Crisis, instituciones y cambio cultural

Luis Carlos Palacios
Febrero 2010

Venezuela se encuentra inmersa en una crisis profunda y generalizada, que abarca los distintos aspectos de la sociedad. Aunque tiene semejanzas con el proceso vivido a raíz del gran auge y caída de los precios del petróleo en los años setenta y ochenta del siglo pasado, también tiene diferencias importantes. El elemento determinante es el rumbo que la nueva elite en el poder ha intentado imponer al país, el llamado "socialismo del siglo XXI". Se trata de implantar un sistema análogo al "socialismo real" del siglo pasado, en forma progresiva y adaptado a las nuevas circunstancias. La conducción del proceso es autocrática, con alto grado de improvisación e irresponsabilidad, como se manifiesta en la crisis eléctrica.

En 2009, según la información preliminar del BCV, la economía se contrajo en 2,9 por ciento, con caídas muy importantes tanto en el sector petrolero como en el manufacturero y en la inversión. La perspectiva en 2010 es de profundización de la crisis, como anticipan la devaluación instrumentada a comienzos del año y los graves problemas de suministro de energía eléctrica.

¿Cuáles son elementos que desencadenaron la crisis? Al menos tres: La transformación regresiva del arreglo institucional, el ciclo petrolero y las políticas económicas instrumentadas; aspectos entrelazados pero cada uno con características específicas.

El ciclo petrolero

En los 2000s los precios del petróleo experimentaron un auge sin precedente, especialmente a partir de 2003 hasta el 2008, un *shock* externo positivo de grandes dimensiones. Este fue el elemento central que soportó las políticas públicas de expansión de demanda a través del acelerado aumento del gasto público, el motor que posibilitó una dinámica de crecimiento importante a partir de 2003 hasta 2008, y cuyos síntomas de agotamiento se manifestaron antes de la caída de los precios del petróleo.

En 1998 el precio de exportación del petróleo venezolano fue de 10,6 dólares de EEUU el barril y en 2008 alcanzó 86,5 dólares, se multiplicó por ocho a pesar de la caída al desvanecerse la "burbuja" petrolera en el segundo semestre de 2008. En el pico del alza, a mediados de 2008, el precio de la cesta venezolana alcanzó 110,3 dólares por barril. Las exportaciones petroleras, de acuerdo a la información del BCV, pasaron de 12.178 millones de dólares de EEUU en 1998 a 87.443 millones en 2008.

A lo largo del año pasado los precios del petróleo experimentaron una franca recuperación, a medida que la economía mundial salía de la profunda recesión y por la restricción de oferta que impulsó la OPEP. Hoy los precios del petróleo venezolano son bastante más altos que los que prevalecieron a finales de 1998, entre seis y siete veces más altos nominalmente y más de cinco veces más en términos reales. Las estimaciones internacionales de precios petroleros suponen que estos exhibirán una tendencia de

crecimiento moderada, no exenta de volatilidad, en el supuesto de que la economía mundial continúe en una senda de recuperación, y tomando en cuenta que la capacidad de producción excedente cerrada actual de la OPEP es alrededor de 6 millones de barriles diarios.

Acompañado al auge de precios, la producción, exportaciones en volumen y capacidad de producción declinaron, aunque es difícil establecer los montos verdaderos por la opacidad de la información, posible desinformación y los diferentes criterios de medición.

Si se toman las cifras que publica el BCV (estimadas con base a la información que proporciona PDVSA) del producto petrolero a precios constantes de 1997, la producción entre 1998 y 2009 declinó 16 por ciento. Presumiblemente esta información incorpora no sólo la producción de crudo sino también la de condensados y gases naturales líquidos. Las estimaciones de las agencias internacionales se refieren fundamentalmente a la producción de crudo. Para la Agencia Internacional de Energía, (*International Energy Agency, IEA)*, la producción de crudos [1] en los últimos once años ha caído alrededor de 32 por ciento, 43 por ciento en términos *per capita*. Para la agencia oficial del Departamento de Energía de los EEUU (*Energy Information Administration, EIA*), la declinación es algo mayor, de 3,4 millones de barriles diarios a 2,2 millones de barriles diarios. Las estimaciones que hace la OPEP, basada en fuentes secundarias, suponen un comportamiento similar. En Enero de 2010 reporta una producción de algo más de 2,3 millones de barriles diarios. Los planes de expansión de la producción y la capacidad de producción fueron desechados y pospuestos en reiteradas ocasiones. La capacidad de producción también ha declinado, consecuencia de la baja inversión e ineficacia.

Como es común en países petro-exportadores, Venezuela es una economía especializada, sus exportaciones petroleras son el elemento central de las exportaciones globales. Obviamente, la especialización de la economía venezolana genera un conjunto de problemas, por ejemplo alta vulnerabilidad al comportamiento del mercado petrolero internacional. En los últimos once años, la especialización petrolera se ha hecho extrema, ha pasado ser una especialización casi total; el valor de las exportaciones no petroleras en términos reales declinó, aproximadamente 11 por ciento.

