

lo; sin embargo, los estudios posteriores deberán centrarse en desarrollar una metodología que permita aprehender de una manera sistemática y objetiva las características del marco institucional descrito en este libro y si con esas características se logra el objetivo que persigue la Ley: transparentar el Estado.

ATZIMBA BALTAZAR MACÍAS

Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Estados Unidos, University of California Press, 1997, 342 pp.

Nadie habría podido sospechar que en 1973 se cimbraría parte de los cimientos económicos de la sociedad de la posguerra. El conflicto árabe-israelí condujo a la OPEP a embargar a los aliados israelíes, principalmente Estados Unidos y Europa Occidental. Los países petroleros habían logrado finalmente establecer un mecanismo de cooperación que los llevaría a restringir la producción y a casi cuadruplicar el precio de los hidrocarburos. Esto tuvo consecuencias insospechadas en un sinnúmero de países y áreas de política. Las políticas energéticas cambiaron hacia objetivos de eficiencia y seguridad. El sector energético hubo de reorganizarse y se fomentaron avances tecnológicos para reducir la demanda de combustibles primarios. El carbón, la energía nuclear y la leña recobraron importancia. Los demás sectores industriales también debieron reorganizarse para hacer un uso más eficiente de los hidrocarburos. Asimismo, la población tuvo que adaptarse a los nuevos precios y trasladar mayor parte de su ingreso al consumo de energía. En fin, el mundo se ajustó a nuevas condiciones en las que se realizó una de las mayores transferencias "pacíficas" de riqueza, principalmente de los países desarrollados (mayores importadores de energía) a los países en desarrollo (muchos de ellos productores de energía).

En contraste con los importadores, los países exportadores de petróleo tuvieron mayores recursos a su disposición y mayor poder en el ámbito internacional. Sus gobiernos consideraron que tales recursos constituían su gran oportunidad para alcanzar la tan anhelada meta del desarrollo. Sin embargo, después de 20 años de auge petrolero, países tan disímiles como Venezuela, Egipto, Irán o Indonesia no lo han logrado.

Por medio del análisis detallado de Venezuela, Terry Lynn Karl trata de resolver la paradoja del cómo y por qué la riqueza petrolera ha llevado a ciertas naciones a la inestabilidad económica y política. Karl no sólo busca explicar el caso venezolano, sino que elabora una teoría sobre un tipo

particular de Estado rentista: el Estado petrolizado. Además, la autora propone una metodología para comparar este tipo de estados, que, independientemente de su posición geopolítica, su cultura y su régimen, parecen haber tenido resultados similares. La respuesta podría estar en dos particularidades: posesión de hidrocarburos e instituciones en formación.

Para resolver la paradoja, Karl utiliza como instrumentos la economía política, la historia económica y la política comparada. De tal manera, su libro presenta una reflexión sobre lo que constituye el Estado y lo que le brinda fortaleza y capacidad de acción. Asimismo, ahonda en el efecto de las instituciones en la economía para recordarnos una vez más que aquellas cuentan. Por medio del análisis histórico –la España imperial y el auge petrolero de la década de los setenta– y la comparación de casos más diferentes entre sí, Karl busca probar sus hipótesis dando fuerza a sus argumentos e innovando la manera de analizar los países en desarrollo. El estudio de Karl representa un desafío para teorías como la de la enfermedad holandesa, el desarrollo económico en el Tercer Mundo e, incluso, para la teoría de la renta.

La unidad de análisis es el Estado petrolizado, que la autora define como el de aquellos países exportadores en los que la participación del petróleo en el producto interno bruto coloca dicho sector en el centro de la acumulación económica. Sin embargo, la investigación se concentra en los países deficientes en cuanto a capital, como Venezuela, México y Egipto, y no en los países con excedente, como Arabia Saudita.

