

# El modelo de reparto ejecutivo de la renta en Venezuela (2003-2009)

*The executive model of revenue distribution in Venezuela (2003-2009)*

Pérez S. Juan José<sup>1</sup>

*Recibido: julio 2010 / Aceptado: abril 2011*

## Resumen

Este estudio se propuso una reconstrucción histórica del proceso de conformación de un nuevo modelo de distribución de la renta y la descripción de sus características. A partir de 2003, se configuran arreglos legales, monetarios y fiscales que permiten al Ejecutivo Nacional apropiarse de una porción creciente de la Renta Petrolera Internacional (RPI) que capta del mercado mundial. Se encontró que tres fueron los dispositivos utilizados para tal propósito: i) subestimación de los ingresos en el presupuesto nacional; b) gastos de desarrollo social de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y, c) constitución de fondos especiales. La distribución, acto eminentemente político, observó, hasta 2002, criterios institucionales. En el modelo instaurado, la renta se reparte, –de allí su nombre– sin sujeción a reglas precisas. Sus características son: asignación discrecional de los recursos, centralización y concentración de las decisiones, exaltación de la figura del Presidente de la República, centro gravitacional del reparto.

**Palabras clave:** Distribución de la renta; ingreso petrolero; rentismo; renta.

## Abstract

The purpose of this study is a historical reconstruction of the formation process of a new revenue distribution model and the description of its general characteristics. In 2003, legal, monetary and fiscal arrangements were configured, allowing the National Executive Branch to take over a growing piece of the international petroleum revenue (RPI) obtained from the world market. It was found that three mechanisms were used in order to impose the new arrangements: a) underestimation of the public income budget, b) PDVSA's expenses in social development; c) creation of special funds. The distribution is an essentially political action, which in the Venezuelan case, broadly speaking, followed institutional criteria until 2002. In the founded model, the revenue is distributed (hence its name) with no attachments to exact rules. Its characteristics are: discretionary assignment of resources, centralization and concentration of decisions, aggrandisement of the figure of the country's President, gravitational centre of the distribution.

**Key words:** Revenue distribution; petroleum revenues; rent-seeking; revenue.

---

1 Universidad Centro Occidental 'Lisandro Alvarado', Decanato de Administración y Contaduría (DAC), Departamento de Economía, Barquisimeto (Lara)-Venezuela. Correo electrónico: jperesa@gmail.com

## 1. Introducción

Desde que comenzó la explotación de los hidrocarburos en Venezuela ha sido preocupación del pensamiento político y académico el destino de la renta petrolera. En una larga lista de opiniones sobre lo más aconsejable o conveniente destaca la famosa frase atribuida a Arturo Uslar: ‘Sembrar el petróleo’, y que cada gobierno, a su turno, ha tratado de adecuar según su mejor entender. El modelo de reparto se inscribe como una opción histórica más, adoptada en la primera década del siglo XXI, tras la búsqueda de la ‘solución adecuada’. A su estudio se dedican las próximas páginas.

Con el objetivo de describir los mecanismos de apropiación de la renta por el Ejecutivo Nacional en el período 2003-2009 y sus peculiares características de distribución, que dan lugar al Modelo de Reparto Ejecutivo de la Renta, la investigación se estructura en 4 secciones. En la primera se enmarca el estudio haciendo referencia a la singularidad de las fuentes de las finanzas venezolanas, se expone la noción básica de renta, fórmula de cálculo y se destacan las funciones del Estado, que se derivan del carácter rentista de la economía. En la segunda sección se bosqueja la metodología utilizada. En la tercera, se exponen los hallazgos de la investigación en torno a los mecanismos diseñados para la producción de ‘excedentes’, la creación de los fondos especiales y su posterior distribución, que caracterizan al modelo de reparto. Al final del documento se insertan las conclusiones de rigor.

## 2. Fuentes de las finanzas públicas venezolanas

Es una particularidad histórica venezolana que el Estado tenga dos fuentes de financiamiento: a) ingreso petrolero fiscal, en lo fundamental renta petrolera internacional (RPI), que capta del mercado mundial y, b) ingreso tributario (T), generado en el ámbito de la producción nacional. La cuantía del primero es muy significativa respecto del tamaño de la economía nacional y los arreglos que rigen para la captación y distribución de ambas son disímiles. Así, la RPI está sujeta a los vaivenes del mercado mundial. Mientras que T es relativamente estable a corto plazo; depende del nivel de actividad que se alcance en el sector no petrolero y de las tasas impositivas.

