

# Venezuela: una sociedad distributiva y sus particularidades

*Venezuela: a distributive society and its features*

Andrés Rojas\*

Recibido: mayo, 2004 / Aceptado: julio, 2004

## Resumen

El hecho de ser un país petrolero y la condición de propiedad pública que esa actividad tiene en Venezuela, le confieren una peculiaridad: El principal eje socioeconómico del país es la distribución de ese ingreso petrolero, no las actividades productivas. Descifrar ese sistema distributivo y sus efectos en la generación de capital humano y productivo para una época de merma petrolera, se convierten en el gran tema del desarrollo. Respecto al pasado, el gobierno actual profundiza el modelo distribucionista, basándose en los crecientes ingresos petroleros, sin avanzar mucho en metas que soporten una caída de esos ingresos, que funden la sociedad no petrolera; sin embargo cosecha, hasta ahora, importantes éxitos políticos.

**Palabras clave:** Venezuela; distribución; petróleo; gobierno; sociedad.

## Abstract

The public property of oil industry in Venezuela implies the main economic and social activities depends on the oil income distribution and not from the productive activities properly. Therefore, oil-rent-distribution effects on Venezuelan society has been the big issue of development. The current government is going into a great wideness model based upon increasing oil revenues, without taking in account the not oil society goals and the up and down of prices history. However, the government reaches until now significant political success.

**Key words:** Venezuela; distribution; oil; government; society.

## La especificidad del país

La naturaleza del principal ingreso de la economía venezolana, sus magnitudes respecto al resto de la actividad económica del país y el destino que se le

asignó a partir de asumirlo como propiedad estatal, hacen de Venezuela una peculiar sociedad, una sociedad distributiva; esto es, una sociedad organizada y dinamizada alrededor de la distribución de un ingreso petrolero internacional,

---

\* Universidad de los Andes, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, Mérida-Venezuela.  
E-mail: rojasand@ula.ve

más que de los procesos productivos y la competencia que caracterizan a la sociedad moderna en general.

Aunque existen procesos productivos dentro del país, dependen en grado extremo de esa distribución del ingreso petrolero y terminan siendo, sobre todo, formas eficientes de participar en ella, en competencia con otras variadas formas del reparto.

El ingreso petrolero ha representado, en valores promedio para el período democrático (1960,...), el 25 % del PIB anual, el 60 % de los ingresos fiscales directos, el 85 % del total de las exportaciones, y se obtiene a partir de una actividad económica que agrupa al 1 % del sector ocupado del país. Este ingreso es repartido a través del Estado, por vía del gasto público, y las inversiones y gastos de PDVSA, con arreglo a su condición de empresa pública, cuyo principal accionista es el gobierno central. Tal esquema se ejecuta para dar cumplimiento a una sólida tradición legal y cultural, a saber: que el petróleo es propiedad estatal en tanto que representación de todos los venezolanos.

Desde el comienzo (años veinte del siglo pasado), esos ingresos pretendieron utilizarse para lograr el desarrollo y la modernidad del país, al tiempo que se incrementaban los mecanismos para aumentar lo que de ellos percibiría el Estado de las empresas explotadoras extranjeras. Con la nacionalización del petróleo y la creación de PDVSA (1976) se estableció un juego dialéctico entre la empresa y el Estado, para distribuirse entre ambos la renta y las ganancias petroleras, moviéndose

dicho juego entre criterios técnicos y criterios políticos de reparto, de acuerdo a circunstancias y coyunturas muy variables. Hay períodos en que la distribución favorece más al gobierno que a la empresa y otros de signo contrario.

### **El medio se convirtió en un fin**

A medida que la magnitud de esos ingresos creció en importancia relativa respecto al resto de las actividades económicas privadas, al punto que llegó a ser más importante que ellas, entonces su distribución en el cuerpo social, siempre con miras a lograr la modernidad, se fue convirtiendo en el eje organizador de la sociedad. Apropiarse de una parte de ellas ha sido el objetivo principal de cualquier grupo o individualidad. *El medio se convirtió en un fin*. Es ésta la esencia de la sociedad distributiva.

El asunto más importante no es producir riqueza al modo convencional sino repartir una obtenida de un modo excepcional. Una renta que pagan los consumidores de los mercados internacionales, y que el país recibe en la venta misma del petróleo a través de PDVSA, de cuyos ingresos se deduce la renta para el Estado (por ser propietario del subsuelo petrolero), luego de ser cargada a los costos de la empresa. A esto debe añadirse lo que percibe el Estado como impuesto sobre las ganancias de la empresa misma, y los dividendos que también recibe el Estado como dueño y único accionista de ella.

## **Cuando el genio se sale de la botella**

Hay que añadir que, una vez perfeccionados los mecanismos institucionales de cálculo y captación de la renta, nacionalizada la industria y estabilizada su actividad productiva, una parte importante de esos ingresos depende de los vaivenes internacionales de los precios del petróleo, no de decisiones de política petrolera; sus magnitudes y cambios son poco predecibles. Durante algunos períodos el país es ‘inundado’ por ingresos inusitados que alteran los mecanismos de previsión y planificación de gastos, hay que ‘inventar’, literalmente, en qué gastar. En otros momentos, también inusitadamente, se producen caídas de los ingresos que dislocan algunos de los gastos y programas generados en los períodos de bonanza. Es poco el control que puede establecerse, una vez que se inició el mecanismo del cobro de la renta.

Pero además, en lo interno, con la nueva Ley de Hidrocarburos (noviembre, 2001) no se hizo más que perfeccionarse el mecanismo para que el Estado reciba directamente la renta, protegiéndose parcialmente de los cambios a la baja que puedan ocurrir en los mercados. Se elevó la regalía que la empresa entrega al Estado de 16,66 % a 30 % de la producción, y se disminuyó el impuesto sobre las ganancias de PDVSA de 66 % a un 50 %, con lo cual se ahorra todo lo relativo a cálculos y deducciones por abultamiento de costos; se hace más expedita la porción que recibe el Estado. Se inicia así otro movimiento en la dialéctica de

la distribución entre el Estado y la Empresa, que tiende a favorecer, por ahora, al Estado.

## **El contraste con los otros**

En casi todos los otros países las actividades económicas privadas son el centro de la vida social. El gasto público, extraído por vía de impuestos a los ciudadanos y a las empresas, es apenas un complemento de ellas. Es esto, por contraste con la sociedad distributiva, lo que llamamos sociedades productivas.

En Venezuela el control del Estado no es sólo un objetivo político, sino también, cada vez más, un objetivo económico directo. Se creó un Estado económicamente poderoso, que lejos de mantenerse de los impuestos cancelados por los ciudadanos y los sectores productivos privados, reparte ingresos a la sociedad, provenientes de las ventas del petróleo.

Lejos de existir una relación de dependencia de la burocracia pública respecto a la sociedad civil, altamente sensible a la administración y al destino de los impuestos que pagan los ciudadanos y las actividades productivas, existe una sociedad subsidiada y financiada por el Estado que le ahorra a la burocracia el rendimiento riguroso de cuentas por unos gastos que, al fin y al cabo, los pagan los consumidores de petróleo en el mercado internacional y no los habitantes del país.

En otras sociedades donde se produce petróleo las ganancias y la renta son de naturaleza privada; en otros casos,

donde son públicas, estas actividades no tienen la importancia relativa que tienen en Venezuela. La especificidad aquí descrita la comparte Venezuela, parcialmente, con los países de la OPEP, pero los mecanismos distributivos son diferentes, como sus culturas y tradiciones, respecto a la nuestra.

### **Otra mirada, a partir de lo que ya se conoce**

Luego de los trabajos pioneros que han esclarecido el origen y la naturaleza particular de la relación del país con el petróleo<sup>1</sup> (que funciona ya a cabalidad y tiene establecido mecanismos que se han venido perfeccionando gradualmente), el principal asunto para comprender la realidad venezolana es descifrar los caminos de reparto del ingreso petrolero y la manera en que los grupos y actores sociales construyen, participan y controlan la red distributiva, aprovechando ventajas estructurales y coyunturales; es decir, comprender el destino social de esa riqueza.

Se trata de descifrar los mecanismos y la dinámica distributiva, puesto que los criterios de reparto e inversión se rigen por razones y metas diferentes a los que dominan la inversión y la asignación de recursos en las sociedades productivas: aquí son más de naturaleza política que económica, de precaria institucionalidad, cambiables y discrecionales; por lo tanto, difíciles de prever y controlar por la gestión pública y escurridizos ante la evaluación de la ciudadanía.

