



Escenarios IESA: Venezuela 2023

Las empresas venezolanas

Las condiciones para el crecimiento

Víctor Carrillo

Índice

Resumen	3
Introducción: el debate en torno a la reforma de la administración pública	4
El contexto petrolero / Francisco Monaldi	6
Marco regulatorio para el desarrollo / Eugenio Hernández-Bretón	9
La inserción de Venezuela en la economía andina / Félix Arellano	11
La recuperación de los servicios públicos / José María de Viana	12
Conclusión: la «desinstitucionalización» es evidente	14
Factores clave y recomendaciones	16
Referencias	17

LAS EMPRESAS VENEZOLANAS

Las condiciones para el crecimiento

Víctor Carrillo

RESUMEN

El entorno económico venezolano del año 2023 se caracterizará por un pequeño incremento de la exportación petrolera (debido a la ampliación de la licencia de operación a la empresa Chevron), un marco regulatorio restrictivo para los negocios, la exploración por parte del gobierno de estrategias para reinsertar a Venezuela en la Comunidad Andina de Naciones y una discreta mejora de los servicios públicos (principalmente en la cobertura y confiabilidad del servicio de internet por fibra óptica).

Una recomendación para las empresas venezolanas es reforzar sus capacidades para anticipar estrategias para mejorar su competitividad. En este sentido, es clave evaluar la evolución de las negociaciones entre los gobiernos de Venezuela y Estados Unidos y cómo influirán sobre el negocio petrolero (inversiones, perforación de nuevos pozos y exportaciones).

Adicionalmente, es relevante monitorear la reforma de los instrumentos normativos sensibles para el sector privado en general (por ejemplo, la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, las leyes que regulan el sistema financiero, la Ley Orgánica del Trabajo y las leyes del régimen fiscal); también se debe estar atento al posible cambio en la política de integración comercial internacional del gobierno nacional. También se sugiere seguir invirtiendo en la infraestructura de servicios que garantice la continuidad del negocio.

Introducción: el debate en torno a la reforma de la administración pública

El mundo tiene poco más de medio siglo inmerso en distintos movimientos de reforma del Estado. La motivación de estas reformas ha sido, por lo general, el deficiente desempeño del sector público y la necesidad de crear un contexto propicio para el desarrollo económico y social de los países. A la ineficiencia del Estado de bienestar de los años setenta le siguió la inequidad producida por los ajustes estructurales de los años ochenta, y a estos los intentos por democratizar la ingeniería institucional de los gobiernos nacionales y locales en la década de los noventa y en la primera del nuevo siglo.

Pese a todos estos esfuerzos, aún se debate sobre los modelos de administración pública: el nuevo Estado weberiano, la nueva gestión pública o los gobiernos en redes.¹ Es una muestra de que el diálogo aún es fértil, fundamentalmente porque los problemas de ineficiencia e inequidad son tareas pendientes.

Hoy la reforma de las administraciones públicas es un esfuerzo conjunto. Otrora se trataba de un tema exclusivo de burócratas y políticos; hoy otros actores se han sumado a tan compleja empresa. Desde hace décadas la comunidad científica realiza esfuerzos importantes en el área con programas de investigación que intentan incidir en la reforma de gobiernos nacionales² y locales³ con la aplicación de diversos enfoques teóricos y metodológicos. En adición, la sociedad civil (por intermedio de sus gremios, sindicatos, organizaciones no gubernamentales y otras formas de asociación voluntaria) también hace lo propio, e incentiva la adopción de esquemas regulatorios que fortalezcan la competitividad, la justicia social y la participación democrática.

En este contexto, el IESA organizó, el 14 de marzo de 2023, el foro «Escenarios Venezuela 2023: la exploración de rutas de crecimiento», un espacio en el que coincidieron responsables de la formulación de políticas públicas, académicos, consultores y empresarios, con el objetivo de reflexionar sobre el estado actual de los problemas públicos venezolanos y, más importante aún, proponer alternativas de reforma.

El objetivo de este trabajo es sintetizar los aportes realizados por los integrantes del panel «Las empresas venezolanas: las condiciones para el crecimiento», en el que cuatro especialistas debatieron sobre los arreglos institucionales que requiere el sector privado en

- 1 Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). Comparative public management reform: an introduction to the key debates. En *Public management reform: a comparative analysis. New public management, governance, and the neo-weberian State* (pp. 1-30). Oxford University Press. 3ª ed.
- 2 Van de Walle, S. y Groeneveld, S. (2017). *Theory and practice of public sector reform*. Routledge.
- 3 Kulhmann, S. y Bouckaert, G. (2016). *Local sector reforms in times of crisis: national trajectories and international comparisons*. Palgrave Macmillan.