El contexto histórico es el auge petrolero de la década de los setenta, que brinda la oportunidad de analizar los arreglos institucionales que provoca la posesión inesperada de una gran renta económica. Los recursos disponibles gracias a la exportación de petróleo en un periodo de alza de precios afectaron tanto el modo de desarrollo económico de estos países, como sus instituciones políticas y sociales. La autora argumenta que este fenómeno implicó algo más que un proceso de decadencia económica, como lo indica la teoría de la enfermedad holandesa. La renta petrolera reestructuró la toma de decisiones y con ello alteró las instituciones del Estado y los incentivos de los actores.

Karl busca probar que la producción de petróleo para la exportación generó para los tomadores de decisiones no sólo un conjunto de problemas, sino también un ambiente contradictorio para resolverlos. Por un lado, la exportación petrolera provocó un tipo particular de escenario institucional basado en la distribución de la renta y la dependencia fiscal de los ingresos petroleros. Por otro, los recursos petroleros otorgaron beneficios directos e indirectos a diversos grupos de interés y clases sociales, y crearon patrones de acción colectiva.

En este contexto, el Estado extendió su jurisdicción al tener más recursos para "promover" el desarrollo. Sin embargo, las políticas públicas se convirtieron en mecanismos para dispensar privilegios. Así, los tomadores de decisiones actuaron principalmente dentro de un marco en el que buscaban hacer uso de los abundantes recursos tratando de mantener sus apoyos.

Aun cuando la jurisdicción del Estado aumentó, su autoridad disminuyó. Siguiendo el razonamiento de Edmund Burke según el cual los impuestos del Estado son un reflejo del Estado, los petroestados se perciben como instituciones poco capaces. La renta petrolera se convirtió en el principal recurso, lo que redujo los incentivos para cobrar impuestos que cubrieran los gastos del Estado. De tal modo, la sociedad se acostumbró a un nivel de gasto que no dependía de su productividad y capacidad impositiva sino del precio de los hidrocarburos. La economía y el gobierno de estos países quedaron a merced del mercado internacional del petróleo. Además, el Estado se convirtió de alguna manera en presa de los privilegios otorgados. Así, los grupos de interés relacionados con la distribución de la renta presionaron cada vez más para extraer recursos al Estado.

En este escenario, un petroestado se enfrenta a grandes barreras para el cambio, lo cual es particularmente notorio en épocas de contracción de los precios petroleros. Aun sin tener recursos para mantener su gasto y políticas públicas, el Estado se ve imposibilitado para extraer mayores impuestos a la sociedad y debe tratar de contener las demandas de los grupos cobijados por la bonanza petrolera. El resultado es inestabilidad política y deterioro económico.

Karl ejemplifica la hechura del un petroestado por medio del análisis detallado de Venezuela. Este país es el principal productor de petróleo de América Latina. Asimismo, gozó de una de las democracias más duraderas y estables de la región. Sin embargo, la bonanza petrolera lo ha sumido en tal deterioro económico que, por ejemplo, encabeza la lista relativa a tasas de inflación. El Estado venezolano también sufre de inestabilidad política y la descomposición de su vida democrática. Desafortunadamente, no ha sido el único país que ha corrido con esta suerte.

Para fortalecer sus hipótesis, la autora compara la situación de los países exportadores de petróleo, particularmente tras los auges de la década de los setenta, con la España imperial. España contaba con recursos minerales que le produjeron rentas del mismo tamaño e importancia: el oro y la plata. Estos recursos alimentaron a la Corona española pero también sirvieron para contener el desarrollo de una economía y un gobierno modernos, lo que colocó a España en desventaja con respecto a sus principales competidores políticos y económicos, como Gran Bretaña. A diferencia de este último país, España no pudo consolidar su capacidad impositiva, con-

centrar el poder en el gobierno ni crear una burocracia centralizada. Antes al contrario, vivió recurrentes crisis por un sobreendeudamiento en aras de mantener su nivel de gasto. Asimismo, aunque el rey español estaba potencialmente menos circunscrito que la Corona británica, se vio más limitado en su capacidad de cambiar el modelo de desarrollo, concentrar el poder y desarrollar políticas públicas. Fue así, explica la autora, como España perdió su privilegiado espacio en el ámbito internacional.