Una primera cara de esa comprensión busca descifrar el reparto entre el Estado y PDVSA, y la otra, analiza el mecanismo entre el Estado y la sociedad y PDVSA y la sociedad. Si nos atenemos al orden jerárquico institucional sería la orientación del Estado la guía de tal indagación, pero ha habido períodos en que pareciera que es la empresa la que termina imponiendo el norte de la distribución en aras de su propio equipamiento y sus gastos (ver Cuadro 1).

El otro asunto clave es el de los efectos que cada modalidad de reparto pueda tener en la creación de fuentes de riquezas productivas, para que luego lleguen a ser algo más que una forma indirecta de apropiación de adicionales riquezas petroleras, y que puedan crear el capital productivo y humano que la sustituya en su gradual declinación: que se conviertan realmente en riqueza no petrolera.

El gran tema del desarrollo venezolano es cómo hacer para que la distribución del ingreso petrolero se convierta en fundadora de actividades productivas, sostenibles más allá del subsidio que él les reporta, (es decir, que no decaigan o desaparezcan cuando el ingreso petrolero disminuya), y no en una fuente para mantener y enriquecer empresas e individuos que colapsan cuando cae el ingreso petrolero; esto es, sin capacidades, actitudes y estímulos para una cosa distinta que no sea vivir a la sombra del Estado y su ingreso. Una evaluación de las políticas seguidas por los gobiernos democráticos permitiría hacer un balance de cada uno de ellos desde esta perspectiva (Domingo *et al.*, 1999).

Cuadro 1. Industria petrolera. Distribución porcentual de sus ingresos

Años	1948	1963	1969	1975	1976	1982	1986	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cotos y gastos (1)	29,2	34,9	29,5	16,6	14,7	19,9	22,9	44,2	59,5	63,2	83,8	74,4	66,6	75
Participación Fiscal**	39	43,3	50	78,6	75,7	65,3	64,1	45,6	31,6	30,0	24,0	22,2	23,8	26,6
Utilidades (2)	31,9	21,8	20,5	4,8	9,6	14,8	12,9	10,3	9,6	6,7	-7,1	3,4	9,6	-1,6
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PODE. Varios años. Pdvs: Informe anual 1997, 1998, 1999

\*\* ISLR + Regalía + Dividendos. (1) Sin incluir las regalías. (2) Deducidos los Dividendos

Cuando estos asuntos han sido tratados desde el punto de vista de la “Siembra del Petróleo” (Uslar, 1984) se ha supuesto que los ingresos públicos petroleros serían una suerte de complemento de la inversión privada, y que su asignación se haría sobre criterios de inversión y promoción de desarrollo capitalista<sup>2</sup>.

En situaciones semejantes se encontró el enfoque del Capitalismo Rentístico, pues no se consideró con precisión las reiteradas oportunidades en que las magnitudes del ingreso petrolero rebasarían la capacidad de absorción de capital del país (Baptista, 1984), y que nos ubicarían en la paradoja de un Estado que no necesitó ‘quitarle a los ricos para darle a los pobres’, sino que tuvo para repartirle a ambos y más; y que los mecanismos de asignación no obedecerían a los criterios del Capital ...en fin, la Sociedad Distributiva y la creación de variadísimas formas de reparto y apropiación del ingreso petrolero<sup>3</sup>.

El sentido común, ayudado por un cierto razonamiento político, ha preten-

dido simplificar el asunto de la Sociedad Distributiva bajo el tema y el problema de la corrupción; de allí que se haya pensado atacarlo con reformas legales y administrativas, cada una de las cuales ha creado también sus mecanismos de apropiación de ingreso petrolero.

Ese enfoque no ha considerado la naturaleza estructural del sistema distributivo ni la ‘institucionalización’ de algunos de sus mecanismos, más allá de modificaciones en la orientación del gobierno o de reformas a la administración. Muchos de ellos son aceptados como parte de la cotidianidad del país, aceptación que implica saber que cualquier intento por eludirlos puede paralizar la gestión gubernamental o los negocios entre el sector privado y el público: igual en una prefectura de pueblo que en una licitación de obras de un Ministerio en Caracas.

### La manera general de proceder

El discurso de legitimación política des-cansa fundamentalmente en la oferta

de reparto. Obtiene mayor aceptación quien mejor activa la presunción popular de que sí cumplirá la promesa, y quien demuestre con mayor contundencia la orientación o el ejercicio socialmente excluyente del gobierno anterior.

Una vez instalado en el poder, el gobierno se ve enfrentado a 3 factores clave: 1) Las sorpresas de unas variaciones en el ingreso petrolero que no se pueden prever ni controlar porque dependen de la dinámica internacional. 2) El aprendizaje de su propia estructura de poder sobre sus posibilidades y capacidades distributivas. 3) Su disposición política respecto de la estructura de poder pre-existente y los mecanismos distributivos ya instalados.

### **Los mecanismos generales de la distribución**

El subsidio a la gasolina, los créditos otorgados por el sector público a tasas preferenciales, las evasiones impositivas toleradas, los subsidios y exoneraciones a las exportaciones, las importaciones baratas, a dólares preferenciales o por la sobrevaluación del bolívar, las deudas no pagadas y condonadas al sector privado de la economía, los incrementos salariales por decreto y sin ninguna conexión con productividad y rendimiento, los gastos dispendiosos y sin sanción de parte de funcionarios públicos, la burocratización y los empleos, los programas sociales, la gratuidad de los servicios, la deuda pública interna y externa, la producción y venta de bienes básicos sub-

sidiados, los controles de precios etc., todos pagados con cargo a la factura petrolera, son formas cotidianas del distribucionismo.

Un Estado paternal y poderoso actuando ante una sociedad civil acostumbrada a recibir por algunas de las varias vías por las que se distribuye el ingreso petrolero, moviéndose al vaivén de las expectativas y los cambios en el sistema distributivo para adaptarse a ellos, en la medida de lo posible. ‘Agarra hoy, porque mañana no se sabe si estarás en posición de recibir’ (Lombardi, 2003).

No es que estas situaciones sean inexistentes en otros países sino que allí se pagan con mayores y rigurosos impuestos a la población y a las actividades productivas, y cuando se producen en magnitudes de relativa importancia crean efectos recesivos. En Venezuela constituyen las formas cotidianas de la vida socioeconómica, mezcladas con las formas productivas generalizadas en el mundo del capital y la sociedad moderna, pero dominándolas y condicionándolas hasta convertirlas en mecanismos de captación de una parte de los ingresos petroleros.

### **A título ilustrativo. Una forma de reparto: *Las comisiones***

Al lado de las decisiones gubernamentales sobre gastos públicos ordinarios y recurrentes se mueven los promotores de otros gastos, que sustraen de allí una comisión inicial que activa la gestión política, el lobby y la promoción. Esto crea una cadena distributiva de comisio-

nes que va desde las instancias más altas del gobierno hasta los más bajos estratos burocráticos y que involucra a operadores políticos y del sector privado.

Dicho en otras palabras: no hay políticas de desarrollo como tales sino formas (obras, proyectos, programas, estudios, cargos y organismos, etc.) que permiten la apropiación de porciones del ingreso petrolero convertido en gasto público, justificadas en nombre del desarrollo, la justicia, la equidad etc; impulsadas por sus comisionistas.

A partir de allí se alinean algunas de las decisiones de inversión y gasto del sector privado, por intermedio de sus gestores, comisionistas o representantes en el Estado, para convenios directos con empresas y actividades contratadas por el sector público, o por las vías indirectas de subsidios, exoneración de impuestos, créditos ventajosos, etc.

No son las prioridades sociales las que orientan las decisiones y las acciones, ni la tasa de ganancia, ni la velocidad de retorno del capital; es la garantía previa de una comisión que se puede obtener por la posición coyunturalmente ventajosa en que se está para cobrarla lo que termina activando la realización material de los gastos de gobierno.

Incluso, en casos muy frecuentes, si quienes toman las decisiones no son los cobradores de esas comisiones ni participan de ellas, se sabe muy bien que hay otros funcionarios que sí lo hacen, actuando, a veces, a nombre de los no involucrados. Los beneficiarios de esos contratos en el sector privado conocen perfectamente el juego y abultan los

costos para incluir allí las comisiones que pagan por adelantado y lo que luego tienen que repartir en el resto del segmento político administrativo.