Al mismo tiempo el consumo interno se incrementó en forma considerable, efecto del bajísimo precio doméstico y las políticas expansionistas de demanda. De acuerdo a las estimaciones de la *EIA* el consumo interno de Venezuela llegó a 750.000 barriles diarios en 2008, y posiblemente se ubicaría en algo menos de 790.000 barriles diarios en 2009. Si se considera la declinación de la producción, el volumen exportado neto ha disminuido en forma apreciable, donde hay que tomar en cuenta que parte de la exportación no genera ingresos por la política de "asistencia" instrumentada. A pesar de la retórica gubernamental, es posible que Venezuela se haya hecho más dependiente de las exportaciones a los EEUU, aunque el volumen de las mismas tiene tendencia a la baja y este es un mercado donde la demanda de petróleo importado no aumentaría en forma significativa en el mediano plazo.

[1] En los crudos considerados por la *IEA* están incluidos aproximadamente 430.000 barriles diarios de los crudos extra-pesados de la Faja del Orinoco.

De acuerdo a las estimaciones de mediano plazo de la Agencia Internacional Energía publicadas en diciembre de 2009, elaboradas tomando en cuenta el comportamiento de los países de la OPEP y los proyectos de inversión que pudiesen concretarse, la capacidad de producción de crudo de Venezuela para 2014 descendería en 420 mil barriles diarios respecto a la de 2008, a pesar de las amplísimas reservas naturales con las que se cuenta. Venezuela, Irán y Ecuador son los únicos países de la OPEP donde se supone que declinará la capacidad de producción, mientras que la OPEP como un todo aumentaría su capacidad de producción sostenible en 2,76 millones de barriles diarios, liderados por Arabia Saudita con un aumento de 1,23 millones de barriles diarios.

En síntesis, el auge de los precios petroleros del los 2000s tuvo una fuerza sin precedente, acompañado de caída de la producción, exportación en volumen y capacidad de producción. Además, la especialización de la economía y su petro-dependencia externa se ha hecho casi total, con el agravante de que no sólo existe dependencia de una *commodity* sino de precios muy elevados. Es decir, la combinación de factores externos y la política instrumentada condujeron a un "rentismo"[2] exacerbado.

Transformación institucional regresiva

Durante los últimos once años se produjo un profundo cambio institucional de carácter regresivo. Las normas y las organizaciones político-económicas del Petro-estado tradicional venezolano han sufrido una involución significativa, que ha conducido a la concentración del poder político y económico en una nueva elite, en cuyo centro está en la Presidencia.

El Estado ha adquirido nuevos espacios con atribuciones crecientes, se tiende a manejar el sistema económico cada vez más en forma autocrática y discrecional, con mecanismos de comando distorsionantes; reduciendo en forma muy importante los derechos de propiedad, el ámbito no estatal y el funcionamiento de los mercados. Numerosas organizaciones económicas privadas han sido expropiadas o confiscadas. El manejo de los recursos públicos ha estado acompañado de creciente opacidad y falta de rendición de cuentas. Los niveles de corrupción, que eran altos, han crecido en forma significativa, tanto que Venezuela ha evolucionado hacia "un sistema cleptocrático". Desde el punto de vista político, el sistema democrático ha sufrido un serio retroceso, y se ha abierto la posibilidad de evolucionar hacia un esquema totalitario. Han desaparecido la separación de los poderes y la mayor parte de la descentralización, concentrándose el poder político en el Ejecutivo, sin que exista garantía de alternancia.

PDVSA se ha transformado en un apéndice político del Ejecutivo. Su nómina de empleados se ha abultado, más que duplicado (pasan de 90.000) y, simultáneamente, ha sufrido pérdidas importantes en la calidad de su capital humano. Ha adquirido atribuciones variadas, con actividades que se extienden hasta sectores tan disímiles

[2] El término "renta" tiene diversas acepciones. En el siglo XIX se lo utilizó para denotar ingresos provenientes de activos territoriales, tanto en agricultura como en minas. A veces se usa como sinónimo de ingresos en general y en la literatura económica actual se asocia a ganancias extraordinarias, lo que a veces se cataloga de "rentas monopolísticas". En este escrito se califica de "rentismo" al ingreso petrolero asociado a altos precios, por las ganancias extraordinarias que reporta su venta en el mercado internacional. En este sentido no estaría lejano del criterio de Marx acerca de las "rentas" atribuidas a "precios monopolísticos" por efecto de la demanda, que obtienen los propietarios de tierras donde se producen bienes especiales, como el petróleo. (*El Capital*, Vol. III).

como la comercialización de alimentos. La pérdida de eficacia y productividad han sido significativas.

Las empresas estatales de Guayana, a las cuales se incorporó Sidor con su estatización, se encuentran en estado cercano a la parálisis, pérdidas crecientes y con pocas posibilidades de recuperación. La estatización en el campo ha repercutido negativamente en la producción agrícola. Existe una situación de hipertrofia del aparato estatal y deterioro generalizado del aparato productivo, resultado de la transformación regresiva del arreglo institucional y de las políticas económicas instrumentadas.
.