ámbitos como energía y petróleo, marco regulatorio, inserción en la economía andina y funcionamiento de los servicios públicos.

Los panelistas abordaron la reforma administrativa desde una perspectiva institucional. En los campos de la ciencia política y el estudio de la administración pública, el análisis institucional se centra en examinar la creación, el funcionamiento y el cambio de las instituciones, y en cómo estas afectan y son afectadas por los individuos. En el estudio de los procesos de reforma del sector público, a las instituciones se las entiende como un «conjunto duradero de reglas y prácticas organizadas, imbuidas en estructuras de significados y recursos que son relativamente invariables a la rotación de actores y al cambio de las circunstancias externas».⁴

Desde el punto de vista teórico, las palabras «reglas, prácticas y significados» son de capital importancia para el enfoque institucional. El objeto central de reflexión de esta perspectiva son las reglas informales que orientan el comportamiento de los individuos, y no las normas legales que formalmente rigen su conducta. Tales reglas prescriben prácticas estandarizadas que «reducen la incertidumbre y el conflicto sobre quién hace qué, cuándo y cómo».⁵ Finalmente, las reglas y prácticas que ordenan la acción social dependen a su vez de los significados compartidos que definen la lógica del comportamiento apropiado: una visión normativa del mundo que legitima la conducta de los actores sociales según sus funciones y circunstancias.

Ahora bien, las sociedades no son estáticas y las instituciones cambian a lo largo de la historia. El cambio se produce en contextos de «desinstitucionalización» en los que otras visiones del mundo retan las reglas, prácticas, significados, funciones y lógicas de lo apropiado. Se desafían los antiguos arreglos institucionales porque ya no funcionan para mantener el orden establecido; entonces el conflicto y la incertidumbre incentivan a las élites sociales a movilizar recursos para instaurar nuevos arreglos.

Un rasgo común en las conferencias sintetizadas en este documento es que los panelistas (independientemente de su visión política y su nicho de acción) expresaron la incapacidad del actual modelo de economía política para establecer una sociedad próspera y equitativa; también propusieron nuevas reglas y prácticas orientadas a construir un entorno propicio para el fortalecimiento del ecosistema empresarial del país.

En las próximas páginas se resumen los aportes más relevantes del panel formado por Francisco Monaldi, Eugenio Hernández-Bretón, Félix Arellano y José María de Viana. Para ello

⁴ Olsen, J. (2017). An institutional perspective. En S. Van de Walle y S. Groeneveld (eds.), *Theory and practice of public sector reform* (pp. 9-26). Routledge, p. 13.

⁵ Olsen (2017: 13).

se empleará el siguiente método: a partir de las transcripciones de cada ponencia, se ordenaron sus argumentos en dos partes. La primera caracteriza el problema público del área de política objeto de su reflexión; la segunda sistematiza las alternativas de solución propuesta por cada experto (que en la mayoría de los casos se refieren a nuevos arreglos institucionales).

Los trabajos se presentan en el siguiente orden: en la primera parte se muestran los argumentos de Francisco Monaldi en relación con el estado actual y las proyecciones del desempeño del negocio petrolero en Venezuela. En la segunda parte, Eugenio Hernández-Bretón sugiere los arreglos institucionales que deben realizarse en el marco regulatorio del sector privado. En la tercera parte, Félix Arellano reflexiona sobre las posibilidades del retorno de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones. En la cuarta parte, el especialista en servicios públicos José María de Viana propone nuevas reglas y cuantifica los recursos que se requieren para recuperar la infraestructura. Finalmente, se presenta una conclusión que integra los aportes de los panelistas con una perspectiva de análisis institucional.

EL CONTEXTO PETROLERO | Francisco Monaldi

La producción petrolera venezolana disminuyó entre 2016 y 2020

La producción petrolera cayó de forma acelerada desde el año 2016. La tendencia fue gradual, y su mínimo histórico se alcanzó en 2020. Dos hechos explican este desempeño: las sanciones del gobierno de Estados Unidos al Estado venezolano y el colapso de los precios producido por la pandemia de la covid-19.