Por esta vía se financian también los partidos políticos venezolanos. Algunos de los comisionistas cobran en nombre de ellos y les entregan porciones de lo que obtienen. Quien intente evadir este mecanismo desde la gestión pública se arriesga a que ella se detenga y desfallezca en medio de una lentitud sospechosa y exasperante; quien lo haga desde el sector privado se arriesga a esperar eternamente por los pagos de adelantos de las obras que realiza para el gobierno, detenidos en alguna de las alcabalas de la burocracia.

### **Otra forma: darle más a los financistas para poder darle menos a los pobres**

Otro tanto llega a ocurrir con formas particulares de ejecución de gastos públicos en coyunturas de déficit, apremios de flujo de caja y liquidez monetaria. En los últimos gobiernos el recurso al crédito se ha convertido en un mecanismo altamente eficiente para traspasar riqueza de origen petrolero al sector financiero, a tal punto que durante períodos importantes los bancos obtienen mucho más ingresos de ese mecanismo que de la función normal de intermediación financiera privada.

Se da también allí la paradoja siguiente: en nombre del reparto a los pobres, por vía del gasto en programas sociales,

se ofertan papeles de deuda pública para financiar dichos programas. Esta demanda de recursos por parte del gobierno eleva las tasas de interés de los créditos que obtiene del sector privado, con lo que, proporcionalmente, termina entregándose más riqueza petrolera al sector financiero que a los programas sociales para los que se ha solicitado el crédito.

La política social y de atención a la pobreza termina siendo un importante traspaso de fondos del gobierno a la banca que, por lo demás, no mejora la situación de improductividad de sus supuestos beneficiados, los pobres, y que pasa también por la alcabala distribucionista del sector político que la ejecuta.

A título de ejemplo se señala un dato actual: La participación de las inversiones del sector bancario en valores y activos financieros gubernamentales supera a la de los préstamos y alcanza a 53 %, 10 puntos porcentuales más que en diciembre de 2002. Al cierre de abril del 2003, las inversiones en valores suman 8,07 billones de bolívares mientras que los créditos sin problemas de pagos montan a 7,7 billones. Los ingresos por créditos registran una caída de 8,8 % en 12 meses mientras que los beneficios de las inversiones en valores aumentan 146 %. (Superintendencia de Bancos, 2003).

Es decir, el gran negocio del sector financiero es prestarle al gobierno para que le reparta a los sectores desprotegidos, con lo que termina recibiendo, proporcionalmente, una mayor porción del reparto. Esto se hace desde gobiernos cuya principal bandera política es el combate a la pobreza y a la exclusión.

Obviamente que toda la cadena tiene efectos en el desarrollo económico general, puesto que terminan creándose empleos, gastos inversiones, etc.; pero la eficiencia en la asignación de los recursos es otra en comparación con las sociedades productivas, así como también son diferentes los costos y la productividad: todo decae y se estanca cuando baja el ingreso petrolero.

La distribución social del ingreso termina siendo más injusta y regresiva que en cualquier otra sociedad, aunque se da también un ascenso social vertiginoso en algunas minorías vinculadas con los negocios y la política, y a ratos ocurre también una rotación de las élites en ejercicios de poder (Briceño-León, 1991).

El sistema socioeconómico distributivo ha dado lugar a la eliminación de formas de reconocimiento por prestigio, esfuerzo y dedicación. Cada individuo de los sectores medios y altos de la sociedad sospecha del resto del cuerpo social en cuanto al origen de los bienes que pueda usufructuar en un determinado momento; hay un surgimiento de riquezas súbitas e inexplicables y efímeras en muchos casos. El igualitarismo termina siendo una forma enmascarada de la complicidad; toda diferenciación por méritos, esfuerzos y capacidades termina resultando odiosa (Rodríguez, 2003).

Se crea así esa paradoja de un país pobre con una exclusión social creciente, con empresarios que no saben reaccionar frente a las crisis como no sea llevándose sus capitales al exterior o pidiendo más protección y subsidios, igual que los más desamparados marginales (Naim,

1984). Del otro lado, una burocracia cada vez más desentendida de sus clientelas y más rica en lo personal, que a cambio no puede sino tolerar la impunidad y la colectivización de la culpa; es decir, el estado de anomia social creciente en que hemos vivido desde hace por lo menos tres décadas.

### **Fundamentos de legitimidad en una sociedad distributiva**

El principio de legitimidad de una sociedad distributiva es que no puede haber excluidos de la distribución, mucho menos, como en el caso venezolano, cuando el discurso sostenido a lo largo de toda la historia petrolera es que se trata de un bien de propiedad colectiva: a medida que aparecen y se incrementan los excluidos comienza la ilegitimidad. La crisis de legitimidad se hace mayor si la exclusión distributiva se expresa como una orientación económica explícita del Estado (caso del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez 1989-1992 y su programa económico “el Gran Viraje”, de orientación liberal).

Siempre que se mantenga el principio de no exclusión, en la sociedad distributiva el problema central es la magnitud de la riqueza a repartir y no las formas en que se hace; con la distribución no se pone nada en peligro, pues la riqueza que se reparte es, fundamentalmente, una renta petrolera<sup>4</sup>, al contrario de lo que ocurriría en la sociedad capitalista-productiva si las ganancias se destinaran a un fin distinto a la inversión, pues co-

lapsaría el sistema de reproducción ampliada del capital.

Lo que se sostiene para la sociedad distributiva no presupone en modo alguno criterios de equidad o justicia distributiva, no; solo mecanismos de distribución y ventajas coyunturales y estructurales para la apropiación.

### **La gran contradicción**

La contradicción esencial de la sociedad distributiva es que los mecanismos de distribución terminan convirtiéndose en alcabalas de la distribución. Gradualmente sus gestores, comisionistas y líderes terminan apropiándose cada vez más de más porciones de lo que deberían repartir, con lo cual aparece una exclusión social que deslegitima su estructura de poder y sobreviene la crisis. El contrapeso a esa tendencia depende del grado de organización y reacción de los grupos sociales y de las estructuras de poder que se creen dentro y fuera del Estado.

La única manera de minimizar la conversión de los mecanismos distributivos en instrumentos de apropiación del ingreso petrolero es con una máxima desconcentración (redistribución social, política y territorial del poder), que actúe como contraposición a esa tendencia; que las subunidades territoriales (municipios y estados) actúen como contrapeso del poder central y recuperen sus competencias, y la sociedad civil y las comunidades organizadas ejerzan a plenitud sus funciones de participación, de supervisoras y sancionadoras (este es el

sentido de fondo de la descentralización) de la gestión del Estado. Esto es, distribuir más y mejor, a partir de la desconcentración y descentralización del poder (Rojas, 2003).

Para los años siguientes a los contenidos en el cuadro 2 no fue posible obtener la información; no aparece en las cifras oficiales, lo cual es un reflejo de la exacerbación de las pugnas y enfrentamientos entre el gobierno central y los regionales que le han hecho una fuerte oposición. La estrategia oficial ha sido la retardar por cualquier vía la entrega de los recaudos a los gobiernos estatales y municipales.

Según el Presidente de la Asociación de Alcaldes de Venezuela, para mediados de 2004 la deuda del gobierno central con alcaldías y gobernaciones por concepto de aportes del FIEM, FIDES y LAEE (2002-2004) es mayor a 5 millardos de dólares (Bijani, 2004).

A juzgar por estos hechos y por los datos del cuadro 2, la distribución descentralizada alcanzó su máximo valor en 1998 (23,7%), paradójicamente el año de menor ingreso petrolero en los dos últimos períodos de gobierno.