Rentismo y regresión institucional

El ciclo petrolero y la regresión institucional están relacionados. Aunque no es inevitable que los auges petroleros o de materias primas deterioren la calidad institucional, como muestran ejemplos internacionales, este ha sido el caso venezolano. Durante el gran auge de precios del petróleo del siglo pasado, se deterioró el arreglo institucional pero se mantuvieron las características centrales del régimen democrático. En estos once años, el deterioro es mucho más grave y existe la posibilidad de evolucionar hacia un sistema totalitario.

En el Petro-estado típico los auges petroleros pueden dar soporte a la concentración del poder político y económico por el monto de recursos que se coloca a la disposición de quienes manejan el poder Ejecutivo. En estos once años, los cambios institucionales y organizativos del área política se han retro-alimentado con los del área económica, y así, las políticas orientadas a reforzar el estatismo han incrementado el poder que ejerce la nueva elite sobre la economía y la sociedad a través del Estado.

La transformación económico-institucional no sólo está caracterizada por el estatismo creciente, sino también por la agudización del carácter rentista de la economía en un doble sentido. Por un lado, se ha producido un aumento considerable de la dependencia externa petrolera, básicamente de precios del petróleo altos que generan “ganancias extraordinarias”. Por el otro, se ha generado una dinámica interna donde el comportamiento de “búsqueda de rentas” (las llamadas “rentas extractivas” en la literatura institucional) ha alcanzado niveles muy altos. Distintos agentes, relacionados con el poder político y de facto, han conformado diversas redes para obtener privilegios económicos y sociales. De hecho, se ha conformado una nueva capa social, integrada por la nomenclatura que ocupa posiciones claves en el Estado y sus conexiones en el resto de la sociedad, que logra extraer ingresos importantes de carácter rentista a través de sus relaciones con el poder.

El sistema conformado se podría calificar de Petro-estado exacerbado, o al menos se trata de un sistema con este rasgo, con tendencia hacia el totalitarismo. Características negativas del Petro-estado tradicional, como el rentismo, se han potenciado. El sistema ha devenido en uno altamente ineficiente, poco propiciador de la estabilidad económica, de la productividad y del crecimiento de largo plazo, que tampoco ha sido capaz de generar disminución de la pobreza o de la desigualdad social.

Crisis y políticas económicas

Obviamente, este sistema por su extrema dependencia petrolera y el deterioro del aparato productivo doméstico tiene serios problemas para enfrentar la crisis global y el estallido de la “burbuja” de los precios petroleros. La recesión doméstica puede

transformarse en una crisis continuada a pesar de la recuperación de los precios del petróleo, y la pérdida de productividad global que ha adquirido el sistema incidirá negativamente sobre el comportamiento de la economía hacia el largo plazo.

En el ámbito interno, la política fiscal fue claramente expansiva y poco sostenible, con financiamiento monetario importante, por ejemplo a través del traslado de reservas internacionales del BCV a Fonden para que buena parte de esos recursos fueran de nuevo inyectados a la economía doméstica. La estructura de la fiscalidad se deformó, con la aparición de fondos parafiscales, manejados discrecionalmente desde la Presidencia, sin transparencia ni rendición de cuentas.

Tomando en cuenta los cambios institucionales que se han incorporado en la fiscalidad es conveniente considerar la gestión fiscal del Gobierno Central incluyendo aspectos claramente relacionados a ella, específicamente el gasto social de PDVSA, los aportes del BCV y PDVSA al Fonden y los gastos de Fonden. En los años ochenta y noventa del siglo pasado el gasto total del Gobierno Central base caja (incorporando los aspectos señalados) como proporción del producto osciló alrededor 20 por ciento, proporción que se mantuvo en forma aproximada durante 1999 y 2000. A partir de ese año comienza un rápido ascenso. En 2001 el gasto alcanza el 25,2 por ciento del producto, en 2002 el 26,1 por ciento, y la proporción se acelera hasta el año hasta el año 2006, donde alcanza el 40 por ciento del producto, el doble de la proporción a la cual se había acostumbrado la economía después del "primer" gran auge de precios petroleros de los años setenta y ochenta del siglo pasado. En 2007-2008 la proporción se ubica alrededor del 31 por ciento del producto. Nominalmente, entre 1998 y 2008 el gasto se multiplicó por 13,5 (un incremento de 1.250 por ciento). En términos reales, aunque el efecto de la inflación reduce significativamente el incremento, el gasto del Gobierno durante el decenio se duplica, equivalente a una tasa de crecimiento anual promedio de 7 por ciento. Otra forma constatar la "voracidad fiscal" [3] que caracterizó a la política es la aparición de amplios déficit, lo que fue un elemento importante en la evolución de la deuda pública.

A pesar del elevado gasto público, la inversión real y eficaz en áreas determinantes como construcción y mantenimiento de infraestructura pública ha sido mínima, como se comprueba en la crisis de agua, las condiciones de la red de transporte y la actual crisis eléctrica, particularmente profunda, la más grave que se ha presentado en la Venezuela moderna.