A partir del 2020 la producción se incrementó gradualmente, pero en 2022 se estancó

Este cambio en la tendencia se debe a dos factores. Primero, el incremento de los precios a partir de 2020. En particular resalta el año 2021, que se encuentra entre los cinco años de la historia con mayor aumento porcentual de los precios del petróleo. En segunda instancia, las mejoras de la producción del crudo extrapesado como consecuencia de los acuerdos que permitieron a Venezuela importar diluyentes desde Irán (antes importados desde Rusia).

El crecimiento de la producción fue sostenido. En diciembre de 2021 Venezuela produjo alrededor de 800.000 (según cifras oficiales) y 700.000 barriles (según cifras secundarias). Sin embargo, la producción se estancó en 2022 en un promedio de 700.000 barriles; prácticamente toda la exportación fue a China.

El colapso de las exportaciones incentivó una caída de las inversiones de la industria

La exportación promedio de 700.000 barriles diarios a partir de 2021 (muy por debajo de la capacidad real de producción de la industria) aceleró la caída de la inversión en el negocio petrolero (medida como número de taladros). Esa caída ya se observaba desde 1998, y desde mediados de 2020 la industria solo cuenta con un taladro (operado por PetroMonagas). Si no se perforan nuevos pozos, teóricamente la capacidad de producción anual del país caerá en 15 por ciento.

La guerra de descuentos deterioró los precios de la cesta petrolera venezolana

Los descuentos que Venezuela ha otorgado son muy significativos con respecto al marcador Brent. Incluso los descuentos se incrementaron por la competencia con el crudo ruso, que ahora está en el mismo mercado de Venezuela. El crudo ruso Urals posee 31 grados API, mientras que el Merey venezolano, 16 grados: el crudo ruso es más valioso porque las refinerías independientes de China lo pueden procesar con mayor facilidad. Como consecuencia, Venezuela tiene dificultades importantes para vender en el mercado chino y aplica una estrategia defensiva de grandes descuentos.

Las sanciones fueron el factor clave en el colapso de la exportación petrolera

Las sanciones al sector petrolero venezolano se establecieron en 2019. Ellas implicaron la prohibición de exportar crudo hacia Estados Unidos, así como de importar productos y diluyentes desde ese país. La producción venezolana antes de las sanciones era de 1,3 millones de barriles diarios. Como consecuencia de las sanciones, a Venezuela se le hizo difícil colocar su producto en otros mercados. En algún momento la estrategia funcionó y se ganaron mercados en India, pero las sanciones secundarias y el colapso de los precios ocasionaron una nueva caída.

Adicionalmente, en 2020 la administración de Trump incrementó la presión con dos decisiones de gran impacto para la producción venezolana: impuso un paquete de sanciones secundarias y limitó las operaciones de la empresa Chevron (única petrolera estadounidense que opera en Venezuela). En particular, las limitaciones a Chevron le impidieron perforar nuevos pozos y transferir flujo de caja a PDVSA.

La situación mejoró a partir de 2022, cuando la administración de Biden inició negociaciones con el gobierno venezolano que trajeron como consecuencia la ampliación de la licencia a Chevron y abrieron la posibilidad de permitir las exportaciones a Estados Unidos. No obstante, los términos de la operación aún son restrictivos si se comparan con las condi-

ciones presentes antes de 2019. En particular, los nuevos términos de la licencia le permiten a PDVSA cobrar la significativa deuda que tiene con Chevron, y a Chevron invertir en el mantenimiento y la recuperación de la infraestructura ya existente, sin expandirse con nuevos pozos.

Las nuevas condiciones de la licencia a Chevron incrementaron moderadamente la producción

Entre finales de 2022 y el primer trimestre de 2023 la producción de las empresas mixtas de Chevron aumentó de 55.000 a 100.000 barriles diarios. No obstante, si se analiza con profundidad, este incremento fue modesto. A principios de 2022 Chevron producía alrededor de 90.000 barriles, situación que cambió con el cierre del proyecto Petroboscán, debido a la dificultad de colocar el crudo en el mercado asiático. Es razonable argumentar que, hasta el momento, la principal consecuencia de la ampliación de la licencia a Chevron ha sido la reapertura de la producción en Petroboscán.

