

Ingreso petrolero y redistribución política y espacial del poder y los recursos en Venezuela

Oil income and political and spatial redistribution of power and economic resources in Venezuela

Andrés Rojas Salazar*

Resumen

En comparación con el resto del período democrático (iniciado en 1959), la dinámica de Venezuela ha sido vertiginosa en los noventa. Han cambiado los actores políticos y la distribución del poder, es más amplio el espectro de liderazgos en las subdivisiones geográficas, cuando antes dos partidos los monopolizaron; también se crearon 3 nuevos estados, más de 30 nuevos municipios entre 1989 y 1998.

La elección directa de Alcaldes y Gobernadores, a partir de 1989, hizo posible la descentralización y desconcentración del poder, vinculado con el descenso del ingreso petrolero que es altamente condicionante de la vida del país; lo que ha llevado a plantear la idea de una sociedad organizada en torno a su distribución, más que en cualquier actividad productiva (**una sociedad distributiva**), los cambios recientes apuntan a un cambio en los actores y mecanismos de distribución de ese ingreso, muy poco nos acercan a una sociedad no petrolera, en la que puedan desarrollarse las reales potencialidades del país.

No obstante, se ha subestimado el efecto que tiene el proceso de descentralización y desconcentración del poder, en cuanto la posibilidad de crear nuevos y emergentes liderazgos, que, distribuidos en todo el territorio nacional, pueden desarrollar formas no burocratizadas o mediatizadas de participación, que obedecen a intereses localizados, desde donde pueden surgir actividades de promoción y desarrollo de las potencialidades no petroleras del país; es decir, con bases de sustentación focalizadas y diferenciadas.

Palabras clave: renta petrolera; descentralización; sistema político; sociedad distributiva.

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

Abstract

In comparison with the rest of the democratic period (started in 1959), the dynamics of Venezuela in the 90's have been vertiginous. The political actors have changed as well as the distribution of power. The spectrum of leadership in the geographical subdivisions has widened, whereas previously two parties monopolized it. Between 1989 and 1998 three states and over thirty municipalities were created.

The direct election of governors and mayors since 1989 has made possible the decentralization of power. This process started during a period characterized by the falling of oil revenues. In a context where the economy depends on oil revenues, society organized itself around the distribution of that income rather than on production of goods. Recent changes have incidence on the players and mechanisms that distribute that income, but don't approach us to a non petroleum-based economy where the real potential of the country can be exploited.

However, the effect that the process of decentralization has on power has been underestimated. The possibility to create new leaderships, which can create non-bureaucratized forms of participation that, obeying local interests, can lead to activities that promote and develop potentials unrelated to petroleum.

Key words: oil rent; decentralization; political system; distributive society.

Introducción

En la Constitución Nacional dice que Venezuela es un Estado Federal. Detrás de esa definición hay una historia que tiene entre sus hitos la creación de la primera República (1811), concebida como una federación, y el final de la Guerra Federal en 1863, cuando se diseñó, nuevamente, un país con esa estructura; no obstante en todas esas oportunidades terminó por imponerse el centralismo.

En los tiempos recientes en el mundo entero han resurgido fuerzas que propician la desconcentración del poder, la descentralización económica e institucional, elementos consustanciales a la estructura federal; son muchos los factores que han contribuido a este

cambio (aun en los países férreamente centralistas) y muchos los logros acumulados.

Hay hechos que han estado reforzando la posibilidad de que el sistema federal recupere sus bases en Venezuela; esto es, arraigando una combinación de factores que van aún más allá de las reformas descentralizadoras, para ubicarse como elementos que le dan existencia real a los intereses de las subunidades político-territoriales (estados, municipios, y sus agregados en mancomunidades o regiones), condición sine qua non para que el país se desarrolle como una mancomunidad de unidades territoriales que se autorefuera, sin que ninguno

de sus miembros se desdibuje por el peso del poder confederado que así se construye. Las tendencias seguidas por el modelo socioeconómico venezolano, en particular su componente petrolero, están contribuyendo grandemente a esos fines. En las páginas que siguen se desarrollan los argumentos y evidencias empíricas que sustentan este aserto.

Las relaciones teóricas entre democracia y poder

La democracia es concebida en este trabajo como **la continua ampliación de las prácticas de educación, consulta, participación y decisión de los ciudadanos en la vida de un país, y cuyos efectos se traduzcan en mejoras para su calidad de vida**. Ello es realizable si se produce una **multiplicación institucional y territorial** de los centros de poder, para lo cual es imprescindible una clara delimitación y autonomía de sus competencias, así como una sociedad civil en capacidad de ejercer su papel a partir de intereses de base estatal y municipal. El sistema federal cumple con estas exigencias.

Desde la definición anterior se evalúa la estructura del poder considerando dos características: 1) su grado de concentración (¿cuántos ejercen poder?) y 2) su distribución espacial (¿dónde lo ejercen?) En el cuadro 1 se muestran las cuatro posibilidades extremas que resultan de la combinación de esos dos factores.

Si este modelo se aplica al caso venezolano es evidente que, hasta tiempos muy recientes, el país vivió mucho más cerca del Autoritarismo que de cualquiera otra de las opciones que el modelo sugiere. La dinámica del poder en Venezuela ha tenido dos características: 1) **CONCENTRACIÓN**. Entendida como la disminución de los centros decisorios político-institucionales del país y, al mismo tiempo, comprendida como superposición en ellos de los factores esenciales del poder económico. 2) **CENTRALIZACIÓN**. Referida a la ubicación en la Capital de la República, y su área de influencia inmediata, de todo centro de poder, bien sea público o privado (Rojas, 1997).

A finales de los años ochenta estas tendencias comienzan a resquebrajarse. De manera lenta y sostenida se van

Cuadro 1. Estructura del poder

Tipo de poder	Ubicación geográfica del poder	
	En el centro	En muchos lugares
Concentrado	Autoritarismo	Caudillismo
Desconcentrado	Democracia Centralista	Democracia total o Federalismo

produciendo hechos políticos, económicos e institucionales que fracturan la estructura centralista. Ahora el país se mueve, no sin altibajos y contradicciones hacia una profundización democrática federalista: hacia la desconcentración y la descentralización del poder.