Los impulsos exagerados de demanda, la incertidumbre y restricciones desde el lado de la oferta limitaron el crecimiento del producto potencial consolidando una inflación muy alta (la más alta de América Latina y una de las más altas del mundo), con una tendencia inercial elevada. Ello colaboró a la declinación y pérdida de competitividad de los sectores transables no petroleros, la llamada "enfermedad holandesa".

A pesar del gran auge de los precios petroleros que impulsó el crecimiento entre 2003-2008, desde 2007 el producto *per capita* entró en una fase claramente declinante. La productividad global de la economía ha continuado su descenso. Evaluada como el

[3] Tornell y Lane (1998), *Voracity and Growth*. NBER, WP 6498. "Voracidad fiscal" fue la frase usada por Tornell y Lane para caracterizar un gasto fiscal más que proporcional en países que sufren un fuerte *shock* positivo en los términos de intercambio, que aumenta masivamente sus ingresos externos, y donde al mismo tiempo existe debilidad institucional.

producto no petrolero en términos reales (base 1997) por empleo, se estima que en 2009 es la mitad de la que se alcanzó en los años setenta del siglo pasado.

En el inicio de 2010, la repuesta del gobierno al problema externo ha sido la maxi-devaluación del tipo de cambio nominal, el establecimiento de un régimen cambiario múltiple y la permanencia de los controles cambiarios; revirtiendo la política de tipo de cambio fijo que intentaba utilizarse como ancla nominal para abatir la inflación. Conjuntamente se anunció el traslado de más de 7.000 millones de dólares de las reservas internacionales del BCV al Fonden, para ser utilizados desde la Presidencia, supuestamente en gasto de estímulo a la actividad económica. Además se han tomado medidas de recorte en el suministro eléctrico y cambio de tarifas, para enfrentar las serias restricciones de su oferta.

Los nuevos tipos de cambio son 2,60 bolívares/US$ para importaciones consideradas esenciales (devaluación de 21 por ciento) y del gobierno, 4,30 bolívares/US$ para las exportaciones petroleras e importaciones que no se consideran esenciales (devaluación de 100 por ciento), tipos de cambio para la deuda pública y privada; y un mercado de flotación sucia con intervención del BCV.

Varios elementos pudiesen explicar el viraje brusco de la política cambiaria. El tipo de cambio nominal de Bs. 2,15 por dólar de los EEUU se hizo imposible de sostener por una situación de ingresos petroleros en dólares relativamente reducidos, por la declinación de la exportación en volumen y precios más bajos que los existentes durante el pico del auge. Indicadores claves como la relación entre las reservas internacionales y la liquidez habían llegado a niveles históricamente bajos. Como es sabido, una devaluación importante del tipo de cambio nominal puede proporcionar un aumento significativo de recursos en bolívares, de los cuales puede disponer el Ejecutivo con mucha libertad. El ciclo político relacionado con las elecciones parlamentarias de este año permite suponer que serán utilizados para respaldar las aspiraciones de la elite en el poder.

El gobierno ha manifestado que la maxi-devaluación del tipo de cambio nominal está orientada a la búsqueda de competitividad de los sectores transables no petroleros, estimulando sus exportaciones. Este argumento no es sustentable. La devaluación del tipo de cambio nominal (el número de bolívares que se transa por dólar) por si misma no mejora la competitividad de los transables no petroleros domésticos. El efecto depende del conjunto de políticas públicas y de la evolución que tenga en el tiempo el tipo de cambio real (externo), la relación entre el precio de bienes externos respecto al precio de los domésticos.

La política que se aplicó a partir de 2005, de expansionismo fiscal-monetario excesivo e intento de controlar la inflación a través del tipo de cambio nominal fijo (ancla nominal), condujo a la apreciación del tipo de cambio real. La inflación doméstica fue elevada, de dos dígitos altos por más de cinco años con un aumento importante de los precios domésticos a pesar acelerado incremento de las importaciones y de los controles de precios. Con inflación externa muy baja y un tipo de cambio nominal fijo a 2,15 bolívares por dólar de los EEUU, se apreció en forma considerable el tipo de cambio real, golpeando directamente los sectores transables no petroleros domésticos. Los

transables importados, productos finales o intermedios, resultaban más baratos que los domésticos.

El conjunto medidas presentadas al inicio de 2010 es incompatible con la idea de mejorar seriamente la competitividad de los transables no petroleros y sus exportaciones. La experiencia relativamente reciente muestra una dinámica de "devaluación fallida". Se inicia con la devaluación del tipo de cambio nominal, de efecto restrictivo e inflacionario desde el lado de la oferta, continúa con una política fiscal-monetaria expansiva excesiva, y el resultado final es el incremento de la inflación. En un lapso relativamente corto, el tipo de cambio real externo se vuelve a apreciar por efecto de la inflación sin que se haya logrado mejorar la competitividad de los transables domésticos no petroleros ni estimular su exportación.