La RPI se calcula deduciendo del ingreso petrolero nacional el costo económico (Consumo de Capital Fijo, los Sueldos y Salarios y el Excedente de Explotación normal), matemáticamente  $RPI = IP - CE$ ; donde  $CE = CCF + SS + EE$ , y se define como una “retribución patrimonial internacional causada por la propiedad de los yacimientos petroleros; no se produce ni por el trabajo ni por el capital”, (MENPET, 2008: 43). En breve, La RPI es la porción del ingreso petrolero que corresponde al Estado. ‘La renta no se produce, se capta’.

La cantidad de barriles llevados al mercado (cuota de producción) varía poco de un año a otro (MENPET, 2008). Si ello es así, el precio del barril es la variable esencial de la economía y de la política económica. Pero además, la exis-

tencia de una RPI significativa posibilita que el Estado cumpla dos funciones: una distributiva y otra redistributiva.

Es redistributiva cuando cobra impuestos a ciudadanos pudientes y los devuelve a la sociedad en forma de servicios públicos, salud, educación, seguridad. En breve, 'quita a unos para dar a otros'. Es ésta una tarea eminentemente económica, asignar recursos escasos. En el caso del gasto financiado con cargo a la RPI, hay distribución simplemente; 'nada se está quitando a los agentes económicos nacionales'. Se están repartiendo recursos provenientes del extranjero. Esta distribución es un acto eminentemente político. Pero se debe tener muy presente que cuando la renta es baja, esta función está ausente (nada que repartir) y cuando RPI es elevada, el Estado se vuelve todopoderoso. Y justamente, en la naturaleza y orientación de las decisiones acerca de tal distribución, es donde deben hacerse encajar los diversos arreglos de política económica gubernamental.

### 3. Metodología

El estudio califica como investigación *ex post facto*; está ausente la manipulación de variables y no es posible el agrupamiento aleatorio de los datos. Es de carácter descriptivo argumentativa. Se identifican hechos, disposiciones legales y se cotejan con datos e información estadística. Se intenta alcanzar unos objetivos confrontando fuentes bibliográficas y cifras de variables macroeconómicas. Se

pretende llegar a una conclusión crítica después de evaluar la información.

Las unidades de análisis seleccionadas son las sugeridas en Baptista y Mommer (1989): Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, TCR PIB, RPI, RPI/Deuda, RPI/PIB. Adicionalmente se incorporan: Estimaciones de Precio del barril petrolero y Precio de Realización del barril, Gastos de Desarrollo Social de PDVSA, Aportes al Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN) para la serie cronológica 1999-2009 que sirven de base para el cálculo de excedentes (ingresos extraordinarios), con periodicidad anual. Indicadores contruidos a partir de información emanada del Banco Central de Venezuela (BCV), Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio de Energía y Petróleo (MENPET) y Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas (MEF). Se analizan las series cronológicas de las variables, observando las tendencias y su comportamiento en conjunto. Se consideraron, además, disposiciones contenidas en las siguientes normas jurídicas: Líneas Generales del Plan de Desarrollo Nacional (LGPDN), Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela (RPLBCV), Acta Constitutiva y Estatutaria del FONDEN, Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP) y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

#### 4. Hallazgos empíricos

El modelo<sup>1</sup> de distribución de la renta aplicado en el quinquenio 1999-2002 poco o nada difiere del que venía aplicándose (Vera, 2005). Si bien en ese período la RPI muestra crecimiento vigoroso, todavía es relativamente baja, comparada con niveles alcanzados a comienzos de los años 80. Como en el pasado, en lo esencial, se cubre la nómina del sector público y se destinan porciones importantes a créditos blandos a productores de la industria y del agro, financiamiento y promoción de modalidades económicas alternativas, Banco de la Mujer, Banco del Pueblo, Banco Industrial, Fondo Único Social, Plan Bolívar 2000, y ciertos operativos de atención inmediata para estimular la iniciativa privada.