En este contexto es posible que Chevron incremente su producción si rehabilita la infraestructura existente. Sin embargo, es difícil que produzca más de 30.000 barriles adicionales si no perfora nuevos pozos y realiza nuevas inversiones de CAPEX. Se calcula que, si realiza inversiones significativas, la producción de los campos de Chevron alcance los 220.000 barriles diarios.

La probabilidad de que Venezuela incremente su producción a corto plazo es baja

El incremento de la producción petrolera a corto plazo depende de que a Chevron se le autorice a perforar nuevos pozos y de la posibilidad de transferir dinero directamente a PDVSA o al fisco, algo poco factible en virtud del discreto avance de las negociaciones políticas entre Venezuela y Estados Unidos. Que se mantengan las condiciones actuales es lo más probable. No obstante, según las proyecciones de la consultora noruega Rystad, si se autoriza la perforación de nuevos pozos, Venezuela podría producir alrededor de un millón de barriles diarios.

A mediano plazo, Venezuela podría incrementar su producción a tres millones de barriles por día. Sin embargo, si se parte del principio del levantamiento de las sanciones, esa expansión requiere inversiones por el orden de 10.000 millones de dólares por año y un nuevo marco constitucional que profundice la participación de la empresa privada e incentive la captación de capitales.

MARCO REGULATORIO PARA EL DESARROLLO | Eugenio Hernández-Bretón

Venezuela es uno de los países más corruptos del mundo, con tendencia a irrespetar la propiedad privada

En el índice de corrupción percibida 2022, elaborado por la organización Transparencia Internacional, Venezuela se ubicó en el puesto 177 de 180 países.⁶ Según el reporte, Venezuela solo es menos corrupta que Sudán del Sur, Siria y Somalia. Además, fue clasificada como el país más corrupto de América. El método de cálculo del índice pondera variables como desvío de fondos públicos, uso de los recursos públicos para obtener ganancias privadas, nepotismo en el sistema de servicio civil y captura del Estado.

Además, en el índice internacional de derechos de propiedad de 2022 Venezuela se ubica en el último lugar entre 129 países.⁷ Se trata de un índice que mide variables como independencia del poder judicial, estabilidad política, protección a la integridad física y protección a la propiedad intelectual, entre otras.

Un país con un marco regulatorio excesivo y problemas burocráticos para hacer negocios

Venezuela posee una legislación dispersa en exceso. Un abogado culto en materia jurídica solo conoce el diez por ciento de la normativa vigente. Tal dispersión dificulta la iniciativa de negocios, debido a la gran cantidad de instrumentos normativos que una empresa debe atender.

Adicionalmente, el país posee un aparato burocrático enorme e ineficiente. Según el índice de burocracia en América Latina 2022, la pequeña empresa venezolana requiere 1.062 horas al año para atender todas las exigencias burocráticas que le permiten funcionar legalmente.⁸ En lo que respecta a este indicador, Venezuela se encuentra a la saga en América Latina. En una muestra de once países, el reporte ubicó a Venezuela en el último lugar.

La ley se aplica de forma arbitraria

En Venezuela la ley se aplica arbitrariamente y existe un control judicial de la administración pública. Una muestra de esto es lo que ocurre en la solución de controversias entre

6 Transparency International. (2022). *Corruption perception index 2022*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

7 Levy Carciente, S. (2022). *International property rights index 2022*. Property Rights Alliance. <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/>

8 Levy Carciente, S. (2022). *Índice de burocracia en América Latina 2022*. Atlas Network-Center for Latin America y Adam Smith Center for Economic Freedom-Florida International University. <https://cedice.org/ve/wp-content/uploads/2022/11/IBLAT-2022.pdf>

el Estado y los particulares: el porcentaje de victorias cuando se denuncia la ilegalidad de un acto administrativo es prácticamente cero y, si se produce un triunfo, es porque un órgano del Estado demanda a otro.

¿Qué hacer para mejorar en materia normativa?

El punto de partida es tener una élite política comprometida con el Estado de derecho. El primer paso es determinar la función del Estado en la economía. Una de las principales tareas del sector público en materia económica es fijar reglas claras para la inversión y el desarrollo, reglas que le permitan a los empresarios conocer cuáles son los riesgos a los que se someten y los deberes que deben cumplir.

La ley tiene una limitación fundamental: puede incidir en el comportamiento de las personas, pero no lo determina; mucho menos en el comportamiento de la sociedad. El marco normativo tiene un efecto limitado en materia jurídica. Debe existir compromiso por parte de la élite política para eliminar la arbitrariedad en la aplicación de las normas y para garantizar que el resto de los actores sociales cumplan las reglas.