Aunque en teoría es posible depreciar el tipo de cambio real externo a través de la devaluación, y de hecho esta es una práctica mundial, las características globales de las medidas instrumentadas indican que estamos al inicio de un proceso similar a la "devaluación fallida". El potencial traslado de más de 7.000 millones de dólares de las reservas del Banco Central al Fonden para estimular la economía es inconsistente con la idea de depreciar el tipo de cambio real para favorecer los transables domésticos, y en general, con una política económica orientada a corregir distorsiones. Sí esos recursos se inyectan a la economía, sería financiamiento monetario adicional de gasto fiscal, un gasto parafiscal muy importante, adicional a los recursos que obtiene el fisco por la devaluación. Hay que recordar que al establecer el tipo de cambio de Bs. 4,30 por dólar para las exportaciones petroleras, por cada dólar que vende PDVSA al BCV, se duplica la creación de base monetaria por dólar (o dinero de "alta potencia") en comparación a la creación de base monetaria con un tipo de cambio de Bs.2,15 por dólar. Por otro lado, el deterioro que actualmente exhibe el aparato productivo de transables, agravado por la grave crisis eléctrica y la paralización a la cual se ha sometido a las empresas básicas de Guayana, indican que no puede preverse un aumento de las exportaciones no petroleras. Además, el esquema cambiario escogido, de tipos de cambios múltiples, es particularmente ineficiente, mundialmente desechado, y un caldo de cultivo para la corrupción.

Un aspecto adicional a considerar es la evolución de la deuda al devaluar el tipo de cambio nominal. Aunque la proporción de deuda-producto al tipo de cambio de 2,15 bolívares por dólar era baja, la devaluación reduce el nivel del producto en dólares en forma drástica y el cociente deuda/producto aumenta en forma considerable. Ello, agregado al rápido incremento que ha tenido la deuda en los dos últimos años, hace más onerosos los posibles nuevos endeudamientos.

En definitiva, en 2010, sin considerar la crisis eléctrica, el resultado probable de las medidas instrumentadas hubiese sido la prolongación de la estanflación. Al considerar la crisis eléctrica la caída de la actividad económica posiblemente será de mayor

Instituciones y futuro

Existen pocas dudas acerca del posible resultado del rumbo trazado por la nueva elite; no conducirá a resolver los problemas del crecimiento, la pobreza y el desarrollo; ni a una sociedad más equitativa. La experiencia internacional, y la propia de los últimos once años, indican que la ruta al "socialismo real" y su concreción son una prescripción

para el incremento de la ineficiencia y el estancamiento, con la conformación de una capa o grupo social dominante ligado directamente al aparato estatal.

Es importante comprender las razones por las cuales este tipo de arreglo institucional conduce a resultados tan pobres. Así mismo, también hay que revisar críticamente características centrales del Petro-estado venezolano tradicional, aquellas que condujeron a la declinación que sufrió la economía venezolana después del primer gran auge petrolero en los años setenta y ochenta del siglo pasado. Un punto de partida útil para este análisis es el enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI).

La teoría económica privilegia tres aspectos para explicar el crecimiento: La acumulación de capital físico, el desarrollo del capital humano y la innovación tecnológica.[4] El enfoque de la NEI supone que estas son causas directas del crecimiento, y también supone que por debajo de ellas existen causas más profundas. Existirían razones fundamentales que determinan porque algunas sociedades no invierten lo suficiente o eficazmente en capital físico o humano, o en el desarrollo tecnológico. Las instituciones jugarían un rol clave; sus características podrían promover el crecimiento, o alternativamente, propiciar el estancamiento y atraso. Las instituciones son las normas, formales e informales, que rigen en la sociedad, restringen la acción social afectando los incentivos económicos y por tanto juegan un rol importante para promover o inhibir las causas directas del crecimiento. [5] Se suele distinguir dos tipos de instituciones con repercusiones directas sobre el desempeño económico, las "instituciones de derechos de propiedad" y las de "contratación"; y se supone que el respeto a los derechos de propiedad es clave para un desempeño económico positivo.

La economía de mercado con instituciones político-económicas garantizando los derechos de propiedad y un funcionamiento relativamente adecuado de los mercados, reduce en forma apreciable los costos transaccionales y tiende a desarrollar organizaciones económicas con una estructura de costos de producción coherente, a través de la eficacia e innovación. A pesar de que en ella pueden presentarse recesiones o crisis profundas, como la que actualmente afecta la economía global (especialmente a las economías desarrolladas) la experiencia histórica del siglo XIX y XX mostraría que en términos generales las sociedades con este tipo de arreglo son las que tienden a prosperar. Existen "experimentos naturales" de gran envergadura que tienden a confirmar este supuesto. Entre ellos el fracaso del "socialismo real" y, por contraste, el sorprendente despegue que en los últimos treinta-cuarenta años ha tenido Asia

---

[4] Este último aspecto se destaca en los modelos de "crecimiento endógeno", especialmente los relacionados con la tesis de "destrucción creativa" de Schumpeter, por ejemplo los modelos de Aghion y Howitt.