A finales de 2002 surgen condiciones de bonanza petrolera que posibilitan la implantación de nuevos arreglos. La existencia de una RPI cuantiosa trae a escena, de nuevo, la función política de su distribución. Pasos previos en ese sentido, se habían dado. La política petrolera venezolana se había ajustado, con la Reforma a la Ley de Hidrocarburos de 2001, para captar la mayor renta posible. Se devolvió la coordinación al seno de la OPEP, y con ello se estimuló, por el lado de la oferta, la recuperación de los precios del petróleo. A lo interno cuaja la estrategia de asumir el control político de la industria petrolera, logro fundamental hacia el propósito ulterior de maximizar el aporte fiscal petrolero (Vera, 2005). Y en segundo lugar, superado un año turbulento, se afianza un liderazgo político

con apoyo popular y mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional, con fuerza suficiente para imponer los arreglos necesarios.

Conviene resaltar que la recesión del 2001 indujo a suponer precios menores para los hidrocarburos en el futuro inmediato. Previsión sensata en aquel entonces; ésta había sido la dinámica del período previo: avances moderados y fuertes retrocesos en los precios<sup>2</sup>. Ocurrió lo contrario, tal como se muestra en la figura 1. Las previsiones presupuestarias resultaron desbordadas, aparecieron ingresos adicionales, inesperados. Y una porción de RPI disponible para nuevos usos o destinos.

La cuantía y el manejo de esta RPI se constituirían, casi por azar, en expediente inédito, centro gravitacional y objeto de controversia política, que marcarían el rumbo de los años por venir. Circunstancia bien comprendida y aprovechada por el Ejecutivo Nacional. En la certeza de una RPI abundante y creciente, los esfuerzos de la ingeniería financiera, la política monetaria, cambiaria y fiscal, la maquinaria partidista, la tribuna legislativa, la acción de ministerios y del primer magistrado se alinearán en un supremo objetivo: la apropiación de la RPI para financiar un proyecto político de largo plazo<sup>3</sup>.

Para poder distribuir la renta, el Ejecutivo tenía que captarla, ponerla a su disposición. Los mecanismos fueron surgiendo por ensayo y error<sup>4</sup>; prueba de ello son las modificaciones y reformas sucesivas de la profusa normativa legal. La estrategia diseñada para apropiarse de

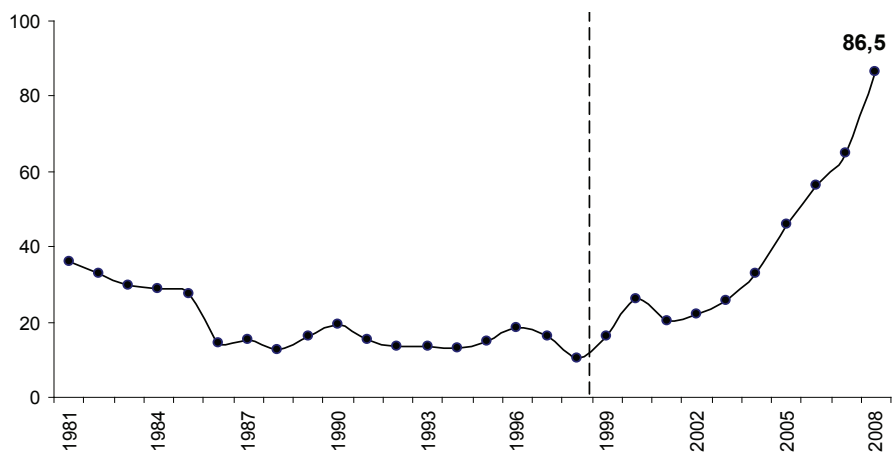


Figura 1. Precios de la cesta petrolera venezolana. Período 1981-2008, Dólares USA. Fuente: BCV

la RPI, se despliega en tres direcciones: a) 'Excedentes' del presupuesto nacional; b) gastos directos de PDVSA (Desarrollo Social) y, c) constitución de fondos especiales, con aportes del BCV y PDVSA.

