: un enfoque sectorial para explicar las trayectorias del desarrollo:

Esto significa examinar la dependencia de las exportaciones que moldean su economía. Las sociedades, y las capacidades del Estado institucional, en eso, y por lo tanto, es reforzado o transformado por ellos. Un corolario central de este argumento es que los países dependientes de la misma actividad de exportación presentan significantes similitudes en la capacidad de sus Estados para guiar su desarrollo. Este libro intenta reparar este vacío demostrando como el origen de los ingresos del Estado influyen todas sus instituciones políticas: el Estado, el Régimen, y el Gobierno. Aquí la autora pasa a explicar cada uno de los tres. La dependencia de la base de un ingreso particular le da forma a los tres niveles de dominación política en una manera especial, y a la vez, es moldeado por ellos.

El Caso de los Países Exportadores de Petróleo

Las grandes barreras para cambiar vienen de su sector dirigente y producen inercia: tanto los intereses organizados y los burócratas del Estado tienden a pelear para mantener su *status quo* y para prevenir modificaciones que puedan eclipsar sus procedimientos corrientes de operación. Así como estos Estados, no el sector privado, son dueños del centro de acumulación, extracción o de recibir los beneficios desde la arena internacional, beneficios de rentas, y proveen los medios a través de los cuales estas rentas entran a la economía, se convierten en el objeto primario del comportamiento de los *rent-seeking*. Estos obstáculos para alterar las trayectorias de desarrollo son más pronunciados en Estados dependientes del petróleo, que de otros Estados mineros. Porque las rentas son extraordinarias en los Estados petroleros, los que manejan el gobierno tienen la capacidad adicional de extraer inusualmente altos ingresos de su recurso sin inversiones adicionales.

Aquí Terry Lynn entra en la definición de los PETRO-ESTADOS (pág. 16):

De hecho, el moldeado institucional provocado por la dependencia de los petrodólares es tan abrumador en los países exportadores de petróleo que sus Estados pueden etiquetarse apropiadamente *Petro-States*. Aquí pasa a definir los cuatro (4) efectos del Petro-Estado:

1. *The “Petrolization” of the Policy Environment*
2. *Private Vested Interests as Barriers to Change*
3. *The Rentier State as a Barrier to Change, y*
4. *The Boom Effect*

Pasa a aclarar que: el argumento de este Estudio no es para aplicarlo a todos los países productores de petróleo. Aquí *oil exporter* se refiere solamente a aquellos países en los cuales la producción de petróleo aporta mucho al PIB. El Banco Mundial lo estima en por lo menos el 40% del PIB. Entra definir los *capital-deficient oil*

exporters, como México, Argelia, Indonesia, Venezuela, Irán, Ecuador, y otros, y los *capital-surplus countries*, Arabia Saudita, Kuwait, Libia, Qatar, y los Emiratos Árabes Unidos. Da muchos detalles del caso venezolano.

2. Del Oro Español al Oro Negro: auge de las materias primas antes y ahora

Compara el efecto del oro y la plata en España proveniente de los países conquistados en América, con lo que le está haciendo el ingreso petrolero a los Petro-Estados. Aun cuando fue considerado un visionario romántico, Pérez Alfonzo estaba años delante de su tiempo en la comprensión de la imagen falsa que proyectaban las alzas y caídas del petróleo. Para la mayoría de los países, la transferencia de riqueza en 1973 y luego en 1980 produjo ingresos más grandes que aquellos disponibles en todo el siglo pasado. Virtualmente de la noche a la mañana se transformó la economía de los países exportadores.

Todos los Estados exportadores de petróleo tuvieron a misma respuesta al influjo de los petrodólares: ellos masivamente aumentaron los gastos del gobierno. Se creía que los petrodólares, iban a aportar los medios para alcanzar la prosperidad material, autonomía, estabilidad, y, en algunos casos, equidad sin las las dolorosas compensaciones normales que habían sacudido al resto del Tercer Mundo. El gasto del Estado fue el componente central de esta visión. El dinero del petróleo era el poder, solamente porque este aumentaba la base financiera del sector público.

El Estado pasó a nuevas áreas de producción industrial, a menudo por vez primera. Este gasto en industrias tomó diferentes formas en diferentes países, pero casi todos los Estados exportadores demostraron una fuerte tendencia hacia macro proyectos en industrias pesadas. Los resultados del aumento del gasto fueron fácilmente visibles. Sí, por una parte, los mercados de los países petroleros se vieron saturados con automóviles importados, grabadoras de video, y whisky de marca, por otra parte, tuvo lugar la formación de significativo capital nacional. Las manifestaciones de la "Enfermedad Holandesa" exacerbaron estos desarrollos no favorables, y señala tres situaciones desfavorables. Un descomunal aumento de la deuda externa, especialmente en el contexto de los dos masivos *booms*, se sumaron a los males de los países exportadores.