[5] Aunque en Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776; y en John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*, 1848; existen consideraciones de tipo institucional, se supone que Ronald Coase es el "padre" de la NEI. Coase obtuvo el premio Nobel en 1991. Publicó dos artículos con profundas repercusiones en el desarrollo de la NEI, Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, pp. 386-405; y Coase, R. (1960), "The problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*. Su aporte central fue destacar la importancia de los "costos transaccionales", costos ligados al funcionamiento del mercado. El calificativo de "nueva" diferencia este enfoque del institucionalismo más antiguo de EEUU. Quizá los representantes más destacados de la NEI son R. Coase, O. Williamson y D. North. Este último obtuvo el premio Nobel de economía en 1993, básicamente por su libro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990). El término *New Institutional Economics* fue acuñado por Williamson, autor que obtuvo el premio Nobel de economía en 2009.

Oriental.[6] Este incluye la evolución de China al desechar el "socialismo real" enrumbándose paulatinamente y de manera peculiar a una economía de mercado, dentro de un contexto político de partido único similar al "socialismo real".[7]Obviamente, existen otros arreglos institucionales donde el fracaso es palpable, especialmente los sistemas cleptocráticos de África y de América Latina.

El "socialismo real" concibe la sociedad como una "gigantesca fábrica"[8] donde no operan los mercados y las organizaciones económicas son básicamente de propiedad estatal que ejecutan las instrucciones de comando que parten desde el poder centralizado. Son sociedades donde las restricciones e incentivos adversan por diferentes vías la eficiencia e innovación.

Desde el punto de vista económico varias son las razones que se han esgrimido para explicar el fracaso del "socialismo real". Primero, el costo muy elevado y creciente de la burocracia administradora, necesaria en una economía de comando. Segundo, la dificultad que en el existe en este tipo de sistema para que los agentes económicos (incluyendo a los administradores) puedan extraer señales del sistema que permitan asignar recursos de manera eficaz. La información que se obtiene a través del mecanismo administrativo no sólo es costosa sino muy imperfecta. Como no existen los mecanismos de mercado, los precios, que son establecidos por el poder (la planificación), representan sólo unidades de contabilidad, y las decisiones de inversión que provienen del comando se realizan sin señales adecuadas. Los precios relativos no indican preferencias de los consumidores, ni diferencias en la productividad de factores o de procesos productivos específicos; es decir, las señales de precios no guían la asignación de recursos.[9] Tercero, no existe compromiso fuerte con los activos al no

---

[6] Uno de los ejemplos ilustrativos es el de las dos Coreas. A partir de la Segunda Guerra Mundial, Corea se dividió en dos Estados con instituciones y organizaciones sociales radicalmente diferentes: Corea del Norte optó por el socialismo real y Corea del Sur por el esquema capitalista, teniendo ambas características geográficas, culturales y tradiciones semejantes. En todo caso la dotación de recursos naturales y de desarrollo previo favorecía a Corea del Norte. Para 1950 el nivel de ingreso *per capita* era similar, aproximadamente 1.000 dólares. Para el año 2000 el ingreso *per capita* de Corea del Norte seguía estando alrededor de 1.000 dólares, con un desarrollo militar importante, y el de Corea del Sur fue de 16.100 dólares; una diferencia dramática y la brecha ha seguido incrementándose. Dada lo homogéneo de ambos estados en los aspectos geográficos y culturales previos, se supone que el aspecto clave que determina la divergencia son las características institucionales. Es tan evidente el estancamiento de Corea del Norte que una de las hipótesis más creíbles para la permanencia del sistema son los beneficios que obtiene la elite político-militar del *statu quo* y el poder político (de facto y de jure) que poseen; es decir, el convencimiento intelectual sobre las bondades del socialismo habría pasado a un segundo plano y la ideología sólo sería un mecanismo de justificación. Cuba, después de cincuenta años de socialismo real también tiene un comportamiento caracterizado por el estancamiento y el deterioro.

[7] China es lo que en la literatura de crecimiento se denomina un "milagro económico", quizá el más destacado. En los 25 años entre 1978 y 2003 no sólo ha tenido un crecimiento alto y continuo sino que también ha sido alta la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, que algunos autores estiman en 6 por ciento anual. Ver Fogel, R. W. (2010), *Further Comments On The Impact Of Asian Miracle On The Theory Of Economic Growth.* NBER WP 15721.

[8] La expresión es de Bujarin y Preobrazhensky en *El ABC del comunismo* (1919), un texto de divulgación donde se describe el funcionamiento de la sociedad "comunista" utilizando la imagen de una "gran fábrica".Bujarin fue un destacado teórico del llamado Marxismo-leninismo. Quizá sus textos más importantes fueron *Hacia una teoría del estado imperialista* e *Imperialismo y la economía mundial* (basados en *El capital financiero* de Hilferding); los soportes de carácter económico a la tesis que desarrolla Lenin en *Imperialismo, fase superior del capitalismo.* Fue fusilado por Stalin en 1938.