#### 4.1 Excedentes en el presupuesto

El Presupuesto Nacional establece un precio de referencia del barril, base de cálculo para estimar el ingreso petrolero (ordinario) que percibirá el fisco en el siguiente ejercicio fiscal. Pero no sólo eso. Esta estimación sirve también para determinar otras relaciones financieras muy importantes señaladas en la LRPB-CV (República Bolivariana de Venezuela, 2005), que conviene explicitar.

En el artículo 113, se impone a PDVSA la obligación de vender al BCV parte de las divisas al cambio oficial para atender los gastos operativos y de funcionamiento del país y las contribuciones fiscales por el monto estimado en la Ley de

Presupuesto. Pero además, —esta es otra novedad, la empresa podrá mantener fondos en divisas a efectos de sus pagos operativos en el exterior, de inversión y a lo que prevea la ley. El remanente de divisas obtenidas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al fondo que el Ejecutivo Nacional creará a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real, en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

Hay que destacar en la nueva arquitectura financiera tres puntos: al subestimarse los precios, menores serán las obligaciones fiscales en bolívares y mayores serán los aportes a fondos especiales. Queda abierta la posibilidad de efectuar otros pagos 'que prevea la ley'. Y dentro del destino de la RPI se incluye 'atención de situaciones especiales y estratégicas', dando puerta franca a gastos discrecionales en el exterior.

Pues bien, las autoridades fiscales, partir del año 2003, *ex profeso*, convierten ingresos ordinarios en extraordinarios, contablemente aparecen ‘excedentes’. Detrás vienen decretos-leyes que otorgan la facultad a organismos *ad-hoc* de disponer de los excedentes, con autorización del Presidente de la República, pero sin indicación precisa del destino. Mediante este ingenioso dispositivo se logra evadir varias disposiciones, tales como las previstas en la Constitución Nacional: “No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en el presupuesto” (Art. 314), “El situado es 20% de los ingresos ordinarios” (Art.167.4). También, el artículo 25 de la LOAFSP, “(...) de manera que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios” (República Bolivariana de Venezuela, 2008a: 4); y las disposiciones del Fondo Intergubernamental para la estabilización Macroeconómica (FIEM), que impiden disponer en el mismo ejercicio fiscal de recursos adicionales.

El cuadro 1 contiene información sobre las estimaciones de precios en el presupuesto y los precios de realización de mercado. La diferencia constituye ‘ex-

cedentes’ que, según la Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela (República Bolivariana de Venezuela, 2005; 2009), pueden ser transferidos al FONDEN, a otros fondos especiales, o pueden convertirse en créditos adicionales; es decir, inyectarse al presupuesto del mismo ejercicio económico. Puede verse que los excedentes se ensancharon de tal modo que, para 2007, son mayores que las contribuciones al presupuesto. En efecto, en 2008, por cada barril exportado, 35 dólares van al presupuesto y 51,5 a fondos especiales. Nótese que en 2001, con una caída del precio del 20%, de todas maneras ‘queda algo’. Y en el año 2009, tras la crisis financiera mundial y el desplome de los precios y la producción, los excedentes aún son considerables. La conclusión es ineludible, sugerida por la magnitud de las proporciones alcanzadas: el presupuesto es apenas uno de los destinos probables de la renta; hay destinos más importantes.

El dispositivo que crea artificialmente excedentes, sirve también para eludir la distribución institucional del presupuesto, trasladar la asignación de recursos de la Asamblea Nacional al Consejo de Ministros y desviar recursos para ‘otras acti-

**Cuadro 1. Precios cesta petrolera venezolana estimados y precios de realización nominales, \$ USA**

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Estimados</b>	12,5	20	20	18,5	16	18,5	26	29	29	35	40
<b>Realización</b>	16,0	25,9	20,2	22	25,8	32,8	46	56,5	64,7	86,5	57,1
<b>Excedentes</b>	3,50	5,91	0,21	3,45	9,8	14,3	20	27,5	35,7	51,5	17,1

Fuente: BCV. 2008, Acuerdo Anual de Políticas, 2003, 2005, 2007. Cálculos propios

vidades' no programadas. Cáptese la idea básica: los recursos se reparten ahora, no el año anterior (pre-supuesto) sino en el ejercicio fiscal en curso (post-puesto), de manera centralizada y discrecional, mediante créditos adicionales. En la figura 2 se evidencia lo que se describe. Los presupuestos ejecutados superan a los aprobados en un 7% en 1998 y un 30,6% en promedio para los años 2004-2009; el récord se alcanza en 2006 en el cual exceden en 44,2% según el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (MPPF, 2008) y el Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas (MEF, 2009a).