3. El Dilema Especial del Estado Petrolero (*the Petro-State*)

El petróleo no es diferente al oro en un sentido (antes había explicado lo que hizo el oro y la plata para el Estado español). Cuando los minerales son la principal fuente de bienestar de un Estado, estos ingresos por la minería alteran la referencia para la toma de decisiones. Entender las posibilidades de los Petro-Estados no es sencillo, aun si uno copia un número de enfoques formulados para explicar la capacidad de los Estados. Más bien, la capacidad de los Estados tiene que ser entendida y juzgada en un sentido más amplio, como la suma de la habilidad material del Estado para controlar, extraer, y colocar los recursos así como su simbólica o habilidad política para crear, implementar, y hacer cumplir las decisiones colectivas. En los países mineros, la dependencia de un solo recurso (*commodity*) coincide con la formación del Estado, y esto determina la forma de estas diferentes y a menudo capacidades desiguales.

Continúa explicando las dificultades que tienen los Petro-Estados para dejar de ser lo que son, por todos los intereses que se han creado alrededor de ellos: los *rent seeking*, la corrupción, la dificultad de crear instituciones autónomas de la sociedad civil, la

demanda de los militares para mejorar su armamento, créditos, subsidios, y pare de contar.

PARTE II. DEMOCRACIA SOBRE UN BARRIL EN VENEZUELA

4. La construcción de un Petro-Estado

En este Capítulo la autora se extiende en explicar cómo Venezuela se convirtió en un Petro-Estado. Va desde Gómez hasta Medina Angarita, y su famosa Ley de Hidrocarburos de 1943. Aquí nos vamos a detener:

La Ley de Hidrocarburos de 1943 es quizás la más importante pieza de la legislación en la historia de Venezuela. Marcó la etapa final de la consolidación del Petro-Estado. El Estado cambió de los impuestos aduaneros y Concesiones a impuestos basados en la renta de la minería (de la explotación del recurso). El Estado se volvió más complejo, así su propia estructura y sus necesidades por ingresos. También se desarrolló El *Para-State* (o lo que es conocida en Venezuela como la administración descentralizada). Por primera vez un país productor instituyó un impuesto por ingresos a las compañías petroleras, una reforma fiscal que fue cualitativamente de una forma diferente a los anteriores ingresos aduanales y aun por la venta de concesiones. El Presidente Medina estableció el *fifty-fifty*. La nueva Ley también institucionalizó una estructura fiscal que inevitablemente conducía a un comportamiento rentístico por parte de las autoridades del Estado y los ciudadanos privados. Pasa a explicar porque Venezuela fue única, y el rol que jugó el petróleo para conformar su Estado.

5. Petróleo y Cambio de Régimen: las instituciones de la democracia pactada

Esa “democracia pactada” reforzó al Petro-Estado, y da tres razones. Pasa a explicar los pactos políticos en la transición hacia la Democracia. Aquí se refiere a la Constitución de 1947 (el Estado se reservaba industrias específicas), a la creación de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), y luego el Gobierno de Marcos Pérez Jiménez y la entrada a la Democracia.

6. El Impacto Instantáneo de una Bonanza

Este Capítulo, de 22 páginas, se lo dedica totalmente al gobierno de Carlos Andrés Pérez I (CAP I) entre 1974 y 1978, y como se forjó *la Gran Venezuela*. Comienza destacando, que gracias a la bonanza petrolera su Gobierno recibió más ingresos que los 10 Gobiernos anteriores sumados (desde Gómez hasta Caldera I). Su estilo de Gobierno se caracterizó en una política de distribución y apaciguamiento. El *boom* expandió la jurisdicción del Estado y debilitó su ya frágil autoridad. Los miembros del Gobierno creyeron que tenían una tremenda oportunidad para mover al país hacia una trayectoria de desarrollo diferente.

El Capítulo demuestra cómo y porque los hacedores de política del país resolvieron la tensión entre esterilizar los petrodólares y distribuirlos. De la noche a la mañana todas las dimensiones del sector público cambiaron. Y lo demuestra con datos comparativos entre 1972 y 1975. El *boom* petrolero expandió los recursos fiscales, las dimensiones de la economía, y los límites del sector público. El Plan para construir *la Gran Venezuela* tenía dos elementos básicos: derrotar la pobreza expandiendo la demanda a través de una combinación entre controles de precios, aumento del ingreso, creación de empleos, y servicios sociales, y diversificando la estructura de las exportaciones del país, mientras profundizaba la sustitución de importaciones.

La punta de lanza del proceso de industrialización estaba en lo que iba a ocurrir pronto: la nacionalización de la industria petrolera. El primer uso de los petrodólares sería para garantizar la vida de la industria del futuro. El siguiente gran Programa sería expandir el sistema hidráulico de Guri, para explotar las grandes reservas hidráulicas del país. Los grandes proyectos intensivos en capital fueron favorecidos por encima de todas las cosas. El capital privado estuvo limitado a no más del 20% en la propiedad de la producción de los materiales básicos; y podían tener hasta el 40% de empresas manufactureras en la segunda fase de su producción. Nadie le colocó máxima prioridad al desarrollo de la agricultura. Y solicitó la *Ley de Poderes Especiales*, para gobernar por decreto.