[9] Este punto fue resaltado en la crítica al socialismo real de L. von Mises (1920, 1935), "Economic Calculation in the Socialist Comomwealth" (en F. A. Hayek, ed. *Collectivist Economic Planning*); y la polémica que sostuvo con el economista polaco O. Lange.

existir derechos de propiedad de carácter privado, lo cual no estimula la innovación y la eficacia en forma continuada y amplia. Y cuarto, la forma de imponer las decisiones es a través de la coerción y la fuerza del Estado, típicamente en forma duramente represiva, sin que la base social tenga posibilidades de exigir cuentas o cuestionar las decisiones de la cúpula estatal y su nomenclatura.

Cuando se logra conjugar un marco institucional en el cual confluyen intereses de amplios sectores de la sociedad con incentivos que promueven la eficacia e innovación, se obtendría una dinámica que tiende al desarrollo. El estancamiento, y la posibilidad de regresión, se explicarían por un marco institucional adverso al crecimiento y la innovación. A pesar de que existen arreglos institucionales regresivos para toda la sociedad en su conjunto, como el "socialismo real", su permanencia (al menos relativa) se debería a los beneficios que del mismo obtienen grupos sociales específicos, los que detentan el poder político y de facto, y la red social ligada a los mismos. Acompañado a esta hegemonía existe un aspecto "cultural" o "ideológico"[10] que sirve de soporte o justificación, y de allí la importancia del control totalitario.

En el caso de los Petro-estados como Venezuela es evidente la relación entre el poder, las instituciones y el comportamiento económico. El Estado, específicamente el Ejecutivo es el receptor de los ingresos por exportaciones petroleras y toma decisiones fundamentales acerca de cómo se vierte sobre la economía doméstica, un aspecto central para su comportamiento.

Los auges petroleros o de recursos naturales no tienen necesariamente porque incidir negativamente sobre las posibilidades de desarrollo. En cierta manera parece un contrasentido que la abundancia de recursos pueda devenir en un factor limitante. Sin embargo la experiencia muestra que en diversos casos, especialmente en los Petro-estados, que esta abundancia puede transformarse de "bendición" a "maldición". Ello depende de circunstancias específicas, donde los aspectos culturales, las tradiciones y las características de las instituciones juegan un rol determinante. Como lo reconoció el propio Auty,[11] el autor de la tesis de la "maldición de los recursos naturales", no existe una "regla de hierro" entre los recursos naturales y el comportamiento económico-institucional.

La experiencia del ciclo de auge petrolero del siglo pasado y el estos años muestra elementos concurrentes, a pesar de las profundas diferencias. El auge de precios petroleros permitió fuertes inyecciones de demanda, estimulando un crecimiento eruptivo, que no pudo mantenerse en el tiempo. Al caer los precios del petróleo, se presentó la crisis. En ambos casos, el auge de los precios petroleros estuvo acompañado de un deterioro de la calidad del arreglo institucional, aunque en forma mucho más dramática y regresiva durante el auge de los últimos once años. Distintos ejercicios de contabilidad del crecimiento[12] para Venezuela indican que a raíz de los grandes auges

[10] El término "ideología" es utilizado con una acepción análoga a la que le dieron Marx y Engels en *La ideología alemana*, una "falsa conciencia" que sirve a la elite dominante para justificar las decisiones.

[11] Auty, R.,(1994), "Industrial policy reform en six newly industrializing countries: the resource course thesis", *World Development*, Vol 22, N°1.

[12] La contabilidad del crecimiento fue iniciada por Solow, poco después de presentar su modelo seminal de crecimiento. Ver Solow R. M.(1956),"A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quaterly Journal of Economics* 70: 65-94; y "Solow, R. M.(1957), "Thecnical Change and the Aggregate Production Function."*Review of Economics and Statistics*. 39:312-235. Solow supone que al sustraer de la tasa de crecimiento del producto las contribuciones que hacen el capital físico y el humano (o el trabajo),

petroleros, la Productividad Total de los Factores (PTF) productivos tiende a descender y se transforma en negativa. La contabilidad del crecimiento evalúa la contribución de los factores productivos al crecimiento de la economía, tanto del capital físico como del capital humano (o trabajo), y la de un factor al cual es común denominar el "residuo de Solow" o la PTF. Al sustraer del crecimiento de la economía las contribuciones que hacen el capital físico y el trabajo (o capital humano), queda un residuo (PTF) que sería la contribución al crecimiento económico del avance tecnológico u otros aspectos que pudiesen mejorar la eficacia productiva en forma global. El deterioro del arreglo institucional podría ser un elemento determinante en explicar el descenso de la PTF en Venezuela.

Posiblemente será difícil revertir la trayectoria que hoy existe hacia el estancamiento, la llamada "trampa de la pobreza". Las "trampas de la pobreza" suelen tener mecanismos de retroalimentación que hacen difícil escapar de la misma (histéresis); básicamente los beneficios que obtienen del *status quo* el grupo o capa social que comanda el poder. Sin embargo, buscar un arreglo institucional que propicie el crecimiento continuo, mejorando la eficacia y productividad, es indispensable para reducir la pobreza en forma sustancial. En este sentido se requiere desmontar la tendencia que ha adquirido el arreglo institucional en estos últimos once años y definir un nuevo arreglo institucional progresivo.