Un factor relevante ha sido la renta petrolera, principal componente de la economía nacional (Mommer, 1988) y cualidad excepcional en el mundo moderno. Una redistribución social y territorial de ella es parte de lo que ahora ocurre. El país vive una transición desde el rentismo hacia el capitalismo petrolero, por las contradicciones mismas del modelo rentista, que lo hacían insostenible en el largo plazo (Baptista, 1997) y por que, además, la renta ha disminuido considerablemente al bajar los precios y agotarse los mejores suelos petroleros del país.

Por otra parte, la alternativa que se ha impuesto proviene del petróleo mismo, pero ahora en el terreno productivo, de allí que se hable del capitalismo petrolero como modelo hacia el cual se discurre (Rojas, 1997b).

Entre la modificación del Situado Constitucional en 1925 (arreglo económico entre el poder central que comenzaba a entronizarse y los restos del caudillismo) y la Ley de Descentralización (LOD) en 1989 discurre la concentración del poder, que encontró en la dictadura (1908-1935) y en la renta petrolera (cobrada por el Estado a las compañías a cambio

de permitir la explotación del subsuelo) dos factores de consolidación. Esto fue reforzado por la democracia (1958) con ayuda de importantes incrementos de la renta. Las evidencias que aquí se presentan corresponden a elementos visibles del poder político; en el análisis se hará referencia también a aspectos menos evidentes del poder.

Cambios en la distribución territorial del poder político

Siguiendo indicadores electorales se encuentra una cierta relación entre la dinámica de la renta y la del poder: centralización y concentración mientras la renta creció, y cambio de esas tendencias con su descenso: indicios de una profundización de la democracia. Esta valoración se hace desde el concepto de democracia antes mencionado y asumiendo con ella que la sociedad será más democrática cuanto mayor sea el equilibrio territorial y político de distribución de las organizaciones participantes, cuanto menor sea la posibilidad de monopolización del poder. Considérese el contenido de los mapas (Figuras 1,2,3,4 y 5).

El contraste entre los 4 últimos mapas y el primero evidencia la magnitud de lo ocurrido. El primero indica el partido ganador por estado (votos pequeños) en las elecciones nacionales de 1988, y los otros condensan las elecciones de

gobernadores para 1989, 1992, 1995 y los de las elecciones nacionales de diciembre de 1993 (diputados). Sólo siete años median entre todos ellos. Como se ve en el cuadro 2, ese cambio viene precedido de un largo período en el que predominaron, con muy pocas variaciones, las características que resume el primer mapa. Ha habido, pues, una violenta redistribución de las influencias políticas. **El poder está ahora más repartido, no sólo políticamente sino también territorialmente;** se hace más precario su equilibrio y más rico el juego de alianzas y negociaciones en comparación con el pasado reciente.

Cuadro 2. Número de triunfos estatales por partido (Votos pequeños)

Año de elección	AD	COPEI	Otro
1958	17	2	4
1963	16	3	4
1968	13	8	2
1973	22	1	
1978	14	9	
/1979	2	21	
1983	23		
/1984	23		
1988	22	1	
1989*	16	5	2
1992*	12	8	3
1993''	10	5	8
1995*	12	3	7

* Elecciones de gobernadores.

''Votos a diputados por listas.

/ elecciones de concejales

Fuente: CSE.



Figura 1. Elecciones presidenciales 1988. Resultados electorales por entidades federales. Partidos ganadores (votos pequeños).

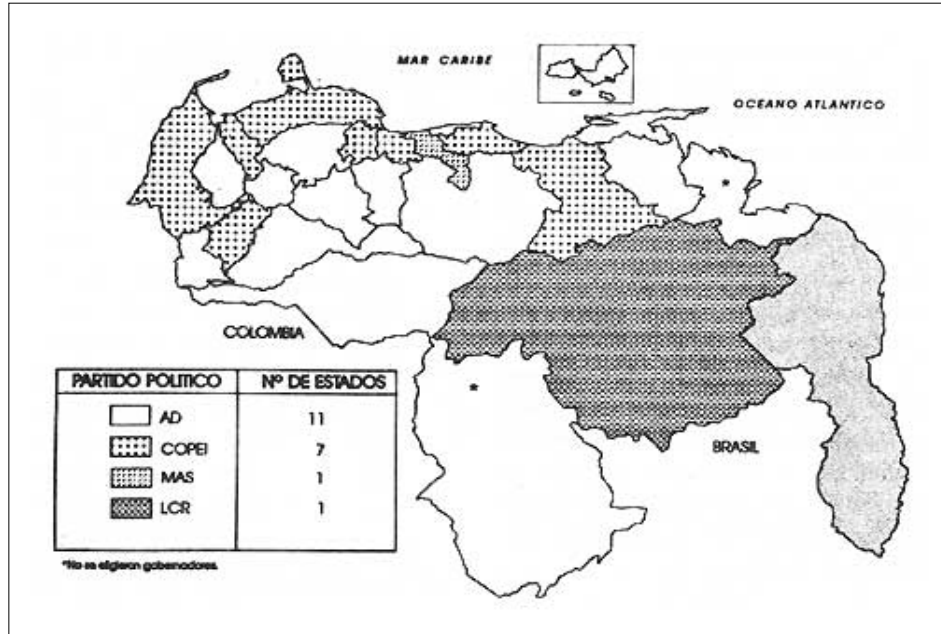


Figura 2. Elecciones 1989. Gobernaciones ganadas por partido.