La distribución internacional promedio entre gastos centralizados y descentralizados es 56 a 44 (De la Cruz, 1998); en Venezuela es 80 a 20 y con tendencias a que se profundice el gasto centralizado. De hecho, una de las interpretaciones que puede hacerse de la actual crisis política que vive el país, es concebirla como un enfrentamiento entre un modelo descentralizado incipiente, que venía imponiéndose gradualmente desde 1989 (año en que se inició la elección directa de alcaldes y gobernadores y que había permitido un desplazamiento parcial de la anterior estructura de poder centralizada) y el modelo actual, que es una vuelta al centralismo pero con otros ac-

**Cuadro 2. Participación porcentual de la descentralización en el gasto total (millones de bolívares)**

AÑOS	1992	1993	1994	1996**	1997	1998	1999	2000
Situado Constitucional	12,6	14,6	16,8	14,54	16,61	17,1	12,72	14,28
FIDES*				0,38	1,28	3,7	3,2	3,3
LAEE***						2,9	1,9	2,5
Total descentralizado	12,6	14,6	16,8	14,92	17,89	23,7	17,8	20,1
Total gasto fiscal	965.349	1.105.792		5.294.183	7.825.656	11.243.899	14.557.816	17.878.137

Fuente: OCEPRE. Ley de Presupuesto. Varios años. \*FIDES: Fondo intergubernamental para la Descentralización. \*\* Segunda reconducción del presupuesto de 1995. \*\*\*Ley de Asignaciones Especiales LAEE

tores. Éstos, liderizados por militares, tienen una franca tendencia hacia una estructura vertical de mando, más proclive al modelo centralizado. Como se verá de inmediato, esta disposición encuentra un sustento material en el ingreso petrolero.

### La gran paradoja

Lo paradójico del asunto es que, hasta ahora, los incrementos del ingreso petrolero han conducido a mayores concentraciones de poder, como lo evidencia el cuadro 3.

Juzgando por los resultados electorales, se observan cuatro períodos perfectamente diferenciados de dominio territorial por parte de los partidos políticos: dos más democráticos (donde más partidos dominan el territorio 1958-1968 y 1989-1998) y dos menos democráticos, respecto a los anteriores (donde menos partidos dominan el territorio, incluso con situaciones donde todo el territorio lo domina un solo partido; 1973-1988 y 1999 ...).

Si se observan los datos de la primera columna del cuadro 3, que no es más que el comportamiento del ingreso petrolero durante la democracia, se ve que los períodos más democráticos corresponden a crecimiento moderado y decrecimiento de ese ingreso, y los menos democráticos a crecimientos acelerados de dicho ingreso. Ha habido hasta ahora una relación directa entre ingreso petrolero y concentración de poder (Rojas, 2003).

Pareciera estar el país en un círculo vicioso de desgaste y deterioro que no se enmienda con los incrementos del ingreso petrolero. La posibilidad de romper el esquema pendular que muestra el cuadro anterior es que las fuerzas e intereses locales y regionales que se han construido durante estos diez años de ejercicio de la descentralización, sean capaces de anteponerse a las nuevas tendencias centralistas, verticales y autoritarias y enrumben el país por un camino de profundización democrática.

### Una hipótesis sobre lo que está ocurriendo en el sistema distributivo bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999...)

El discurso de legitimación del nuevo gobierno se concentra en plantear la reinserción de los que fueron excluidos del reparto en los períodos anteriores a 1998, incluir a los pobres y castigar a los responsables de tal exclusión, disolviendo los núcleos políticos e institucionales del anterior sistema distributivo por ineficientes y corruptos (allí se incluye también la descentralización)<sup>5</sup>.

Las tres situaciones mencionadas con anterioridad a las que se enfrenta todo nuevo gobierno en Venezuela, para el caso del actual Presidente, conformaron el escenario siguiente:

1. Un aumento inusitado y sostenido del ingreso petrolero que supera en más de 30% la renta percibida en el quinquenio anterior, como producto, en parte, de una estrategia petrolera

**Cuadro 3. Desconcentración y descentralización del poder y la dinámica del ingreso petrolero fiscal. Número de triunfos estatales por partido, (votos pequeños)**

Ing. Petrolero % interan. (1)	AÑO	AD	COPEI	OTROS	
	1958	17	2	4	Desconcentración
6,8 %	1963	16	3	4	
4,6 %	1968	13	8	2	
16,5	1973	22	1		Concentrado
38,7 %	1978	14	9		
	/1979	2	21		
14,7 %	1983	23			
	/1984	23			
-5,2 %	1988	22	1		Desconcentración
	1989**	16	5	2	
	1992**	12	8	3	
1,5 %	1993*	10	5	8	
	1995**	12	3	7	
6,9 %	1998** (2)	7	5	11	
	1998*	15	4	5	
38,0%	1999 (3)	0	0	22MVR	Concentrado
72,0 %	2000**	3(5)	1	13MVR(4)	

Fuente: CSE-CNE, BCV. Cálculos

(\*\*) Elecciones de gobernadores. Principal partido de la coalición ganadora.

(\*) Votos a diputados por listas. Principal partido de la coalición ganadora.

(/) Elecciones de concejales

(1) Variación interanual promedio del ingreso fiscal petrolero para cada quinquenio de gobierno.

(2) Incluye nuevas elecciones en los estados Nueva Esparta (marzo 99) y Apure (julio del 99). En noviembre de 1998 los ganadores fueron COPEI y AD respectivamente.

(3) En los otros dos estados ganó una coalición de la que formó parte el MVR. Elecciones para la ANC. Julio de 1999. Las otras dos elecciones de ese año arrojan resultados similares.

(4) Otras tres gobernaciones fueron ganadas por coaliciones que apoyan al gobierno.

(5) En el estado Zulia AD no participó directamente; lo hicieron grupos de militantes bajo otras agrupaciones; no obstante, se reconoce en ellos la presencia de ese partido.

de defensa de los precios y recortes de producción, desarrollada por Venezuela junto con el resto de los países de la OPEP.

2. La instalación de una estructura distributiva con mucha influencia del

sector militar que domina el gobierno, con predilección por los operativos y las actividades de efecto rápido, muchas de ellas anunciadas súbitamente por el Presidente, no contenidas ni en sus propuestas de gobierno ni en los

- planes previamente promocionados.
3. Una actitud poco negociadora con respecto a la estructura de poder preexistente, que ha conducido a situaciones de conflicto extremo y a la creación de sistemas distributivos paralelos, altamente centralizados. Ellos conviven precariamente con lo que queda de la estructura de poder anterior, cuyas formas institucionales, incluso constitucionales, el Presidente no puede eliminar aunque sí debilitar.

Desde la perspectiva de considerar a Venezuela con el enfoque distribucionista, la pregunta general es: ¿Qué es la revolución del Presidente Chávez: Estamos ante formas distributivas nuevas, radicalmente diferentes respecto al pasado. Tienen ellas capacidad para crear las bases productivas de la Venezuela futura no petrolera, o seguimos patinando en un distribucionismo que hará crisis nuevamente por la deslegitimación que acumula el sistema, igual que en el pasado, o por una caída posible de los ingresos petroleros? ¿Puede cumplir la promesa de incluir a los excluidos de los gobiernos anteriores, contando para ello con recursos más abundantes que cualquier otro gobierno? ¿Puede esta estructura de poder escapar a la contradicción descrita para toda estructura de poder en una sociedad distributiva, según la cual sus miembros terminan apropiándose de proporciones cada vez mayores de lo que deberían repartir?

Para considerar estos asuntos es necesario presentar sumariamente algu-

nos de los elementos de la estructura distributiva formal y los añadidos que ha hecho el actual gobierno.

### **La estructura distributiva formal y sus añadidos**

#### *A. Distribución por el gobierno central*

- Presupuesto ordinario (ministerios)
- Créditos adicionales
- Empresas del Estado

#### *B. Distribución directa a las regiones*

- Situado constitucional: 20 % de los ingresos ordinarios previstos anualmente en el presupuesto nacional. Se distribuye de acuerdo a: un porcentaje fijo (30 %) para todos los estados y el resto proporcional al tamaño de la población de cada uno de ellos. La nueva Constitución Nacional (1999), liderizada por el actual Presidente, puso un techo máximo a este porcentaje, retrocediendo respecto a Ley de Descentralización (1990), que dejaba abierto el porcentaje de posible incremento, y que ya había conseguido elevarlo hasta un 20 % respecto a lo especificado en la Constitución de 1961.
- Ley de asignaciones especiales (LAEE): una de las principales leyes aprobadas por iniciativa de las fuerzas de la descentralización. Se financia con 20 % de la regalía que retiene el gobierno central luego de lo que se aporta para el Situado Constitucional. Se distribuye en: 70 % para estados petroleros y 30% para los no petroleros.

Se asigna sobre la base de proyectos evaluables y se otorga según un rango de prioridades que comienza con programas de saneamiento y equipamiento ambiental.