Dos aspectos, entre otros, parecen necesarios para este propósito. Por un lado, desde el punto de vista político, recapturar la institucionalidad democrática; y por el otro, redefinir la relación entre Estado y la sociedad en el ámbito económico. Ello no indica que se debe realizar una reducción instantánea, dramática e indiscriminada de las funciones y alcances del Estado, aunque obviamente se requiere una reducción para marchar hacia la normalidad en el funcionamiento de los mercados. La experiencia histórica muestra la importancia clave de la intervención acertada del Estado, de normas y políticas específicas coherentes con los rasgos concretos de cada sociedad.

En términos más específicos, desde el punto de vista de la estructura productiva, se requiere mejorar la producción (y productividad) del sector petrolero reduciendo al mismo tiempo la especialización excesiva y la dependencia de las exportaciones petroleras. Conjugar una economía petrolera con la diversificación no es fácil ni se puede lograr en forma rápida, pero tampoco imposible. Existen casos internacionales exitosos, donde se ha podido combinar la dependencia inicial de recursos naturales y la diversificación de la actividad productiva, como Chile y Finlandia, por citar dos países pequeños. Desde el punto de vista macroeconómico, habría que proteger a la economía de los *shocks* externos de los precios petroleros, por ejemplo a través de fondos de estabilización y ahorro, y aplicar un conjunto de reglas de la fiscalidad orientadas a la sostenibilidad inter-temporal; aspectos en los cuales se había avanzado en los años noventa del siglo pasado.

---

el residuo sería la contribución del progreso técnico. Abramovitz calificó a este residuo como de una "medida de nuestra ignorancia", en el sentido que se trata de un aspecto no explicado, por lo cual no se debería asignar sin constatación a la evolución del aspecto tecnológico.

Un aspecto importante es reducir el control omnímodo que ejerce el Ejecutivo sobre el sector petrolero, que ha resultado ser uno de las debilidades centrales del arreglo institucional del Petro-Estado venezolano. Al respecto, se debería tomar en cuenta las distintas experiencias internacionales que existen en este campo, orientadas en general a aumentar la ingerencia y el poder de la sociedad en su conjunto sobre el manejo del sector. Por otro lado, el Estado tiene un rol activo importante para reducir la pobreza y la desigualdad, y coadyuvar a estimular el crecimiento y calidad del capital humano.

Institucionalidad progresiva y cambio cultural

Para enrumbar a Venezuela en una ruta de crecimiento con mayor equidad no basta con modificar reglas formales del contexto institucional, se requiere además iniciar un "cambio cultural" que nos aleje de la "mentalidad rentista" y de soporte a normas que estimulen la eficacia y productividad; un cambio que permitiría sustentar los cambios institucionales progresistas en el tiempo. En última instancia los arreglos institucionales son el producto de la "acción colectiva", decisiones basadas en creencias, ideas y percepciones. En el pensamiento económico, incluyendo los autores de la NEI, existe consenso sobre la importancia del aspecto cultural. North en (2005), *Understanding the Process of Economic Change* resume;

"La evolución humana esta guiada por la percepción de los actores; las escogencias (decisiones) se hacen a la luz de estas percepciones con la intención de producir resultados que reduzcan la incertidumbre de las organizaciones-políticas, económicas o sociales-en la persecución de sus objetivos. El cambio económico, por tanto, es en su mayor parte un proceso deliberado, conformado por la percepción de los actores acerca de la consecuencia de sus acciones. Las percepciones provienen de las creencias de los actores-las teorías que ellos tienen acerca de las consecuencias de sus acciones-creencias que típicamente están mezcladas con sus preferencias."

A pesar de que las instituciones tienen un rol importante en el comportamiento económico, los aspectos culturales en una acepción amplia, incluyendo costumbres, creencias y la cultura teórica (teorías e "ideologías") son los que dan dirección de largo aliento a la evolución institucional. Si deseamos crecimiento y desarrollo, reduciendo la pobreza en forma significativa, no podemos seguir atados a la "cultura del rentismo", uno de cuyos componentes centrales es el desprecio por el esfuerzo, la productividad y la eficacia. Dado las características exacerbadas que ha adquirido el rentismo durante el actual proceso,[13] iniciar el cambio cultural es imprescindible para buscar una ruta de progreso.

[13] Es irónico suponer que el rentismo que caracteriza el actual curso de Venezuela está basado en el marxismo, como pretende su dirección. A pesar de los serios errores y equivocaciones de Marx, su pensamiento está alejado del rentismo. Por ejemplo, en el capítulo I del Volumen I de *El Capital* resalta el trabajo y esfuerzo, "….el trabajo es, por tanto, condición de vida del hombre, y condición independiente de todas las formas de sociedad, una necesidad perenne y natural sin la que no se concebiría el intercambio orgánico entre el hombre y la naturaleza ni, por consiguiente, la vida humana". Y en el Volumen III, las Secciones dedicadas al análisis de la renta, "Como se convierte la ganancia extraordinaria en renta del suelo" y "Las rentas y sus fuentes", de varios capítulos cada una; destaca el carácter parasitario de la renta territorial, coincidiendo en D. Ricardo.