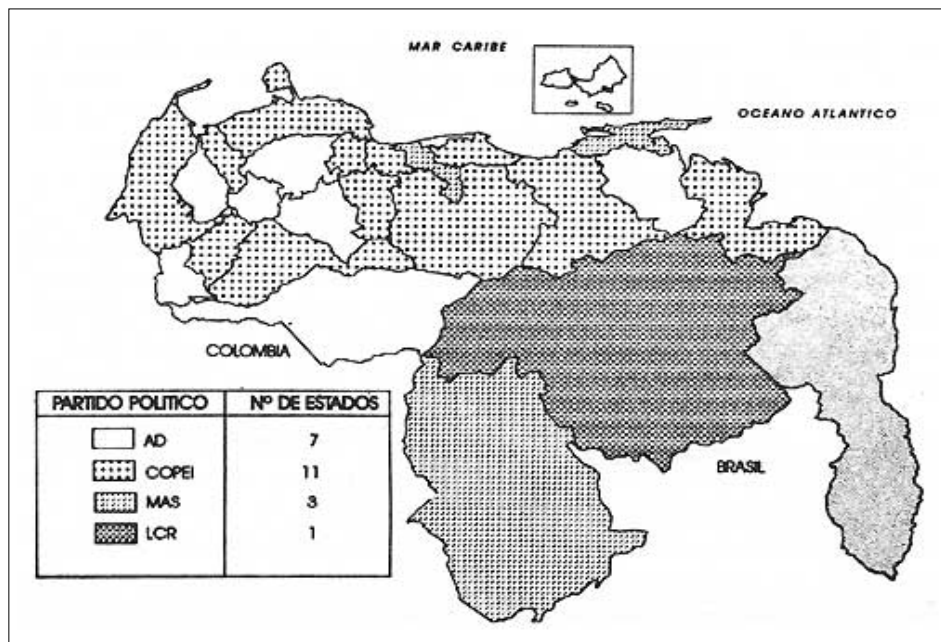


Figura 3. Elecciones 1992. Gobernaciones ganadas por partido

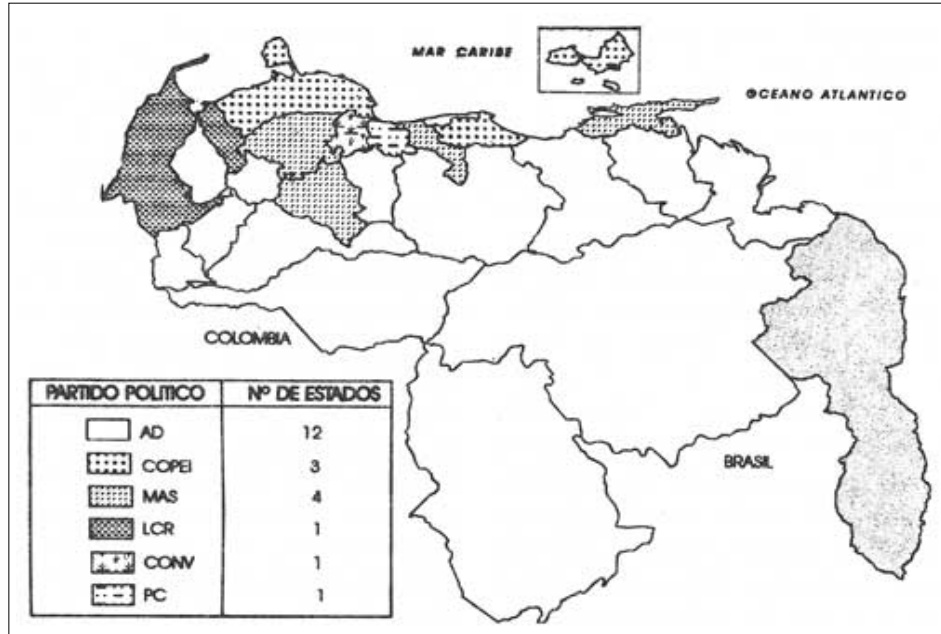


Figura 4. Elecciones 1995. Gobernaciones ganadas por partido.

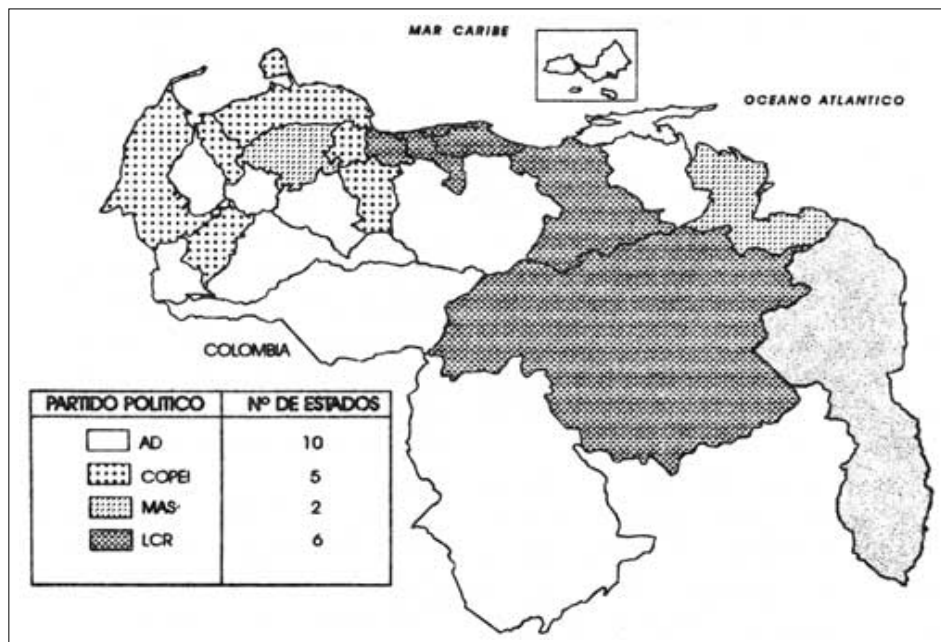


Figura 5. Elecciones 1993. Partido ganador por estado (votos a diputados por lista).

¿Más renta, menos democracia?

A juzgar por el cuadro 2, de acuerdo al número de triunfadores, **parecieran haber tres periodos en el mapa político electoral de Venezuela**. El primero incluye los procesos electorarios entre 1958 y 1968, el segundo entre 1973 y 1988, y el tercero abarca las cuatro últimas elecciones.

En términos de la distribución político-territorial del poder, y a juzgar por la dinámica electoral, la democracia venezolana fue cualitativamente superior en sus primeros tiempos, y hacia allí está regresando, luego de un lapso intermedio de concentración y centralización del poder sustentado en el bipartidismo.

El resultado es el mismo si se excluye el aspecto territorial de la dominación política. Nuevamente aquí parecieran distinguirse tres etapas: una (elecciones 58-68) en que la sumatoria de votos AD+COPEI se ubicó por debajo del 66,66 %; esto es, donde no había bipolaridad; otra donde el % sobrepasa ese valor mínimo y crece, exacerbación de la bipolaridad (1973-1988), y otra donde decrece y mejora los valores de la etapa inicial (1989-1995).

Los periodos identificados guardan semejanza con las variaciones de la renta: el primero de ellos, con su crecimiento moderado; el segundo con su crecimiento acelerado, y el último con el descenso de la renta.