Esta estrategia dará lugar a otros escenarios y posibilidades. La programación presupuestaria en el período 'bolivariano', cambia por completo los datos del problema. En medio de una bonanza sin precedentes, el país se topa con un hecho sorprendente: presupuestos deficitarios, típicos de situaciones recesivas. La idea no es otra que mediante acciones centralizadas el Ejecutivo Nacional pueda otorgar recursos de inmediato a

ciertos organismos, actividades o sectores, sin los engorrosos mecanismos legales aludidos y escapar del control fiscal. Anótese de pasada que la incompreensión del artificio diseñado dio lugar a graves y serias distorsiones, en el análisis del funcionamiento de la economía. Derivó en apreciaciones erróneas<sup>5</sup> que suponían incompetencia de funcionarios o manejo doloso de los caudales públicos. En realidad, se trata de un mecanismo ingenioso del Ejecutivo Nacional para disponer de una parte de la RPI que le pertenece al Estado.

#### 4.2 Gastos de desarrollo social

Para el gobierno bolivariano: *“Las políticas macroeconómicas se subordinan a las políticas macrosociales, siendo consecuencias de éstas, no causas”* (Garrido, 2002: 100). En pos de este objetivo, los diseñadores de política intentaron varias fórmulas hasta 2002. Entretanto, el flujo de dólares que llegaba del extranjero aumentó de tal manera que *“no se sabía en qué gastar, había que inventar en qué*

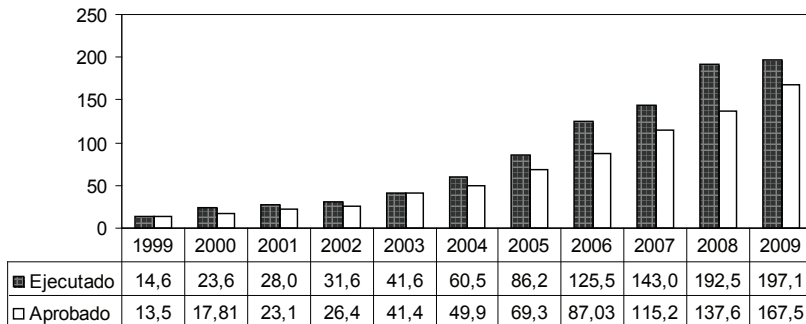


Figura 2. Presupuesto nacional ejecutado y aprobado, Venezuela Período 1999-2009. Billones de bolívares nominales. Fuente: Oficina Nacional del Tesoro (ONT), 2008; MEF (2010)

*gastar de inmediato, gallineros verticales, Plan Bolívar 2000, Plan sobremarcha, plan empleo rápido, Plan cultivos urbanos, ruta de la empanada, plan monta tu negocio, Banco del Pueblo, becas, cooperativas, son formas expeditas de reparto, excluidas deliberadamente de los controles aplicables al resto del sistema financiero nacional” (Rojas, 2004: 237).*

A decir verdad, habían continuado los programas asistencialistas del gobierno anterior (Vera, 2005; Mujica y Rincón, 2006; D’Elia, 2006; Lander y Navarrete, 2007), pero será *más tarde, cuando se produce la ruptura definitiva con esta visión de lo social. “Las misiones constituyen el punto de inflexión de esta ruptura en la gestión de gobierno. Es a partir de su experimentación en el año 2003 y de los impactos electorales favorables que éstas produjeron para el presidente en el año 2004, que la visión de la revolución social encuentra un curso de gestión apropiado y se vuelve predominante en las prácticas del gobierno, aún cuando no estuviera escrito ni en la Constitución ni en las leyes” (D’Elia, 2006: 3)*