Además, debe racionalizarse el ordenamiento jurídico en áreas de política pública especialmente sensibles, como hidrocarburos, contrataciones públicas, concesiones y servicios públicos.

Legislación sobre áreas de política pública que es necesario reformar

- Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley de Hidrocarburos Gaseosos, Ley de Petroquímica, leyes que regulan la explotación de otros recursos naturales, legislación de protección del medioambiente
- Ley de Promoción y Protección de Inversiones
- Ley Orgánica de Telecomunicaciones y su adaptación a las nuevas tecnologías
- Leyes que regulan el sistema financiero
- Concesiones de obras y servicios públicos, y contrataciones públicas
- Ley Orgánica del Trabajo, leyes de control de precios y de cambio
- Leyes relacionadas con los sectores productivos y agroindustriales
- Régimen fiscal (IVA, IGTF, impuestos municipales)

LA INSERCIÓN DE VENEZUELA EN LA ECONOMÍA ANDINA | Félix Arellano

Retirarse de la Comunidad Andina de Naciones fue una decisión equivocada

Venezuela se retiró de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 2006 y ratificó su decisión en 2012. Esa decisión fue un error que implicó: a) la pérdida de oportunidades comerciales para las exportaciones no petroleras de diversos sectores productivos y b) la desvinculación de un patrimonio jurídico que abría espacio para la participación privada (de personas naturales y empresas) en los intercambios económicos, enfrentaba la competencia desleal y proveía seguridad jurídica.

La desvinculación del patrimonio jurídico es un efecto de capital importancia. El carácter supranacional de las normas de los organismos de integración regional otorga seguridad jurídica a los agentes económicos, pues crea confianza en la interpretación y la aplicación de las reglas del juego de sus intercambios.

La decisión de Venezuela puede comprenderse como la consecuencia de una tendencia que comenzó a gestarse a finales de la década de los años noventa, etapa en la que ocurrió un distanciamiento entre el país y la CAN. Este hecho se evidencia en la disminución sustancial del comercio con Colombia (el principal socio de Venezuela), debido al cambio de la perspectiva ideológica y de la estrategia de integración subregional de Venezuela.⁹

¿Qué hacer en materia de integración andina?

El reingreso de Venezuela al órgano regional requiere un debate amplio en el que se evalúen las opciones de integración. Las alternativas de integración son fundamentalmente tres: a) incorporación como miembro pleno, b) incorporación como país asociado y c) ampliación y mantenimiento de los acuerdos comerciales bilaterales existentes.

En el actual contexto de economía política, la incorporación de Venezuela como miembro pleno es el camino más complejo. Este escenario requiere, en primer término, un cambio ideológico y de estrategia de integración regional del gobierno. Adicionalmente, se necesita la aprobación de los cuatro miembros plenos.

Por otra parte, el reingreso como país asociado es una opción interesante, pero primero se deben negociar los temas y las áreas de interés comercial. Un buen ejemplo de esta estrategia es el caso chileno. Chile se retiró de la Comunidad Andina y posteriormente firmó un acuerdo de asociación.

9 Cardozo, E. (2004). Venezuela en la comunidad andina: retroceso en tres etapas. *Aldea Mundo*, (8)16, 29-39.

Finalmente, mantener los acuerdos bilaterales existentes parece la opción más conservadora. Esta estrategia no permite que Venezuela incorpore los avances normativos de la institucionalidad andina.

LA RECUPERACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS | José María de Viana

No existe desarrollo económico sin servicios públicos eficientes

En el Estado moderno los servicios públicos son un instrumento relevante para mejorar la calidad de vida de las personas; son también pilares de la prosperidad económica.

En el caso de la energía eléctrica, por ejemplo, se ha comprobado el impacto de los servicios públicos en el desarrollo económico y el fortalecimiento de la infraestructura nacional.¹⁰ La inexistencia o irregularidad del servicio eléctrico incrementa el costo de vida de las personas,¹¹ disminuye la productividad de las empresas¹² y contrae el crecimiento económico.¹³ En el contexto de los países en desarrollo, la electricidad es necesaria para mantener la ley, el orden, la seguridad y la estabilidad social.¹⁴

En Venezuela se perdieron las prácticas históricas de eficiencia en la gestión de los servicios públicos

Otrora el centro de la gestión de los servicios públicos era el ciudadano. La cotidianidad gerencial de los burócratas (incluso la de los funcionarios de alto nivel) se centraba en las operaciones de planificación, ejecución y control de servicios con criterios de costo-eficiencia y calidad. Esta orientación fue producto de los siguientes arreglos:

- a. Se colocó a la profesionalización técnica por encima de la afiliación política como criterio de selección, evaluación y promoción del personal.