La primera manifestación de concentración electoral aparece ya en diciembre del 73, por lo que pudiera no guardar relación con un salto de la renta petrolera que ocurrió para esa misma fecha, pero que se materializa como ingreso a partir de 1974 (226 % de aumento del presupuesto del Estado con respecto al año anterior); no obstante debe advertirse que la magnitud de ese salto sólo le resta importancia **relativa** al ocurrido en el periodo 70-71 (33,9 %) y en especial al de 1972- 1973 (41,9 %), que para los efectos económicos, distributivos y de concentración electoral del poder son excepcionales, haciendo más nítida la relación entre crecimiento de la renta y concentración del poder. Para esas fechas tanto la deuda como la inflación eran irrelevantes, cosa que no ocurre en la década siguiente.

Se ha definido como etapa de crecimiento acelerado de la renta al periodo iniciado en 1973, no obstante que sólo creció ese año y en 1974 (en las proporciones arriba citadas) y en 1977 (5 %), y más bien decreció los otros años (75,76, 78); pero en estos mismos años se produjo un endeudamiento considerable que no fue otra cosa que consumo de renta a futuro y que continuó luego en el periodo 79, 80, 81, a pesar de que en éste la renta retomó sus incrementos. Viene luego la caída de la renta en 1982 y 1983 y se destina un porcentaje considerable de ella al pago de la

deuda, aun cuando tuviera crecimientos esporádicos (1984, 1985), así que su saldo neto seguía en descenso y sufriera además los efectos inflacionarios que antes no había conocido en magnitudes significativas. Algo de ello es lo que (aun en plena concentración geográfica y política del poder) va a reflejarse ya en los resultados electorales municipales de 1984, cuando comienza a decrecer la sumatoria de votos AD + COPEI, la abstención alcanza un 40,7 % (contra 27 % en las municipales de 1979); se profundiza en las elecciones nacionales de 1988, cuando la abstención se eleva a 18 % (12% en las dos anteriores); y encuentra luego un cauce en las elecciones posteriores, cuando la concentración del poder se detiene y cambia hacia un incipiente movimiento de tipo contrario, a medida que desciende la renta.

Durante la primera parte de esa historia hubo crecimiento económico y mejoras notorias en la calidad de vida. Ese discurrir corresponde al de una sociedad más distributiva que productiva. La apropiación de la renta es el principal objetivo de la sociedad (aunque hoy sus proporciones con respecto a la economía interna son mucho menores); los mecanismos de su reparto y sus impredecibles saltos imponían formas contradictorias a ese desarrollo. El resto de los países de América Latina atravesaba por el trauma de las dictaduras y la hiperinflación, mientras la renta le ahorraba a Venezuela ambos fenómenos, lo que

no es poco decir si fuera válido allí alguna comparación.

Luego de las conquistas iniciales de la democracia (años sesenta) pareciera que los venezolanos fueron cediendo su poder de decisión y su derecho a la participación a cambio de la recepción de la riqueza petrolera, como si las mejoras en la calidad de vida estuviesen en función directa de aquella renuncia política, permitiendo la creación de una estructura de poder concentrada y centralizada que se legitimaba cada vez más en tanto que distribuidora y beneficiaria de aquel reparto. Las características de un Estado Federal quedaban también así reducidas a una frase en la Constitución Nacional.

Era probable que la cúpula de esa estructura terminara inclinándose más hacia la condición de beneficiaria económica del reparto de la renta que a la de distribuidora, con lo cual se incrementaría la exclusión social y se daría inicio a un inquietante cuadro de ilegitimidad política.

Primeros indicios de un límite (1978-1980)

Las expectativas de apropiación de nuevos incrementos de la renta condujeron a la saturación de las inversiones privadas, mecanismo particularmente exitoso para su captación. Esto es, se agotaba la inversión interna como forma de apropiación de la renta. A partir de la

década de los ochenta la estrategia sería otra: se recurriría a una acumulación externa. Los poseedores de recursos en bolívares los cambiaban por dólares en el Banco Central y los depositaban luego en el exterior. El nuevo mecanismo, aparte que no genera empleo, inicia una presión creciente sobre las reservas y, en consecuencia, sobre la paridad bolívar/dólar; garantía de las importaciones baratas (la visión retrospectiva da una idea de la ventaja para aquella época: 4,30 Bs./\$ entre 1962 y 1982; 190 Bs./\$ en 1995; 290 Bs./\$ en 1996 primer semestre; 480 Bs./\$, 2º. Sem.)

Entre 1978 y 1979 se estanca la inversión bruta fija privada (hasta el presente) y se incrementa la salida de capitales; comienzan a caer los salarios reales, que venían creciendo desde los años sesenta. Para ese momento hubiera sido necesario una evaluación del modelo. Fueron muchas las advertencias que se hicieron al respecto, sin embargo las perspectivas de nuevos aumentos de la renta dejaban de lado las posibles medidas a tomar.

La dinámica de la sociedad distributiva se enfrenta al hecho de que cualquier forma de apropiación de la renta es legítima siempre y cuando no sea excluyente; en situaciones adversas, aquélla que pretenda esgrimir mayor legitimidad que otra (eliminar subsidios, por ejemplo, para reforzar la inversión privada) se encontrará con una reacción de rechazo. La igualdad percibida y representada en el plano

subjetivo deviene un componente muy importante de la relación política subyacente.

Hubiera sido necesario advertir la incapacidad del modelo para seguir ‘dinamizando’ el país, pues a partir del segundo gran salto de la renta (79-81) no se produjo crecimiento económico, mas sí una fuerte recesión y el subsidio de una crisis soterrada. Los cambios comenzaban a generar una notoria exclusión social (lo cual nada prejuzga sobre equidad o justicia en el reparto precedente).

La velocidad de transformación impuesta por el ingreso petrolero hubiera exigido una profundización del proceso a finales de los años setenta (Baptista, 1989), ampliar la democracia política y hacer reformas económicas que fueran también una expresión de ésta última, cosa que fue impedida por el **poder sin contrapesos** que se había entronizado; ello condujo al estancamiento, a la acumulación de descontentos por la ineficiencia, la inseguridad personal y la impunidad. Este proceso se agrava a partir de 1983, cuando se inicia la caída de la renta petrolera.

La renta comienza a descender

Los precios del petróleo comienzan a caer en 1982; ese mismo año se detiene también el crédito internacional. El principal bien económico, el dólar

(materialización inmediata de la renta) tendría que ponerse necesariamente caro. En febrero de 1983 se produce la primera de una serie de devaluaciones que no se han detenido hasta el presente, al tiempo que se acentúa la salida de dólares hacia el exterior. Minimizadas las expectativas de renta a futuro (no más créditos ni saltos de precios del petróleo), la apropiación se volvería hacia las reservas internacionales; se aumentaban las tasas de interés interno para frenar la salida de divisas pero se reforzaba la inflación. Un círculo perverso comenzaba a imponerse a la economía: el dilema de quién pagaría (socialmente) el empobrecimiento relativo que así se iniciaba, se instaló en el centro de la confrontación política.