Con tal cantidad de dinero entrando en el tesoro cada mes, el temor a la inflación rápidamente reemplazó todos los otros asuntos. CAP específicamente le solicitó al Congreso autorización para llevar adelante un Paquete de importantes medidas económicas y financieras, incluyendo una reforma al sistema de impuestos, una reorganización completa de todas las instituciones de las finanzas públicas, y un aumento generalizado de sueldos y salarios. Los recursos financieros ilimitados habían sentado las bases para una autoridad ejecutiva ilimitada.

El Presidente fue forzado a afrontar las crecientes demandas de una clase capitalista arraigada acostumbrada a ser apaciguada mediante subsidios. Sin embargo, se hicieron algunos esfuerzos para “represar” los ingresos petroleros: CAP primero ordenó la reducción de la producción y de las exportaciones petroleras, y en segundo lugar estableció el *Fondo de Inversiones de Venezuela* (FIV), una institución financiera novedosa cuyo propósito principal fue el de evitar que los petrodólares entraran a la economía doméstica.

El FIV también tuvo el objetivo de financiar la cooperación internacional en otros países en desarrollo, que estaban afectados por el aumento de los precios del petróleo, en especial los de Centro América y el Caribe. Y tomó otras medidas para cumplir con sus promesas electorales: decretó por primera vez en Venezuela el “Salario Mínimo”. También comenzó a crear empleos por Decreto, especialmente dentro del Estado. La nomina casi se duplicó. La culminación de los costosos Decretos populistas fue la Ley Contra los Despidos Injustificados, a cual golpeaba la comunidad de los negocios, y creo la primera oposición fuerte a sus políticas. Fedecámaras acusó al gobierno de interferir en las prerrogativas de la gerencia privada. La planeada transferencia neta de recursos al sector privado fue enorme, creando el Fondo de Desarrollo Urbano, que se combinaba con la antes creada CORPOINDUSTRIA.

Los nuevos Fondos para promover la industria y la agricultura aportaron un importante impulso al desarrollo de la banca privada; finalmente, para calmar aún más al sector privado, Pérez anunció la Ley para la Protección del Consumidor, para reemplazar su anterior sistema de control de precios, y prometió subsidios específicos para la producción de alimentos indispensables en la dieta básica. Lo que es cierto fue que los planificadores del gobierno no tomaron en cuenta el alza en la demanda de los ingresos del Estado, que vendría de los capitalistas venezolanos, ni la proliferación de las demandas de los *rent-seeking*. Los petrodólares resucitaron el populismo.

7. La Política de los Buscadores de Renta (*Rent Seeking*)

La rápida proliferación de las nuevas agencias estatales con jurisdicciones no bien definidas simplemente agravó el problema. Al contrario, como hemos visto, ellas han

sido explícitamente estructuradas para promover la centralización, el *rent seeking*, y la obediencia a la autoridad presidencial. Una de las grandes ironías de los Petro-Estados es que las reformas administrativas, muy a menudo puestas para corregir las ineficiencias, más bien se han convertido en mecanismos para deteriorar más la capacidad del Estado. El *boom* petrolero no creó la dinámica del *rent seeking*, la desorganización del Estado, y la decadencia del régimen, pero exacerbó este ciclo de forma aguda.

8. Del Auge a la Caída: La Crisis de la Democracia Venezolana

Pasa a explicar la crisis fiscal del Estado venezolano, y el aumento de la deuda externa entre 1975 y 1989.

PARTE III: EL IMPACTO DE LOS *BOOMS* PETROLEROS EN LOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO

9. Petro-Estados en Perspectiva Comparada

Aquí pasa a comparar lo ocurrido en Argelia, Nigeria, Irán, y en menor grado, en Indonesia. Y su experiencia común con Venezuela. Y explica porque no ocurrió en Noruega.

10. *Commodities*, Auges y Estados Reformulados

El principal hallazgo de este Estudio sobre los Petro-Estados que los países que dependen de la misma actividad exportadora es probable que muestren similitudes significantes en la capacidad (o incapacidad) de sus respectivos Estados para moverse hacia el desarrollo, aun si sus instituciones son muy diferentes virtualmente en otros aspectos. Esta es la paradoja de la abundancia. Pero no es inevitable. Con esfuerzos conscientes para construir la capacidad del Estado, a través de estructuras diversificadas de impuestos, servicio civil profesionalizado, y más instituciones representativas y equitativas, ellos pueden gradualmente comenzar a romper el ciclo vicioso del petro desarrollo. Si no, el alerta de Pérez Alfonzo sobre “el excremento del diablo” se volverá cierto, y las generaciones futuras encontrarán que les habría ido mejor si no se hubiera encontrado petróleo (pág. 242).

Nota de Investigación

Apéndice Estadístico

Se presentan excelentes Tablas de los países nombrados, de sus principales indicadores económicos y financieros.

Citas del Apéndice Estadístico

Notas

Bibliografía

Se presentan centenares de referencias de autores y por países, en especial 233 referencias de Venezuela, además, decenas de publicaciones oficiales, periódicos y revistas también de Venezuela.

Índice

Caracas, 24 de febrero de 2021