-
- 10 Basu, I. y Garg, R. (2010). Indian power sector: the need for demand and supply convergence. *Journal of Infrastructure*, 8(3), 23-48.
 - 11 Batiz, C. (2013, 20 de octubre). Venezuela's electricity déficit. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/venezuelas-electricity-deficit/>
 - 12 Ahmed, J., Uddin, M. y Akbar, M. (2014). Innovation in power sector in developing country. A case of Electr Group in Bangladesh. *Delhi Business Review*, 15(1), 107-118.
 - 13 Ahmad, Z., Kanwal, S. y Hussian, J. (2014). Relationship among electricity consumption, economic growth, consumer price index and foreign direct investment in Pakistan: a time series modeling approach. *Journal of Statistics*, 21(1), 15-40.
 - Vasconcelos, S. y Tapia Carpio, L. (2015). Estimating the economics costs of electricity deficit using input-output analysis: the case of Brazil. *Applied Economics*, 47(7), 916-927.
 - 14 Eshum, M. E. y Amoako-Tuffour, J. (2016). A review of the trends in Ghana's power sector. *Energy, Sustainability, and Society*, 6(9). <https://doi.org/10.1186/s13705-016-0075-y>
-

- b. Las organizaciones de servicios eran gobernadas por juntas directivas mixtas con amplia participación de directores externos, lo que creó una cultura de control y rendición de cuentas.
- c. El equilibrio económico era prioridad. Se aplicaron tarifas que garantizaran la sostenibilidad del servicio.

Estas prácticas se perdieron con la ideologización de los servicios públicos. La ideologización significó la ruptura con las prácticas anteriores y su sustitución por arreglos clientelares y partidistas. Hoy la obediencia política es más importante que el talento en la selección y evaluación de los funcionarios. Este hecho no solo afecta a los gerentes de alto nivel, sino también a los miembros de los órganos de gobierno interno.

Además, las tarifas se transformaron en un instrumento de proselitismo gestionado con criterios populistas. Finalmente, las empresas de servicios públicos se transformaron en fuentes para financiar la política exterior del sistema chavista.

¿Qué hacer para recuperar los servicios públicos en Venezuela?

Lo primero es reactivar las inversiones en infraestructura. Se requieren cuantiosas inversiones para recuperar y ampliar la cobertura y la confiabilidad de los servicios: 20.000 millones de dólares para el sistema eléctrico, 10.000 millones para telecomunicaciones y 5.000 millones para el servicio de agua potable. Se trata de montos muy altos para un país que se encuentra en una situación de cesación de pagos. Esas inversiones requieren créditos y cooperación internacionales.

La inversión en infraestructura es condición necesaria pero insuficiente para reinventar los servicios públicos. A la par de la inversión en obras civiles, se requiere un compromiso de la élite política para retomar prácticas alineadas con los criterios de eficiencia, calidad y rendición de cuentas. Nuevamente el ciudadano debe ser el centro de la gestión. La práctica administrativa debe priorizar la profesionalización técnica y no el interés partidista. Es indispensable la transparencia en el manejo de los procesos, y la sostenibilidad financiera es una variable básica, sin desatender el valor de la equidad.

Conclusión: la «desinstitucionalización» es evidente

El cambio de las instituciones es una constante: ellas, simultáneamente, crean orden y son modificadas.¹⁵ No obstante, no todas las instituciones desarrollan el mismo patrón y ritmo en el proceso de cambio, pues ese proceso se encuentra condicionado por los arreglos contruidos a lo largo de su historia.

Las instituciones son histórico-dependientes. Esta característica implica que su reforma no es solo una cuestión de la voluntad del reformador. El proceso de transformación es más complejo y menos romántico. Mientras más institucionalizada es un área de política, más resistente será a los intentos de cambiarla, por lo cual es lógico anticipar que su reforma será un esfuerzo de largo plazo.