Mientras tanto, en medio de las difíciles circunstancias del negocio petrolero, la empresa petrolera del Estado (PDVSA) inició con éxito su proceso de internacionalización (1982). La renta estaba cayendo con el descenso de los precios y con el agotamiento de los mejores suelos, el Estado perdía fuerza en tanto que propietario-perceptor de renta, pero era compensado, como productor, desde los éxitos de su empresa (Mora y Espinaza, 1994), pasaba de terrateniente a capitalista (comienza también un cambio en la distribución entre el Estado y su empresa petrolera en perjuicio de los ingresos directos de él).

Venezuela entraba de lleno en una gradual transición desde el rentismo

hacia el capitalismo petrolero, con efectos muy importantes en el resto de sus sectores económicos, que habrían de adaptarse también a este cambio. Perdía terreno la sociedad distributiva y consensual, se perfilaba otra más antagonica y conflictiva. La magnitud de los estallidos sociales de febrero de 1989, a sólo un mes de iniciado el 2° gobierno del más popular de los presidentes, puso en evidencia la crisis acumulada.

Agotado el modelo rentista, la ilegitimidad exigía cambios impostergables: antes se repartía la renta al tiempo que se concentraba el poder; ahora, mermada la renta, era imperativa la redistribución del poder y la aplicación de medidas que posibiliten económica y políticamente un nuevo modelo de sociedad. Se precipitaron reformas largamente exigidas y postergadas. Esta es la naturaleza de los hechos que transcurren en el país.

Los pilares fundamentales de la estructura de poder concentrado y centralizado comenzaron a derrumbarse: se consumió la división de todos los partidos políticos, empezando por los mayoritarios; el bipartidismo fue sustituido por una precaria estructura cuatripolar; se ha pasado de gobiernos de mayorías dominantes a otros de minorías negociantes precariamente coaligadas; han surgido nuevas organizaciones políticas e importantes liderazgos; se fracturó la cúpula militar en medio de dos intentos de golpes de Estado; se debilitó la cúpula

financiera tradicionalmente asociada a la burocracia centralista para la apropiación de importantes porciones de la renta petrolera (muchos banqueros terminaron como prófugos de la justicia por la crisis de 1994); un presidente, en pleno ejercicio de sus funciones, fue destituido y enjuiciado, cuando se consideraba que la institución presidencial era inexpugnable.

Dentro de estos cambios ha de incluirse también el surgimiento de tres estados nuevos entre 1990 y 1998 y más de una propuesta de formación de otros estados (en Zulia hay un candidato a gobernador cuya bandera es la autonomía para su estado; en Mérida se está proponiendo la creación de un estado regional y hay otro movimiento que propicia la creación de un estado Sur del lago o panamericano). El número de municipios en el país pasó de 269 a 330 en ese mismo período.

Son iniciativas y resultados que corresponden ya a la acción de grupos e intereses surgidos de la dinámica municipal y estatal. Para el tema del federalismo y la descentralización estos hechos son de esencial interés.

Una de las más importantes reformas, acelerada por los estallidos sociales, fue la elección directa a partir de 1989 de Gobernadores y Alcaldes y la escogencia uninominal de un porcentaje de los representantes a los organismos deliberantes. El centralismo pudo postergar por casi treinta años

una medida ya contemplada en la Constitución desde 1961.

Acceden al poder estatal y municipal fuerzas que nunca antes lo habían ejercido. Comienza a producirse un cambio en el régimen político; una parte del poder se sustenta sobre intereses diferenciados del gobierno central. El Estado tiende a generar contrapesos que equilibran parcialmente sus extremas concentraciones previas, al tiempo que se imponen vías más democráticas para la emergencia del liderazgo. El orden vertical sectorial del sistema político comienza a ser sustituido por un orden territorial (González, 1993). El presidencialismo tiene ahora una contraparte en los gobiernos estatales y municipales. Estos hechos reconstruyen los pilares políticos e institucionales de una estructura federal (Brewer Carías, 1994).

Esta elección, como lo confirman los mapas y datos analizados páginas atrás, fue el cauce por donde se canalizó inicialmente la desconcentración y descentralización del poder y por donde comenzaron a desarrollarse los liderazgos de base estatal y municipal largo tiempo refrenados por la burocracia centralista. Esta nueva estructura de poder fue, sin lugar a dudas, el factor decisivo para la continuidad democrática en medio de los intentos de golpe de Estado en 1992, la destitución del Presidente en 1993 y los gobiernos transitorios que le siguieron.

Diferenciada ya de la dinámica central funcionaba otra, de intereses y

fuerzas que respondían a las exigencias del voto municipal y estatal, a la gestión local; en ella se preservó la institucionalidad del país en los momentos más álgidos de la crisis.

La preselección de candidatos a Gobernadores y Alcaldes obliga en los partidos a una confrontación interna que revaloriza los liderazgos naturales frente a los burocráticos; un efecto parecido produce la escogencia uninominal de candidatos a cuerpos legislativos. Las alianzas y coaliciones se desarrollan sobre intereses locales y regionales difícilmente controlables por la burocracia central. La confrontación social encuentra así nuevas formas de expresión. En medio de la crisis, un mecanismo institucional abría el camino para la desconcentración del poder y permitía el desarrollo de fuerzas hasta entonces mediatizados.

La aprobación de la ley Delimitación y transferencia de competencias (1990), mediante la cual los Estados y municipios recuperan funciones que siendo de su responsabilidad habían sido asumidas por el gobierno central, abrió la vía institucional para que estas subunidades territoriales, bajo el liderazgo de sus gobernantes, reinicien el largo camino hacia una existencia real de la vida local y estatal, basada en su propia gestión y con el incremento de sus propias iniciativas, como interlocutores válidos, legítimos del gobierno central, como contrapeso y equilibrio para una cotidianidad más exigente, más comprometida, que

reactiva la condición de ciudadano y de vecino (Mascareño, 1998).

Todo ello no hace sino conformar un cuadro de precondiciones y componentes de la estructura federalista. Mas ellas habrían resultado insuficientes a no ser por el camino seguido por el petróleo mismo, que tiene el efecto de reforzar la dinámica local y estatal en más de un sentido, y hasta ahora poco considerados.