- Fondo de inversiones para la descentralización (FIDES): 15% de lo que se recauda por Impuesto al Valor Agregado (IVA). Se distribuye entre los estados y municipios en proporción a indicadores de pobreza y poblacionales que incluyen un Fondo de Compensación Interterritorial. Financia proyectos de transferencia de competencias y descentralización que deben sustentarse y evaluarse.
- Fondo de inversiones para la estabilización macroeconómica (FIEM): creado con los montos adicionales de ingreso petrolero que vayan más allá de un cierto valor previsto para el barril de petróleo en el presupuesto nacional -15 \$/barril, para el caso del 2002. Una parte de ese ingreso se asigna al gobierno central, otra a las gobernaciones y alcaldías y otra a PDVSA. En su filosofía inicial se señala que se acumula en los períodos de bonanza y se represa para ser utilizado en los períodos de caída del ingreso petrolero. El actual gobierno modificó la ley para no hacer más aportes a partir de octubre del 2002. Se gastaron todos los recursos represados hasta octubre de 2003, salvo los de PDVSA, aun cuando el período ha sido de incremento de los precios y del ingreso petrolero y no de caída. Tal vez es esta la mayor manifestación de las variaciones del distribu-

cionismo actual respecto a los gobiernos anteriores

### *C. Nuevos componentes o reorganización de funciones del sistema distributivo por parte del actual gobierno (1999...)*

A los mecanismos distributivos descritos, que fueron creados por la estructura de poder anterior al actual gobierno y con la cual mantiene una permanente tensión, el nuevo gobierno ha añadido una serie creciente de nuevos mecanismos distributivos, cuyos rasgos dominantes son: 1) dependen directamente del gobierno central y su burocracia; 2) apuntan hacia los sectores menos atendidos de la población y a problemas de tratamiento y resultados inmediatos; 3) en casi todos los casos están dirigidos por militares.

A continuación se presenta una lista no exhaustiva y no sistematizada de ellos y algunos elementos de su caracterización y situación, siguiendo la información contenida en la página web del gobierno ([www.gobiernoonline.com](http://www.gobiernoonline.com); página principal y sus links). Lo que se busca es evidenciar la profusión y heterogeneidad de estos instrumentos, no un estudio exhaustivo de ellos. Se busca también dar algunas pistas de su posibilidad de convertirse en elementos de una estructura socioeconómica reproductiva, capaz de superar el distribucionismo y generar alternativas económicas no petroleras.

Esta valoración se hace a partir de información de prensa reciente, incluida la publicada por los propios organismos gubernamentales. Es difícil realizar un balance sistemático de este esquema distributivo a partir de sus propios datos,

pues no aparecen regularizados en las páginas del gobierno; también, en algunos casos, es muy reciente su inicio como para evaluar sus resultados, así que sólo es posible hacer señalamientos generales e hipotéticos respecto a su orientación o a partir de indicios parciales sobre su desarrollo.

#### C.1 Bancos o equivalentes:

– *Banco del Pueblo*. Mecanismo para financiar iniciativas populares a tasa de interés muy bajas y con períodos de gracia para su pago. Los montos de los créditos que otorga son pequeños (máximo de 10 millones de bolívares, cerca de 5.000 dólares en el 2002), y no exige garantías para otorgarlos. El banco tiene cinco años de creado. Cuatro presidentes lo han gerenciado en ese período. Goza de un régimen especial, según el cual no puede ser intervenido por la superintendencia de bancos.

La auditoria realizada al Banco del Pueblo el 2002, por la Firma Materan *et al.*, evidencia pérdidas acumuladas por 7,49 millardos de bolívares. El capital social desciende de 31,047 millardos a 25,320. Está protegido por el régimen especial de la ley de microcréditos. No paga impuesto sobre la renta (ISRL), pues desde 1998 hasta 2001 ha acumulado pérdidas fiscales por 1,19 millardos de bolívares. Adicionalmente posee pérdidas fiscales declaradas de 1,15 millardos, de las cuales 235,6 millones vencieron el 2002; 95,7 millones en el 2003 y 822,1 millones en el 2004.

Su principal negocio, las inversiones en papeles públicos (y no la entrega de microcréditos), no está generando ganancias. 88 % de su patrimonio está colocado en papeles de Deuda Pública Nacional -DPN- o letras del tesoro y 9 % de su capital lo ha otorgado en préstamos pequeños.

De los 2,96 millardos de bolívares que invirtió en títulos valores disponibles para su venta al final del año 2002 acumuló una pérdida de 731,12 millones por resultados de la gestión de negociación y por la caída de las tasas de interés de los bonos oficiales el 2do. semestre de ese año.

En su fundación, la entrada de recursos por compra de papeles generó un ingreso de 3,877 millardos de bolívares (90 % de todos los recursos que percibe el banco). Los préstamos otorgados solo provocaron una entrada de 246,3 millones de bolívares. Apenas 9 % del capital del banco son microcréditos. La cartera de créditos reúne un total de 2,29 millardos, de los cuales 1,87 millardos están colocados en cartera vencida. 81 % de los créditos presenta retardos.

No parece haber aquí, a juzgar por la morosidad y las pérdidas, un mecanismo de reposición y reproducción ampliada de pequeños capitales. Las reinyecciones para mantenerlo a flote dependerán de nuevos ingresos petroleros.

– *Banco de la Mujer*: Financia microproyectos presentados por mujeres organizadas preferiblemente en cooperativas, a tasas de interés mínimas

y con lapsos prolongados para su cancelación y períodos de gracia.

- *Banco Industrial de Venezuela*: es el banco gubernamental más importante. Culminó el 2002 con una pérdida de 27,8 millardos bolívares. 75 % de los ingresos financieros de la institución provienen de la compra venta de papeles gubernamentales, mientras que 21 % se deriva de la intermediación de préstamos a otros sectores del país. Al cierre del 2002 el total de préstamos cedidos ascendía a 292,4 millardos de bolívares, de los cuales 171,08 millardos registraban retraso e incumplimiento. 33 % de préstamos industriales sin cancelar. Tiene 138,5 millardos en financiamientos al día y 147,6 millardos son créditos con demoras o en cobranza judicial. Su índice de morosidad (65 %) es uno de los más altos del sistema bancario nacional. El BIV ya ha recibido dos inyecciones de capital; una de ellas en 2001 de 125 millardos de bolívares a través de una colocación de bonos. (Superintendencia de Bancos, 2003).
- *Banco de Desarrollo* (BANDES). Funciona como un banco de coordinación y financiamiento para otras entidades gubernamentales (otros bancos ya citados y misiones); financia proyectos de inversión para cooperativas y empresas medianas. Hasta la fecha las cifras oficiales indican que de los 10 millardos de bolívares que BANDES aportará para los microcréditos, apenas se han ejecutado 940 millones; 9,4 % de lo previsto. (El Nacional 28-01-04. P. A/18).

- *Otros*: Fondo Único Social (FUS), Fondo de Desarrollo Microfinanciero

### Otros mecanismos de financiamiento distribucionista

- *Diferencial cambiario*. En los últimos tres años el Banco Central de Venezuela (BCV) le entregó al Estado venezolano 7,8 millardos de \$ en utilidades cambiarias. La devaluación del bolívar, que genera esas utilidades, es un componente esencial de una inflación acumulada en los últimos cuatro años de 159 %.
- *Partida secreta, ajustes presupuestarios*.
- *Deuda pública interna*. En 4 años y medio el gobierno aumentó el endeudamiento interno de 2,31 billones a 21,8 billones de bolívares (BCV, 2003).
- *Planes especiales*:
  - a) Plan de compras directas del sector público: El ministro Ramón Rosales no logró cumplir con la meta de gastar 1,1 billones (20 % de las compras que realiza el gobierno en un año) en compras nacionales por asignación directa. Contratar con empresas nacionales para ejecutar obras y prestar servicios. Se esperaba crear 250.000 empleos y un aumento del PIB manufacturero en 4 o 5%  
Para agosto, luego de dos ruedas de negocios, solamente se presentaron proyectos para adquirir productos nacionales por 800 millardos, 72,8 %

de la meta establecida, de los cuales solo se habían contratado 21, 5 mil millones de Bs. El ministro alegó que no se podrían lograr las metas por lo novedoso del plan, lo que lo hacía susceptible de errores.