PDVSA, en 2002, hizo modestos aportes al desarrollo social: 14 millones de \$USA. Un año más tarde, cuando el Ejecutivo toma el control de la petrolera estatal y distribuye ‘gotas de petróleo’, bajo el lema ‘ahora el petróleo es de todos’, dedicará 242 millones. Parte de la RPI se distribuye ahora de manera directa, anunciada, visible y ‘en vivo’. Otra, se destinará a propaganda, proyección de la imagen del promotor del reparto. Este paso es clave en la conformación de los

nuevos arreglos. Mediante el gasto social de PDVSA, se obvia la distribución institucional (situado constitucional, pago de la deuda, remuneraciones, gastos ministeriales, alcaldías, universidades, otras entidades y compromisos, Fondo Intergubernamental para la Descentralización, Ley de Asignaciones Económicas Especiales). En estas circunstancias, era previsible que la distribución inficionara hacia formas segregacionistas que posibilita el sistema de reparto: incluir a los seguidores del proceso, y excluir a los adversarios.

Antes de proseguir, conviene insertar un comentario sobre las expectativas de los agentes económicos al finalizar el primer semestre de 2003. Las percepciones pesimistas, de penurias y dificultades ligadas a insuficiencia de recursos son cosas del pasado. Adviene una sensación de bonanza sin precedentes. Y de allí se salta a la certeza de ingresos futuros considerables y la disposición a aceptar sin reparos la imposición de nuevos arreglos. La economía muestra signos de recuperación. La invasión de Estados Unidos a Irak, justo un mes después de finalizado el paro petrolero de diciembre 2002, dispara los precios de los hidrocarburos y en lo político se ha despejado la incógnita sobre el destino institucional del país, *“Chávez, se ha salvado de un golpe y de un paro, el público aclama al héroe y éste plantea un ambicioso proyecto a largo plazo, ya anunciado en el Proyecto Simón Bolívar” (Bermúdez, 2008).*

Datos adicionales ilustran bien la idea que trata de transmitirse. De acuerdo con el Ministerio de Energía y Petróleo



(MENPET, 2008), la RPI por persona para 1998 es de 83 mmm Bs. y en 2006 alcanza el récord de 888 mmm de Bs. (constantes de 1997, por cada 100 habitantes).

Conocida la magnitud de la renta en 2004, el Ejecutivo desata nuevos esfuerzos para apropiarse de otra porción de RPI, pues se hizo evidente que diversas circunstancias auguraban precios petroleros en ascenso. Aparecen entonces nuevos arreglos jurídicos, monetarios y fiscales. Esta vez con el propósito expreso de captar dólares para ser usados en el extranjero.

### 4.3 Los fondos especiales

Los fondos especiales en dólares (también hay en bolívares), son captados de dos modos: una porción de la RPI antes de que PDVSA cumpla la obligación de entregar los dólares al BCV y, otra que se sustrae de las reservas internacionales, después de entregados.

El primer ensayo de este dispositivo ocurre en 2004, cuando se crea el Fondo de Desarrollo del País (FONDESPA), que obliga al BCV a efectuar un aporte por una única vez de 2000 millones dólares. Posteriormente, se declara 'fondo rotatorio', por lo tanto, deben reponerse los recursos anualmente. Luego aparecen otros fondos que encuentran justificación en la medida que se va revelando la cuantía de los excedentes recibidos y por recibir. En 2005, mediante la segunda reforma de la Ley del BCV, se crea el más importante, el Fondo de Desarrollo

Nacional (FONDEN), donde se captan aportes directos de PDVSA en dólares, y reservas excedentarias del BCV. La LR-PBCV (República Bolivariana de Venezuela, 2005), artículo 8, incorpora una Disposición Transitoria que establece que: "*Al entrar en vigencia esta Ley, el BCV en el ejercicio fiscal 2005 liberará y transferirá, por única vez, al Ejecutivo Nacional, en cuenta abiertas en divisas en el BCV a nombre del fondo que se creará para tal fin, 6000 millones de dólares USA*". Mediante reforma legal, más tarde se eliminó 'por única vez'.