El petróleo y la descentralización como condiciones para el sistema federal

El petróleo tiene ahora efectos que refuerzan estructuralmente los sustentos de un sistema federal, al modificar el peso y las fuerzas relativas de actores importantes de la transición que vive el país.

Considérese ahora el cuadro 3. En él se muestra la tendencia seguida por la distribución del ingreso petrolero, desagregado en sus tres componentes principales.

A medida que se ha desarrollado la industria petrolera el aporte al fisco nacional es, porcentualmente, menor. Es este uno de los aspectos más importantes de la crisis del Estado venezolano, pero en especial del gobierno central, que cada vez recibe (relativamente) menos recursos de PDVSA. Esos aportes son el grueso del gasto público; no obstante, lo que

el cuadro refleja está muy lejos de ser sólo un problema de distribución; es más bien una de las expresiones de un cambio estructural, que se está gradualmente consolidando, por eso se ha insistido tanto aquí en la idea de la transición (Mendoza, 1995).

El cuadro 4 muestra otra dimensión de lo planteado. La importancia relativa de las magnitudes económicas entre el Gobierno Central y PDVSA cambiaron definitivamente. Son muchas las consecuencias de este hecho para la materia que se discute, no sólo desde el punto de vista político y económico sino, también, territorial.

La tendencia que sigue el modelo petrolero minimiza el centralismo de

múltiples formas: A) reduce el poder político y económico del gobierno central; B) cambia la dinámica distributiva del ingreso petrolero desde un énfasis en el gasto gubernamental (la historia de rentismo centralista) a un proceso en que el factor predominante es el gasto de PDVSA- en particular, los gastos de inversión, a juzgar por su plan de negocios en los próximos 10 años; C) pierde importancia el gobierno central y PDVSA tiende a competir abiertamente con él como instrumento de desarrollo. Incluso visto aisladamente es éste ya un importantísimo factor de desconcentración del poder, pero lo es más si se le observa en relación con otros hechos.

Cuadro 3. Sumario financiero de la industria petrolera. Distribución %

Años	1948	1963	1969	1975	1976	1982	1986	1990	1992	1996
Costos y gastos	29	35	29,5	16,6	14,7	19,9	27,8	46,2	59,5	56,1
Part. fiscal total	39	43,5	50	78,6	75,7	65,3	60,1	43,6	33,9	27,7
Utilidades	32	21,4	20,5	5	9,6	14,8	12,1	10,2	6,6	16,2
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: PODE. Varios años.

Cuadro 4. Presupuesto de gastos (MM Bs.)

	1985	1986	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gobierno Central	110.545	117.658	880.414	1.082.964	2.079.375	2.773.299	5.478.395	9.348.792
PDVSA	91.988	79.311	986.803	1.116.698	1.746.493	2.718.828	7.461.214	11.624.096

Fuente: Banco Central. Informe Económico.

Son tres los actores principales en esta nueva dialéctica del poder y muchos los indicios de una contradictoria coalición entre el poder local y PDVSA para reforzarse de modo mutuo frente al poder central; así lo exige tanto la dinámica de inversiones de la empresa petrolera como los exiguos y rígidos presupuestos de los gobiernos locales, dependientes hasta ahora exclusivamente del gobierno central; éste, a su vez, verá en aquella coalición, no poco alivio a sus presiones presupuestarias.

A PDVSA le resulta más conveniente hacer aportes directos al poder local y estatal que a la voracidad burocrática central. Si no le es fácil desprenderse de su condición de empresa pública, sí puede alejarse del control estatal y centralista reforzando su alianza con otros actores de la vida nacional.

A lo dicho hay que añadir los efectos territoriales de estos cambios, claves para considerar las posibilidades del sistema federal. Son bien diferentes los efectos territoriales del gasto público que los del gasto de PDVSA en las proporciones que ambos van adquiriendo. El gasto petrolero obedece a factores cambiantes que distan mucho de la rigidez del Situado Constitucional. Los efectos sobre el empleo, la inflación, equipamiento y demanda de bienes y servicios activan las estructuras de poder local y estatales que se han ido generando a partir de la gestión de Gobernadores y Alcaldes directamente elegidos. Los impuestos locales y estatales, y los efectos ambientales

exigen inevitables acuerdos entre el sector petrolero y esos gobiernos.

Otros vínculos entre petróleo y descentralización

Considérese ahora el cuadro 5 que resume los cambios en la distribución del gasto fiscal a los estados y municipios como porcentaje del gasto público total; allí se destaca la importancia relativa que van adquiriendo sus nuevas formas, luego de haberse iniciado la descentralización. Hay allí un indicio importante de la redistribución territorial de los recursos públicos.

En el pasado, el Situado era el único mecanismo (% fijo de los ingresos ordinarios, petroleros en su mayor proporción); luego, a partir de 1990, este % fue incrementado hasta 20 %, y se añadieron dos formas nuevas; una de ellas, La Ley de Asignaciones, es un mecanismo adicional de distribución de ingreso petrolero. Se trata de un 20 % del ingreso por regalías, asignado a los estados, una vez deducido el monto correspondiente al Situado Constitucional. Es este el primer indicio de una redistribución federal del ingreso petrolero.

Por iniciativa de los gobernadores electos se logró en 1996 la aprobación de la Ley de Asignaciones Especiales, otro de los 'fantasmas' dormidos en la Constitución Nacional (así como la elección directa de Alcaldes y

Cuadro 5. Participación porcentual de la descentralización en el gasto total.

	1992	1993	1994	1996*	1997	1998
Situado Constitucional	12,6	14,6	16,8	14,54	16,61	17,1
FIDES				0,38	1,28	3,7
Ley de Asignaciones						2,9
Total Gob. y Alc.	12,6	14,6	16,8	14,92	17,89	23,7
Total gasto fiscal	965.349	1.105.792		5.294.183	7.825.656	11.243.899

Fuente: OCEPRE, Ley de Presupuesto

FIDES: Fondo intergubernamental para la Descentralización

* Segunda reconducción del presupuesto de 1995.

Gobernadores) por más de 30 años y con un antecedente explícito en la Constitución del año 47 (aquella que soslayó la elección directa de Alcaldes y Gobernadores, lo que fue considerado una traición por parte de un numeroso grupo de sus propulsores).