A un mes y medio de finalizar el año 2003, el nuevo ministro, Wilmar Castro, admite que sólo se comprometieron compras por el orden de los 590 millones de bolívares. 53,6% de la meta original. La meta de empleo fue rebajada a 80 mil empleos.

Gremios empresariales señalaron que la baja adjudicación de las compras se debió a la falta de insumos importados para fabricar bienes locales (por el control de cambio), a la caída de la producción industrial y al poco interés de los ministerios en comprar productos hechos en el país. (Hernández, 2003)

Hay valoraciones parciales sobre el efecto económico de algunos de esos proyectos, formuladas incluso desde sectores gubernamentales. Para el programa de compras directas (1,1 billones de bolívares), se señala que el 82 % del valor agregado nacional lo generan las grandes industrias (excluidas del programa) contra 17 % de las incluidas.

Si se tomara al pie de la letra la orientación de buscar los sectores más productivos y con mayor capacidad de generar empleo formal, atribuida por el Ministro de Industria y Comercio a este programa, debería considerarse a la industria de alimentos que aporta 32,4 % del valor agregado nacional,

dentro del cual la pequeña y mediana industria contribuye sólo con el 3,1 de la producción del sector.

El segundo sector de la industria manufacturera que más coopera con el PIB es el químico (20,2%), del cual la gran industria entrega el 17,9 %. (Comisión de Asesoría Económica de la Asamblea Nacional, 2003). Como se ve, la orientación estratégica, más allá del efecto distributivo directo e inmediato, es estimular la creación de un nuevo empresariado y menos atender la generación de empleo en el sector formal. En todo caso habría que añadir la incógnita del efecto acumulativo de mediano plazo en cuanto a generación de empleo y ampliación de capacidades y destrezas productivas duraderas.

En ese sentido es poco el tiempo transcurrido en algunos de sus programas como para apreciar el efecto que puedan tener en la formación real de una nueva capa de pequeños y medianos empresarios, más allá de las meras destrezas de apropiación de porciones del ingreso petrolero en condiciones de ventajas ideológicas o identificaciones políticas.

- b) PROAL. 11 millones de bolívares anunció el Ministro de Agricultura para la reactivación del programa en el país. Los bodegueros encontrarán en los centros de acopio productos al costo de julio de este año. Se reactivará el programa a partir de la segunda quincena de este mes. (Márquez, 2003).
- c) MERCAL. Se inició en abril de 2003. El 30 % de la población venezola-

na tendrá acceso a alimentos a bajo precio hasta diciembre de este año, con una oferta promedio de 3.200 tn. diarias, anunció el Presidente Chávez “...hoy hemos llegado a las 1.500 tn. por día, la mitad de la meta fijada para finales de año, de alimentos a precios que están por debajo de los regulados oficialmente (subsidio de un 30 % sobre los precios). Plan que se comercializa desde comienzos de año en los MERCAL, de los cuales el presidente ha inaugurado 34 en diversos estados del país” (Diario **Frontera**.16-10-03. P.7b).

Las cifras oficiales para julio del 2004 señalan la existencia de 207 mercales de tipo uno, 312 de la variante dos, 55 centros de acopio, 5 mil 350 bodegas o mercaletos (en casa familiares) y 195 móviles. En conjunto ellos benefician a 5,5 millones de personas al mes, con la perspectiva de elevar esa cifra a 10 millones en lo que resta de año. La construcción de los módulos de MERCAL está a cargo del Ministerio de la Defensa. El financiamiento de los programas de MERCAL se hace a partir de los fondos en fideicomiso de PDVSA-CVG.

- d) Plan Sobremarcha, Plan Bolívar 2000, Plan de Empleo Rápido, Plan Montatu Negocio, Plan de Cultivos Urbanos.
- e) Plan Barrio Adentro. Destinado a prestar servicios básicos de salud a los habitantes de los sectores marginales en centros urbanos y comunidades rurales del país. Cumple una importantísima función social en áreas sin hospitales y centros ambu-

latorios. Está atendido por médicos cubanos llegados al país para esa misión específica.

f) Misiones:

- Misión Ribas. Es un programa educativo alternativo que proporciona la oportunidad de continuar los estudios de bachillerato, mediante un régimen especialmente adecuado a la condición de adulto. Se crea la comisión Presidencial Misión Ribas el 16 de octubre de 2003. Su finalidad es incluir a todas aquellas personas que no han podido culminar el bachillerato. La administración de la Misión es responsabilidad de PDVSA. Actualmente están funcionando 23.136 ambientes a nivel nacional que atienden un número de 674.270 personas. Se obtiene el título de bachiller en dos años mientras que en los estudios ordinarios toma 5 años. Los estudiantes más necesitados (20 %) reciben becas de 160.000 bolívares mensuales.
- Misión Robinson. En junio de 2003 se designa la Comisión Presidencial de la Misión. Los documentos oficiales la designan como la operación cívico-militar más importante de la historia republicana de nuestro país. Tiene como finalidad enseñar a leer y a escribir a más de un millón de venezolanos. Abarca también a quienes, sabiendo leer y escribir, deseen culminar su educación básica. Los cursantes reciben una beca mensual.
- Misión Vuelvan Caras. El Presidente anunció el inicio de la misión Vuelvan Caras: “No es un plan de empleo. Es un plan para insertar a la

*masa popular en la transformación del modelo económico. El Instituto Nacional de Cooperación Educativa INCE va a ser vital. Los que se incorporan van a recibir una beca salario de 185.000 bolívares mensuales. Tienen que aprender un oficio, una actividad técnica, capacitarse para el trabajo. La meta es incorporar entre 1 millón y 1,2 millones de personas este año. Comenzaremos con los que están en las misiones Robinson 1 y 2, Misión Ribas y Misión Sucre”* (Chávez, 2004). La misión se activó en marzo de 2004 y tienen su sede coordinadora en el Ministerio del Trabajo. Hasta julio de ese año contaba con 40.000 participantes en todo el país y aspira a incorporar un millón de venezolanos.

- Misión Guaicaipuro. Para atención a los indígenas del país. Se inició en octubre del 2003. Busca también la delimitación de las tierras de los aborígenes venezolanos y la creación de microempresas en las comunidades indígenas.
- Misión Piar. Para atención a los pequeños productores mineros. Se inició con la entrega de 59 créditos a mineros de la región de Guayana. Incluye la construcción de 4 mil viviendas en el eje Upata - Km. 88 (estado Bolívar).
- Misión Sucre. Creada en septiembre de 2003 por decreto presidencial. Con ella se pretende incorporar a los estudios universitarios a todos los bachilleres (500.000) que no hayan sido aceptados en las universidades nacio-

nales (romper los círculos de exclusión social) o que hayan abandonado su carreras; ofreciendo estándares de calidad vinculados a “...valores como compromiso, solidaridad y no sólo a lo meramente técnico” (Misión Sucre, 2003). Esta misión se cumple a través de convenios con universidades experimentales del país e institutos de educación superior (algunos de reciente creación), siguiendo una combinación de modalidades convencionales y no convencionales de formación. Busca la transformación de todas las prácticas obstaculizadoras, los métodos de selección y admisión excluyentes, resolver el problema del cupo universitario. Tiene en la universidad bolivariana su punta de lanza. (Ministerio de Educación, 2003).

Estos planes y misiones son financiados a través de PDVSA, el Banco Industrial de Venezuela, BANDES, el Fondo Único Social FUS, Banco del Pueblo, Banco de la Mujer, estos últimos excluidos deliberadamente de los controles aplicables al resto del sistema financiero nacional. Se trata de formas expeditas del reparto.

Toda esta gama de nuevos instrumentos distributivos conduce a interrogantes generales respecto a la función del Estado: bien por que se piense que se está creando un Estado paralelo, como si el gobierno estuviese fuera de él; o bien por que pareciera que los excluidos lo son de un organismo extraño, distinto al Estado mismo. Cuando se ofrece el Plan Barrio Adentro... ¿a quién se quiere atender

sino a los excluidos de las políticas regulares de salud del Estado venezolano y su Ministerio de Sanidad? Cuando se crea un programa para los mineros... ¿no se está reconociendo que un organismo del gobierno, en este caso el Ministerio del Ambiente, los tiene desatendidos?

Cuando se ofrecen planes de estudios paralelos al sistema educativo formal... ¿no se está acaso reconociendo su fracaso y, en consecuencia, la necesidad de reformar el Estado y sus sistemas educativo y de salud?