Una de las semillas del cambio institucional es la insatisfacción de los integrantes de las instituciones con la incapacidad de los arreglos para producir orden y distribuir premios e incentivos en el sistema. La insatisfacción es una señal clara de la ineficiencia de la institución y del inicio de su proceso de desinstitucionalización. En términos operativos, la desinstitucionalización significa la movilización de recursos por parte de una élite para proponer nuevas reglas y códigos de comportamientos que adapten los arreglos a un nuevo contexto histórico.

En este sentido, existe sobrado consenso (incluso desde la óptica oficial) sobre la incapacidad de las actuales instituciones para garantizar el orden, crear riqueza y distribuirla equitativamente. La pugnacidad de la ideología oficial, la corrupción, el irrespeto y la arbitrariedad en la aplicación de la ley, el alejamiento de los socios comerciales latinoamericanos naturales de Venezuela y la partidización de la gestión pública contribuyeron al aislamiento geopolítico del país, con su corolario en la crisis de la industria petrolera.

Entender las variables y los mecanismos del cambio es en sí mismo el inicio del cambio. La insatisfacción generalizada con las prácticas y reglas actuales, lejos de constituir un escenario sombrío, es un signo del sentido de urgencia necesario para llevar a cabo una empresa tan compleja como la reforma del sector público y el sistema político. Esta reforma será un proceso de largo plazo dada la realidad histórica venezolana.

Sin embargo, hay algunos cursos de acción que para nada son esfuerzos épicos; por el contrario, son «puntos de partida inteligentes». Todo comienza por el convencimiento de la necesidad de cambio por parte de la élite política y económica. En este sentido, la crisis petrolera, la debacle de los servicios públicos y el aislamiento geopolítico parecen haber abonado el terreno para ese convencimiento.

15 Olsen (2017).

Los puntos de partida inteligentes pueden convertirse en pequeñas victorias que señalen el inicio del camino, a la par de dinamizarlo. El compromiso de las élites con el Estado de derecho (al menos en áreas sensibles para el desarrollo económico), la simplificación y racionalización del marco normativo del sector productivo, la vuelta a los espacios comerciales latinoamericanos naturales y la profesionalización de los servicios públicos y de la industria petrolera son sin duda cursos de acción (o nuevas reglas, prácticas y funciones, si se habla desde la perspectiva institucional) que resultarán en beneficios costo-eficientes para la sociedad venezolana.

Factores clave	Recomendaciones
La producción petrolera en 2023	Desde 2019 la exportación petrolera disminuyó como consecuencia de las sanciones impuestas por la administración de Trump. No obstante, a partir de 2022 ocurrió un pequeño incremento de la producción, debido al cambio de las condiciones de la licencia a la empresa Chevron. En el futuro, las empresas venezolanas deben evaluar la ampliación de la licencia a Chevron, en especial la posible la autorización para que perfore nuevos pozos (que es la variable clave para incrementar las exportaciones).
El marco regulatorio de los negocios	El marco jurídico venezolano en esta materia es disperso y burocratizado. El sector empresarial debe estar atento a las posibles reformas de los instrumentos regulatorios clave para las operaciones del negocio; por ejemplo, la Ley de Promoción y Protección de Inversiones, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y su adaptación a las nuevas tecnologías, las leyes que regulan el sistema financiero, la Ley Orgánica del Trabajo y las leyes del régimen fiscal (impuesto al valor agregado, impuesto a las grandes transacciones financieras, impuestos municipales).
La reinserción de Venezuela en la economía andina	En el foro «Escenarios 2023» realizado en el IESA, el ministro del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras, Wilmar Castro Soteldo, anunció que se explora la posibilidad de reinsertar a Venezuela en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Las empresas venezolanas deben evaluar este anuncio, y si se hace realidad, valorar las oportunidades y amenazas de las tres posibles formas de reinsertarse en la CAN: a) incorporación como miembro pleno, b) incorporación como país asociado y c) ampliación y mantenimiento de los acuerdos comerciales bilaterales existentes.
Los servicios públicos	La recuperación de los servicios públicos implica cuantiosas inversiones y el compromiso de la élite política con una gestión de las empresas públicas basada en el desempeño, algo que no parece que pueda ocurrir a corto plazo. Las empresas privadas deben seguir invirtiendo en la infraestructura de servicios que garantice la continuidad de sus operaciones.