Esta ley resume la aspiración de las regiones petroleras del país de percibir una porción adicional de la riqueza extraída del subsuelo. Luego de un proceso de negociaciones entre el gobierno central y los gobernadores de los estados petroleros, la ley entró en vigencia en 1997. De todo esto hay dos hechos por destacar: la dinámica petrolera tiene ahora un efecto directo y casi inmediato sobre los estados y municipios, cuando en el pasado era solamente un efecto indirecto y tardío, o en todo caso, el asunto dependía exclusivamente del gobierno central.

En segundo lugar, el acceso a estos recursos puede hacerse sólo por vía de proyectos específicos (igual ocurre

con los fondos del FIDES). Ambas cosas modifican la distribución territorial preexistente de los ingresos públicos en favor de la descentralización. Ha habido casos en este año de estados cuyos ingresos por FIDES y Ley de Asignaciones han superado los aportes por Situado Constitucional.

Este hecho económico refuerza el otro componente de la descentralización (la desconcentración), pues concede poder adicional a los estados y sus gobernadores, refuerza el juego de intereses y coaliciones de base estatal frente a una situación precedente en que la distribución del ingreso exigía una localización determinada por intereses centrales.

Apertura petrolera y descentralización

Otro factor de relevancia aparece con la Apertura Petrolera. Nuevamente aquí,

los ingredientes descentralizadores (políticos y territoriales) compiten con los económicos. Se trata del reingreso del capital privado al negocio petrolero en territorio venezolano, luego de unos quince años bajo exclusividad del Estado.

Este plan complementa el de PDVSA, bien sea asignando a empresas extranjeras la explotación de campos maduros (Convenios Operativos), o permitiéndole actividades de exploración en áreas nuevas (Exploración a riesgo y ganancias compartidas) que darán paso a explotaciones en consorcio con PDVSA, o proyectos especiales para petróleo pesado en la Faja del Orinoco y gas mar afuera (Asociaciones Estratégicas). En todos los casos las actividades iniciales son responsabilidad del capital privado.

La Apertura se materializa en diferentes 'puntos' del territorio, desde centros urbanos hasta áreas aisladas, ecológica o estratégicamente muy sensibles. Abarca 69 municipios de 12 estados del país, con efectos muy grandes y no menos contradictorios; su dinámica de inversiones difiere de la que rige para, por ejemplo, la exasperante lentitud de la distribución del gasto público.

El plan es que para el año 2.006, del total de 6,2 millones de b/d que será la capacidad de producción petrolera en ese momento, las empresas de la Apertura produzcan un 27%. La inversión comenzó hacia 1992 y alcanzaría sus mayores niveles entre 1997 y el año 2.000, para luego

estabilizarse hasta el 2.007 (Cuadro 6); no obstante, la caída de los precios internacionales del petróleo este año produjo una brusca contracción de ellas; se espera que vuelvan a su ritmo inicial hacia el 2.000.

La Apertura es otro elemento en la desconcentración del poder, no sólo porque incorpora nuevas fuerzas, sino también porque cambia el peso relativo y las relaciones entre los actores. La redistribución del ingreso petrolero es ahora a tres: el Estado, PDVSA y el sector privado. Habrá nuevas reducciones relativas en el aporte fiscal puesto que muchas de las actividades de la Apertura implican reducción de la tasa impositiva petrolera; a esto se le añade que el sector privado se convierte ahora en inversionista directo en la actividad petrolera. Este redespliegue de la actividad exige inversiones localizadas, que establecen una nueva relación entre las petroleras, los gobiernos municipales y estatales, y el resto de las fuerzas actuantes en las subunidades territoriales.

Repentinamente, rincones de Venezuela sujetos a la lentitud de la burocracia estatal, insatisfechos por los

Cuadro 6. Apertura petrolera

Inversiones mm\$	(1998-2007)	1998
PDVSA	39.000	5.200
SOCIOS	16.000	2.000
TOTAL	55.000	7.200

Fuente: PDVSA.

presupuestos asignados; se ven sacudidos por inversiones con una velocidad de decisiones mucho más rápidas y precisas.

No se piense sin embargo que estas relaciones entre las petroleras y los municipios y estados será una relación armónica, no. Se trata de actividades que, en algunos casos, han alterado las condiciones preexistentes y generado reacciones contradictorias de parte de los grupos y autoridades locales y estatales (inflación local, desplazamiento de mano de obra agrícola, saturación de servicios); en consecuencia, se está produciendo una transacción entre los actores en juego, con una fuerte revalorización de la dinámica local y una mayor generación y captación de recursos para esos territorios. Una parte de ellos son impuestos o “aportes” que las petroleras realizan para equipamiento y desarrollo local. En no pocos casos la importancia relativa de esos ingresos es mayor que los aportes del Gobierno Central.

Las más impactantes manifestaciones de protesta cívica realizadas en el país en los tres últimos años han sido encabezadas por gobernadores y alcaldes, que han cerrado las vías de sus estados y organizado tomas de las instalaciones petroleras para obtener beneficios a favor de sus respectivas regiones. Las exigencias y los reclamos van dirigidas a PDVSA, a las empresas de la Apertura o al Gobierno Central.

Ahora los efectos de la fijación de cuotas internacionales de producción petrolera por parte de la OPEP es

materia de interés directo de los gobernadores y alcaldes; son ellos quienes han exigido al Gobierno Central su eliminación.

Se creó una Asociación de Gobernadores de Estados Agrícolas donde hay Apertura Petrolera; reclaman a las compañías, entre muchas otras exigencias, perforar un pozo de agua por cada pozo petrolero.

PDVSA ha creado un Plan de Desarrollo Armónico de Oriente y otro para Occidente, con la finalidad de conciliar las posiciones de los actores y minimizar los impactos de la actividad en esas áreas (PDVSA,1997).

Pensando en los cambios en la estructura de poder allí implicados se pudiera decir de manera ilustrativa que ahora es más importante ser alcalde del Tejero o de Pedernales que ser Ministro del Ambiente. En comparación con el pasado, se revaloriza la responsabilidad de la gestión de municipios y estados.

Conviene aclarar que la información que se aporta busca más mostrar la complejidad y potencialidad de los factores que intervienen, que hacer un juicio valorativo sobre sus logros. En la medida en que las subunidades territoriales tiendan a diversificar sus fuentes de ingresos y a generar estructuras de poder basadas en estos nuevos factores, en esa misma medida se hará posible el resurgimiento de un sistema federal.