En resumen, en países en desarrollo, la llegada de enormes cantidades de recursos como resultado de la extracción y exportación de un mineral altamentepreciado (en contraste con la explotación de otros bienes como el cobre) altera la estructura de toma de decisiones. Así, las instituciones se diseñan para extraer la renta petrolera y proveer privilegios a grupos cercanos al régimen. De tal manera, el Estado se hace sumamente dependiente de los recursos financieros de la exportación del petróleo y del apoyo político de los grupos privilegiados.

El resultado es un Estado con grandes capacidades de gasto en momentos de bonanza, pero muy limitado para dirigir la economía y la sociedad. La gran cantidad de recursos aumenta la capacidad de gasto y crea la tentación del sobre-endeudamiento. Ello, al final, reduce las posibilidades para que los tomadores de decisiones construyan lo que se considera uno de los elementos clave de la consolidación económica y política: el desarrollo de la capacidad institucional.

Sin duda, Karl provee un marco para entender mejor los caminos de desarrollo que siguen los denominados países del Tercer Mundo, particularmente los exportadores de petróleo. Aun sin entrar en lo absoluto en el tema, la autora permite entender la otra cara de la dependencia energética en los países exportadores. Los importadores de energía han sido más capaces para reducir su dependencia petrolera debido al desarrollo de políticas públicas y la reorganización de sus economías. Los países exportadores dependen más de los recursos financieros y políticos que provee el petróleo para mantener sus débiles economías y regímenes. Podría extenderse el argumento a que estos últimos han sido menos hábiles porque tienen una capacidad institucional limitada.

Karl desarrolla una teoría cuyo propósito es extender la teoría de la renta a un caso extremo de extracción rentista: el petróleo. Como ningún otro mineral en este momento histórico, el petróleo es capaz de hacer ricos casi inmediatamente a los países que tienen la "suerte" de contar con este recurso, lo cual cambia el marco de toma de decisiones. A pesar de ser una teoría innovadora y bien armada, Karl explica que se basó fundamentalmente en el caso venezolano. Aunque la autora buscó probar sus hipótesis por medio de la contrastación entre momentos históricos y países,

queda la duda de cuán moldeada esté la interpretación del caso. El análisis limitado de los casos de otros países no ayuda a aclarar del todo este punto.

El ejercicio de la comparación es fundamental para el avance en la explicación de casos en las ciencias sociales; no obstante, Karl hace muchas comparaciones sin profundizar en ellas. Por ejemplo, su análisis del caso noruego, que prometiera mayor profundidad en sus hipótesis relativas a la capacidad institucional, resultó reducido.

El uso de datos estadísticos es fundamental para entender más claramente lo que sucede en las economías de estos países. Sin embargo, el análisis se vuelve un tanto descriptivo. La cantidad de datos sobre diversos países abre la posibilidad de realizar un análisis econométrico para probar la causalidad de las afirmaciones de la autora.

Este libro se debe ver como el inicio de una corriente de investigación más que como el resultado final de un análisis de los países exportadores de petróleo. Karl señala una veta de estudios comparativos de mayor detalle de países exportadores, ya sean desarrollados o en desarrollo. También abre el camino para análisis históricos de minerales que han proporcionado rentas comparables a diversos países o de países que extraen minerales con menor renta. Asimismo, nos presenta la necesidad de cuantificar las pérdidas económicas de las rentas petroleras. Su estudio permitiría la elaboración de índices y análisis econométricos.

La mayor contribución de Terry Lynn Karl está no sólo en sus reflexiones teóricas y prácticas, sino en el hecho de invitar a pensar de una manera diferente la problemática del desarrollo en países productores de petróleo, de América Latina e incluso de todo lo que conocemos como el Tercer Mundo. Ello hace de este libro una lectura recomendable para latinoamericanistas, politólogos, economistas, historiadores, académicos, consultores y tomadores de decisiones.

MYRNA DEL ROSARIO VARELA SALAZAR