Referencias

- Ahmad, Z., Kanwal, S. y Hussian, J. (2014). Relationship among electricity consumption, economic growth, consumer price index and foreign direct investment in Pakistan: a time series modeling approach. *Journal of Statistics*, 21(1), 15-40.
- Ahmed, J., Uddin, M. y Akbar, M. (2014). Innovation in power sector in developing country. A case of Electr Group in Bangladesh. *Delhi Business Review*, 15(1), 107-118.
- Arellano, F. (2023). *Venezuela y los países de la Comunidad Andina* [Conferencia]. Foro Escenarios Venezuela 2023: explorando rutas de crecimiento. IESA, Caracas.
- Basu, I. y Garg, R. (2010). Indian power sector: the need for demand and supply convergence. *Journal of Infrastructure*, 8(3), 23-48.
- Batz, C. (2013, 20 de octubre). Venezuela's electricity déficit. *Americas Quartely*. <https://www.americasquarterly.org/fulltextarticle/venezuelas-electricity-deficit/>
- Cardozo, E. (2004). Venezuela en la comunidad andina: retroceso en tres etapas. *Aldea Mundo*, (8)16, 29-39.
- Eshum, M. E. y Amoako-Tuffour, J. (2016). A review of the trends in Ghana's power sector. *Energy, Sustainability, and Society*, 6(9). <https://doi.org/10.1186/s13705-016-0075-y>
- Kulhlmann, S. y Bouckaert, G. (2016). *Local sector reforms in times of crisis: national trajectories and international comparisons*. Palgrave Macmillan.
- Levy Carciente, S. (2022). *Índice de burocracia en América Latina 2022*. Atlas Network-Center for Latin America y Adam Smith Center for Economic Freedom-Florida International University. <https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2022/11/IBLAT-2022.pdf>
- Levy Carciente, S. (2022). *International property rights index 2022*. Property Rights Alliance. <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/>
- Olsen, J. (2017). An institutional perspective. En S. Van de Walle y S. Groeneveld (eds.), *Theory and practice of public sector reform* (pp. 9-26). Routledge.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). Comparative public management reform: an introduction to the key debates. En *Public management reform: a comparative analysis. New public management, governance, and the neo-weberian State* (pp. 1-30). Oxford University Press. 3ª ed.
- Transparency International. (2022). *Corruption perception index 2022*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>
- Van de Walle, S. y Groeneveld, S. (2017). *Theory and practice of public sector reform*. Routledge.
- Vasconcelos, S. y Tapia Carpio, L. (2015). Estimating the economics costs of electricity deficit using input-output analysis: the case of Brazil. *Applied Economics*, 47(7), 916-927.

Víctor Carrillo

Profesor agregado e investigador del Centro de Políticas Públicas del IESA. Candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad Simón Bolívar. Sus líneas de investigación son la gestión pública por resultados y los procesos de reforma del sector público.

Francisco Monaldi

Director del Programa Latinoamericano de Energía del Instituto Baker de Políticas Públicas de la Universidad Rice (Houston). Académico no residente del Centro de Política Energética Global de la Universidad de Columbia en Nueva York. Profesor invitado de la Escuela Jones de Negocios de la Universidad Rice y de la Escuela de Gobierno del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Eugenio Hernández-Bretón

Socio del escritorio jurídico Baker McKenzie, con especial dedicación a proyectos de recursos naturales, asuntos contractuales y arbitraje nacional e internacional. Expresidente e individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Expresidente del Comité de Academias Nacionales y presidente de la Fundación Palacio de las Academias.

Félix Arellano

Profesor titular y coordinador del postgrado de Relaciones Internacionales y Globales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Fue director de la Escuela de Estudios Internacionales de la UCV, representante alterno de Venezuela ante la Comunidad Andina y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y coordinador técnico de las negociaciones comerciales con Chile y México en el Grupo de los Tres y en Mercosur.

José María de Viana

Ingeniero civil, desempeñó altos cargos en los sectores público y privado: director de Recursos Hidráulicos del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, director general del Acueducto Metropolitano de Caracas, presidente de Hidrocapital, gerente general de CANTV y presidente de Movilnet. Más recientemente, fue el coordinador del capítulo sobre servicios público del Plan País y coordinador docente del Programa de Formación de Gerentes para la Industria del Agua, ofrecido por el IESA.

Serie *White papers* N° 2023-2

COMITÉ EDITORIAL

Nunzia Auletta

Urbi Garay

Víctor Carrillo