Es por eso que aquí se sostiene que las tendencias recientes refuerzan

estructuralmente (tocan a la naturaleza misma de la economía y la política nacional) la posibilidad del modelo federal, al margen de aspectos de mayor importancia puntual que han continuado su curso (por ejemplo, el mayor o menor éxito en lograr transferencias de competencias desde el poder central hasta las gobernaciones, o en la eliminación de las prácticas centralistas en gobiernos locales).

Se trata, en todo caso, de un sistema federal petrolero, lo que implica también que las localidades se verán sometidas más directamente a los vaivenes de este tipo de actividad.

Es notorio que un cambio de esta naturaleza está incidiendo de modo diferenciado sobre las subunidades territoriales, partiendo de aquellas que poseen petróleo; pero está ocurriendo también una suerte de reacción en otras regiones o localidades, que incentiva la competencia por la apropiación de recursos y posibilidades; esto contribuye a minimizar las diferencias regionales sólo en el largo plazo, pero tiene un efecto inmediato en el refuerzo de los intereses de base local, estatal y regional y, lo que es más importante, en el resurgir de liderazgos y fuerzas promotoras de ellos.

No habrá creación de un sistema federal si esas fuerzas no se convierten en factores para una mejor distribución territorial del ingreso petrolero y, a partir de ella, en generadores de una diversificación económica sustentada en los recursos y potencialidades locales,

que sustituya el distribucionismo rentista que predominó en el pasado y que hoy, aun mermado en su base material, persiste como una suerte de subcultura del liderazgo tradicional.

Aun en las nuevas circunstancias, se constata que la diversificación económica sigue siendo la gran meta del país; en ella avanzó muy poco el centralismo, y es el gran reto para la dinámica federal que resurge. Otros actores claves de la vida local y estatal se ven incorporados a esta nueva situación: los productores privados, las formas incipientes de una sociedad civil, los partidos políticos, obligados a actuar ahora sobre intereses territorialmente circunscritos.

Hasta ahora en Venezuela las regiones habían sido construcciones burocráticas de fuerzas centralistas (Muñoz, 1990), formas espacializadas de apropiación de la renta petrolera, carentes, por lo tanto, de una base de riqueza y de intereses arraigados a porciones diferenciadas del territorio.

El descenso de la renta y la necesidad de sustituirla por otras fuentes de recursos surgidos de su base social y territorial, reactivan las especificidades de las subunidades. Hay una nueva combinación de condiciones naturales y factores políticos y económicos capaces de diferenciar posibilidades, comportamientos y resultados, a los cuales viene a añadirse la institucionalización de parcelas particularizadas del poder en los estados y municipios (De la Cruz-Barrios, 1994).

Paradójicamente el petróleo entra de nuevo en esta dinámica, para convertirse ahora en estimulador directo de esas fuerzas locales y regionales; pero había de transcurrir antes la declinación de la renta y la desconcentración política ya descrita para que los hechos tomaran ese derrotero. El cambio ocurrido genera un fuerte contrapeso sobre los componentes de la estructura de poder centralizado que necesariamente han de permanecer; pero no es ya la verticalidad política que antes predominaba, sino una relación compleja y precaria entre sectores identificados por intereses de unidades territoriales de menor tamaño y por los logros de gobierno para esos mismos espacios.

He aquí los gérmenes de una real objetivación de un Estado federal. Dadas las características del país, lejos de debilitar el Estado, lo importante es evitar que el poder se monopolice en su interior, esto es, garantizar que sea tendencialmente desconcentrado y descentralizado. Tal es lo que ha estado ocurriendo en medio de la incertidumbre, la crisis y el escepticismo, lo que no resta valor a hechos promisorios de profundización democrática y de recuperación de un comportamiento ciudadano que insista en la diversificación económica, y que castigue implacablemente aquellas pretensiones de reproducir en el nivel local y estatal los desaciertos y vicios del centralismo.

Es precisamente la consolidación de sistemas complejos de relaciones entre grupos de poder local y estatal, interactuando con las tendencias centralistas, lo que sustenta el sistema federal; a ello habrán de añadirse elementos doctrinarios, y voluntad política para reactivar esa reminiscencia histórica que 'duerme' en la letra de la Constitución.

Referencias citadas

- BAPTISTA, A. 1989. *Más allá del optimismo y el pesimismo*. En: Naim, Moisés y Pinango Ramón (compiladores). **El caso Venezuela: Una ilusión de Armonía**. Ediciones IESA, Caracas
- _____. 1997. **Teoría Económica del Capitalismo Rentístico**. Ediciones IESA, Caracas.
- BREWER-CARÍAS, A. 1994. **Informe sobre la Descentralización en Venezuela. 1993**. Ministerio de Estado para la Descentralización. Caracas.
- DE LA CRUZ, R. y BARRIOS, A. 1994. **Federalismo Fiscal: El Costo de la Descentralización en Venezuela**. Caracas. COPRE-PNUD. Edit. Nueva Sociedad.
- GONZÁLEZ, F. 1993. **El Nuevo Federalismo y la Estrategia para un Desarrollo Humano**. COPRE-Trujillo.
- _____. 1995. **Bases Geohistóricas del Federalismo en Venezuela**. CIEPROL-COPRE-TRUJILLO. Mérida.
- MASCAREÑO, C. (Coord.) 1998. **Descentralización, Gobiernos y Futuro**

- Democrático en Venezuela.** UCV, Caracas.
- MENDOZA P., C. 1995. **El Poder Petrolero y la Economía Venezolana.** Ediciones Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- MOMMER, B. 1988. **La cuestión petrolera.** Caracas, Tropykos.
- MORA, J. y ESPINAZA, R. 1994. *Les Entreprises publiques des pays producteurs: Les trois grandes stratégies de PDVSA.* **Revue de L'Energie**, París, février, pgs. 87-94.
- MUÑOZ, C. 1990. **El Estado y su Política Regional.** ULA-IGCRN, 1990.
- PDVSA 1997. **Informe Anual.** Caracas.
- ROJAS, A. 1997. *La desconcentración y descentralización del poder político en la Venezuela en transición.* **VI Encuentro de Geógrafos de América Latina.** Buenos Aires 17-21 de marzo, 1997. Edición en CD de las ponencias del Congreso. ISBN No. 950-29-0382-X.
- _____. 1997b. *Venezuela: del rentismo petrolero al capitalismo petrolero.* 1989-1996. **Revista Comercio Exterior**; vol. 47, N° 7, Julio de 1997, pp. 565-568. México.