Con las misiones educativas, por ejemplo, se intenta solventar la consecuencia del problema, se auxilia a las víctimas del Estado, pero no se es capaz de reformar el Ministerio de Educación. Por otra parte, se pone el énfasis en los aspectos marginales de cada uno de los problemas, en un orden de prioridades invertido respecto a la magnitud de ellos.

El sistema educativo formal tiene 20 mil escuelas y solo 4 mil de ellas son diversificadas, hasta noveno grado. Cuando los niños salen de la educación básica -sexto grado- se ven obligados a buscar inscripción en alguna de esas escuelas diversificadas. Allí aparece el principal cuello de botella. En el paso entre sexto y séptimo grado se detiene la secuencia. De 100 que inician primaria llegan 33 al noveno grado y sólo 16 terminan el bachillerato. Si se juzga por la propaganda y las horas de discurso que el Presidente dedica a las misiones pareciera que más importantes son los que están afuera del sistema que los que están adentro y fracasando, aunque aquellos sean una cifra marginal respecto a éstos.

Lejos de encarar ese asunto el gobierno opta por recurrir a mecanismos elusivos y marginales que exigen en muchos casos la duplicación de gastos y esfuerzos, sostenibles sólo en situaciones de bonanza fiscal petrolera, sin que se pueda garantizar tampoco que generarán un capital humano mejor formado. Si cinco años de estudio, con evaluaciones permanentes y dedicación a jornadas completas no han permitido formar un buen egresado de bachillerato, ¿podrá hacerlo un programa de dos años de duración a jornadas parciales y sin mecanismo de evaluación completo? Sin dudar de la existencia de sectores que pueden sacar provecho formativo a las misiones ¿sería igual la incorporación a ellas si faltara el incentivo de las becas?

Lo más preocupante del problema es que, mientras la energía y los esfuerzos se concentran en las misiones, el Estado y la sociedad siguen generando excluidos de los sistemas de salud y educación, de la producción y el empleo. Las magnitudes del gasto público que exige esa combinación de factores son, sencillamente, insostenibles en el mediano plazo, aun si crece el ingreso petrolero.

## **Cambios en el sistema distributivo**

A juzgar por lo descrito, se estaría ampliando el sistema distributivo, institucional y parcialmente descentralizado, basado en porcentajes preestablecidos de distribución y unas ciertas exigencias de elaboración de proyectos y sustentaciones técnicas, (no por ello eficiente, y

movido también por el cobro de comisiones) para incorporar de manera creciente nuevos mecanismos, de efectos aparentes inmediatos, altamente centralizados y mucho más discrecionales, basado en criterios relacionadas con identificaciones ideológicas, reivindicaciones para el pueblo pobre y capacidades de movilización más que en la presentación de proyectos, que pretende también reivindicar un cierto nacionalismo económico sustentado en cooperativas y pequeñas y medianas industrias<sup>6</sup>.

El actual gobierno ha constreñido hasta el extremo de la ilegalidad y la presión política los mecanismos del Situado Constitucional, LAEE, FIDES, FIEM y es permanente e imprevisible la entrega retardada de los dozavos correspondientes a los gastos elementales de funcionamiento de los estados y municipios. Por otra parte, ha multiplicado las nuevas opciones distributivas, sin que pueda constatarse un mejor resultado social ni un aumento de la eficiencia distributiva, si se juzga por el comportamiento de los indicadores convencionales de empleo; todo lo contrario, ambas cosas parecen haber empeorado, aunque los efectos políticos, por el inmediatez y efectismo de algunas de las acciones, son favorables al discurso legitimador del gobierno.

El enorme poder comunicador del Presidente ha sido, con todo, el principal factor de éxito de esta orientación. Las metas de cumplimiento y los alcances sociales de los programas son mínimos en comparación con las expectativas creadas, y si juzgáramos por el estado

de morosidad de las cuentas de las entidades financieras tendríamos que llegar a la conclusión de que son más formas populistas de reparto que verdaderas inversiones para el desarrollo y la inclusión social.

No obstante, el “efecto demostración” de estas realizaciones ha contribuido grandemente a mantener un cierto respaldo entre los sectores sociales más depauperados y entre sectores medios emergentes y nuevos empresarios; es decir, sus resultados políticos, como ya ocurrió en el pasado, son positivos. Se está reforzando el modelo distributivo a partir del impresionante incremento de los ingresos petroleros.

### **Una cosa es la defensa de los pobres y otra la búsqueda de su desarrollo social**

En opinión de un investigador y estudioso del tema nacional... *“La de Chávez es una gestión que sumerge a Venezuela en una trampa de baja actividad económica, creciente endeudamiento y mayor pobreza, en medio de un proceso de masiva transferencia de riqueza hacia los tenedores de papeles públicos... Mercal y las misiones constituyen la forma más descarnada del reparto de la renta... Una política social ligada al ciclo petrolero tiene que replegarse cuando pasa la bonanza, justamente cuando la población es más vulnerable, y deviene en un corte asistencialista que no permite a los desposeídos salir de su condición...”* (Vera, 2003).

¿Cómo se va a financiar un gasto que supera las posibilidades de ingreso? Con un tipo de cambio fijo, para mantener baja la inflación; los mecanismos de financiación llevan a más deudas de cortísimo plazo y elevadas tasas de interés compensables con más ingresos fiscales para su servicio, lo cual significa más impuestos y el incremento de la pobreza y la exclusión social.

### ¿Con respecto al pasado?

Es diferente el mensaje político, por que, en efecto, en los dos gobiernos anteriores la idea del reparto, aunque se siguió aplicando, fue menos importante que el énfasis en la inversión productiva y las reformas económicas y la descentralización; en cierto modo, el discurso liberal. El pueblo se sintió abandonado y recibió golpes directos por la devaluación y el incremento de los precios internos de la gasolina. Los gobiernos tenían, además, menos que repartir por que PDVSA se estaba quedando con una proporción mayor del ingreso petrolero bruto, en comparación con el Estado (PDVSA terminó convenciendo a los políticos de su estrategia) y el precio del petróleo bajó. Ahora, por contraposición, el precio ha subido considerablemente, PDVSA adelanta dividendos al gobierno, aumentó la renta, se utiliza un recálculo de los beneficios cambiarios que aporta mayores ingresos en bolívares, y se gastó ya lo acumulado en el FIEM.

Si asumiéramos que ahora le está llegando más a la población más pobre, en-

tonces este reparto no ha tenido efectos sobre el empleo ni sobre el rendimiento y la continuidad escolar; es un reparto menos productivo, más parasitario que los anteriores, aunque puede estar creando mecanismos de compensación inmediatos al desempleo y las urgencias de algunas capas de la población. La gente se gasta el dinero recibido y nada más; la cantidad de excluidos es de tales proporciones que el efecto de lo que se reparte es ínfimo.

En los últimos tres años el PIB ha caído en 18 %, la inversión privada en 52%, hay un millón de nuevos desempleados; y del millón de nuevos empleos creados 75% pertenece al sector informal. La tasa oficial del desempleo para finales del primer trimestre de este año es de 17,3 %, creciente respecto a los años anteriores. Los ingresos totales por exportaciones petroleras alcanzan a 107 millardos de \$. Los indicadores socioeconómicos generales no petroleros se mueven, por primera vez en un período de bonanza petrolera, en sentido contrario a ella.

Con relación al pasado reciente, el Presidente tiene a su favor el énfasis en su discurso respecto a los pobres, metas más puntuales, más específicas socialmente, un mayor y directo control de PDVSA, y una disposición más directa e inmediata de los recursos a repartir; y ha demostrado que se pueden obtener más recursos e incrementar los gastos extraídos del petróleo de formas indirectas y directas, del IVA, del Impuesto al Débito Bancario (IDB), en comparación con los gobernantes anteriores que se mostraron -comparativamente- recatados al respecto.

La ampliación-sustitución de una estructura distributiva por otra no elimina el principio de su dinámica. Por otra parte se reforzó la concentración del poder, lo que conduce a que los mecanismos de apropiación de riqueza, por parte de la nueva estructura de poder, se incrementen. Así que se está generando de nuevo una exclusión social que, además del pueblo pobre y marginado, incluye a poderosos sectores de la clase media y los empresarios (algo parecido a lo que ocurrió durante “El Gran Viraje”, el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez). Al mismo tiempo se están creando pequeños núcleos empresariales y empresas cooperativas, beneficiados por las nuevas formas de reparto y con una alta identificación ideológica con el gobierno.

Por ello se está dando una nueva crisis de legitimidad, cuya velocidad de desarrollo dependerá de la dinámica de los ingresos petroleros, por un lado, y de las habilidades comunicacionales del gobierno para prolongar el ‘efecto demostración’ de sus obras. No obstante, habría que advertir que una cierta movilización social de base (tomarle la palabra al gobierno en cuanto a la participación de las comunidades y grupos sociales en la gestión pública, incluso a partir de los grupos afectos al gobierno por razones más socioeconómicas que ideológicas) podría minimizar el porcentaje de apropiación de ingreso petrolero que retendría la estructura distributiva y relegitimar al gobierno. Esto es equivalente a lo que representó la descentralización en el pasado. El resultado no es a priori, es

un problema de fuerzas y capacidades de lucha.

Con miras al análisis de escenarios futuros, los indicios, aunque insuficientes y tempranos, no son positivos, al menos en cuanto a la formación de bases productivas sólidas, capaces de generar riquezas no petroleras, de sostener al país en la medida en que este ingreso sea insuficiente. Se mantiene nuestra precariedad frente a una eventual caída de los precios del petróleo. Estamos en una fase de profundización del distribucionismo petrolero, sustentada, como en el pasado, en una burbuja de aumento de los ingresos petroleros, sin que pueda afirmarse que ella se oriente a crear bases productivas no petroleras.

## Notas

- 1 Los trabajos de Asdrúbal Baptista, Bernardo Mommer, Arturo Uslar, Rómulo Betancourt, Carlos Domingo y Jesús Mora citados en la bibliografía son el sustento de esta comprensión.
2. Adoptamos tardíamente los programas de la CEPAL, estando en situación distinta a la de los otros países que las aplicaron. Ellos necesitaban sustituir importaciones porque carecían de divisas para importar bienes cada vez más caros. Venezuela disponía, gracias al petróleo, de divisas cada vez más baratas.
3. La supuesta confrontación entre la orientación **capitalista**, sugerida por Uslar Pietri y los medinistas, de un lado, y la populista, sostenida por Betancourt y los adecos, del otro lado, no ocurrió en la

práctica; para el momento en que se plantearon como norte del desarrollo venezolano, en los años cuarenta, el ingreso petrolero ya permitía que ambas se aplicaran simultáneamente.

4. Una renta que pagan los consumidores internacionales de petróleo al Estado venezolano, propietario del suelo petrolero, y que está incluida en los costos de producción de PDVSA, y se refleja en los precios. Se sustrae de la ganancia de la empresa. Cfr. Baptista, 1997; Baptista y Mommer, 1987.
5. El ascenso al poder de H. Chávez, opuesto frontalmente a la antigua estructura de poder y a los partidos que la dominaron por más de cuarenta años, es una evidencia clara de cómo se deslegitimó aquella estructura, en la medida en que fue abandonando a los sectores menos favorecidos por el distribucionismo. Fueron las bases populares de esos partidos quienes encumbraron al nuevo Presidente. Su principal argumento fue la inclusión de los pobres.
6. En el pasado también se aplicaban programas de ayuda directa a grupos sociales pobres y excluidos (Pami, Hogares de Cuidado Diario, Vaso de Leche Escolar, Uniformes Escolares), que fueron eliminados por el actual gobierno. También existían Bancos (Banco de los Trabajadores) y programas de distribución de alimentos (Corpomercadeo) que fueron languideciendo por las caídas del ingreso petrolero o por los entramamientos impuestos por los grupos implicados en esos mecanismos de reparto. La diferencia es que ahora se dispone de más recursos y parecen ocupar la primera prioridad en las actividades del Presidente.

## Referencias citadas

- ASAMBLEA NACIONAL. 2003. Comisión de Asesoría Económica. Información de prensa en el Diario **El Nacional**. 28-05-03. P. B/4. Caracas-Venezuela.
- BIJANI, S.2004.Declaraciones de prensa en el Diario **El Nacional**. 12-08-04. P. A/10. Caracas-Venezuela.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. 2003. **Informe económico**. Caracas-Venezuela.
- BAPTISTA, A y MOMMER, B. 1987. **El petróleo en el pensamiento económico venezolano: un ensayo**. Ediciones IESA, Caracas-Venezuela.
- BAPTISTA, A. 1984. Más allá del optimismo y del pesimismo: las transformaciones fundamentales del país. En: M. Naim y R. Piñango (ed.). **El caso Venezuela. Una ilusión de armonía**. Ediciones IESA. pp. 20-40. Caracas-Venezuela.
- BAPTISTA, A. 1997. **Teoría económica del capitalismo rentístico**. IESA. Caracas-Venezuela.
- BETANCOURT, R. 1969. **Venezuela, política y petróleo**. Editorial Senderos. Bogotá-Colombia
- BRICEÑO-LEÓN, R. 1990. **Los efectos perversos del petróleo**. Editorial Acta Científica y Consorcio de Ediciones Capriles. Caracas-Venezuela.
- BRICEÑO-LEÓN, R. 1991.**Venezuela: Clases Sociales e individuos**. Fondo Editorial Acta Científica. Caracas-Venezuela.
- CHÁVEZ, H.1998.**Una revolución democrática para transformar a Venezuela**. Programa de Gobierno. Caracas-Venezuela.
- CHÁVEZ, H.2004. Declaraciones para el Dia-

- rio **El Nacional**. 2-02-04. P. A/3. Caracas-Venezuela.
- DE LA CRUZ, R. 1998. **Descentralización en perspectiva**. Ediciones IESA-FEGS. Caracas-Venezuela. 333 p.
- DOMINGO, C; FARGIER, M; MORA, J; ROJAS, A; TONELLA, G; CAPACHO, L; MELCHER, D; ORLANDONI, G; RAMÍREZ, V; RIVAS, M .1999. *Renta petrolera, políticas distribucionistas, crisis y Posibles salidas*. ULA-IEA. pp.58. Mérida-Venezuela.
- HERNÁNDEZ, K. 2003. Nota periodística en el Diario **El Nacional** 16-11-03. P. A/26. Caracas-Venezuela.
- LOMBARDI, J. 2003. Prólogo al libro de: S. Hellner y D. Hellinger (ed.). **La política venezolana en la época de Chávez**. Nueva Sociedad. Caracas-Venezuela.
- MÁRQUEZ, A. 2003. Ministro de Agricultura. Declaraciones para el Diario **Frontera**. 16-10-03. P.7b. Mérida-Venezuela.
- MISIÓN SUCRE.2003. **Fundamentos conceptuales de la Misión Sucre**. Ministerio de Educación Superior. Caracas-Venezuela.
- MOMMER, B.1988. **La cuestión petrolera**. Tropykos. Caracas-Venezuela.
- MORA, J.1997. *Reparto de ingreso petroleros extraordinarios y Apertura Petrolera en Venezuela: Significación*. **Economía** No. 11. ULA-FACES. Mérida-Venezuela.
- NAÍM, M.1984.La empresa privada en Venezuela: ¿Qué pasa cuando se crece en medio de la riqueza y la confusión? En: M. Naim y R. Piñango. **El caso Venezuela. Una ilusión de armonía**. Ediciones IESA. pp. 152-182. Caracas-Venezuela
- RAMÍREZ, M (comp.). 2003. **Venezuela, repeticiones y rupturas**. Capítulo venezolano del club de Roma. Caracas-Venezuela.
- ROJAS, A. 2003. Influencias del péndulo concentración-desconcentración del poder y el ingreso petrolero, en las tendencias de la dinámica espacial de la Venezuela actual. En: F. Manero y L. Pastor (coord.). **El Espacio Latinoamericano**. Universidad de Valladolid. pp. 307-316. España.
- SUPERINTENDENCIA DE BANCOS. 2003. Fragmentos del informe trimestral publicados en el Diario **El Nacional**, 09/06/2003. P. B/1. Caracas-Venezuela.
- USLAR PIETRI, A.1984: **Venezuela en el petróleo**. Urbina & Fuentes. Caracas-Venezuela.
- VERA, L. Entrevista para el diario **El Universal**, 8-12-03. P. 1-22. Caracas-Venezuela.