El FONDEN tiene sus antecedentes en el FIEM, aprobado en el último mes de gobierno del presidente Caldera y en el artículo 321 de la CRBV (República Bolivariana de Venezuela, 2000). Los 'fondos de estabilización' concebidos durante los gobiernos anteriores establecieron como norma general autorizar retiros cuando se cumplieran ciertas condiciones, tales como promedio de precios, nivel de ingresos; los 'Fondos Especiales', asociados al modelo de reparto, por contraste, usan los ahorros cuando la autoridad respectiva lo dispone<sup>6</sup> o considera conveniente; sin que pueda colegirse que es la única diferencia.

El cuadro 2 pone en evidencia que ambos aportes han ido en aumento, pero los del BCV cada vez son mayores (reservas internacionales), hasta representar 61 por ciento de los ingresos del FONDEN. A los fines de tener una idea de la magnitud de estos ingresos, compárese el ingreso total acumulado de FONDEN, 58.095 mm \$USA, con los 6.273 mm

**Cuadro 2. Fuentes de financiamiento FONDEN, millones \$USA**

Organismo Año	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL	%
BCV	6000	4275	6670	1538	12299	30882	61,6
PDVSA	1525	6855	6761	6037	350	21528	39,4
Ganancia Súbita				5657	27	5684	
<b>TOTAL APORTES</b>	<b>7525</b>	<b>11130</b>	<b>13531</b>	<b>13232</b>	<b>12676</b>	<b>58095</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Memoria y cuenta, 2009 (MPPF, 2010)

\$USA reportados como ganancias por PDVSA durante el ejercicio fiscal 2007. Esta circunstancia no puede considerarse de manera aislada, pues, como se sabe, los dólares se gastan en el extranjero, ¿dónde más?

Las Líneas Generales del Plan de la Nación 2001-2007 (MPD, 2001) apuntan, entre otros objetivos, hacia la integración latinoamericana y la búsqueda de un equilibrio multipolar. En ese encuadre conviene ubicar los acuerdos petroleros suscritos por la nación. Lo que había comenzado siendo un simple acuerdo bilateral con Cuba, se extiende a otros países, vecinos y distantes, internacionalizando así la RPI. Baptista (2007), señala que dados los grados de libertad que le otorga la renta al Estado venezolano, por voluntad del grupo que lidera en la actualidad el gobierno nacional, puede utilizar a discreción el provento rentístico del petróleo a los fines de crear lazos políticos mediante la satisfacción de diferentes necesidades, entre las cuales sobresalen, aunque no son las únicas, las asociadas con el consumo de la energía para el desenvolvimiento económico.

Las donaciones sin contrapartida, transferencias internacionales, Banco del Sur, Banco del ALBA, compra de derechos militares, expropiaciones y otros gastos de la nación ‘no incluidos en otra parte’, se cargan al FONDEN, aunque la contabilidad desagregada de sus gastos no se haya publicado. En la estrategia establecida por el despacho de las Finanzas<sup>7</sup>, los recursos provenientes de las reservas (BCV) se utilizan para gasto externo, mientras que el aporte de la industria petrolera se emplea para el gasto interno.

En abril de 2008, se formalizó el usufructo discrecional de la RPI mediante la figura de ‘contribución especial’ de la industria petrolera al FONDEN<sup>8</sup>, si los precios del *Brent* se elevan por encima de 70 \$USA el barril, establecido en la Ley de Contribuciones Especiales sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos (mal llamada impuesto a la ganancia súbita). Es decir, los ingresos extras no van al presupuesto, sino a los fondos especiales, lo que encaja bien dentro de la estrategia gubernamental trazada.

#### 4.4. Excedentes y fondos especiales

Lo que tímidamente comenzó con débiles aportes al desarrollo social en 2002, unos excedentes presupuestarios en 2003 y unos ‘millarditos’ para el FONDESPA en 2004, se transformará en músculo financiero poderoso. Se extenderá a otras instancias que producen ingresos públicos; se generalizará como práctica a partir de 2005. Aparecerán entonces en la administración pública, una serie de funciones no prescritas. Se asignan nuevos roles: PDVSA, además de petróleo, tiene que producir excedentes. El BCV, además de custodiar las reservas deberá producir y entregar excedentes. Pronto le tocará el turno al SENIAT, productor de excedentes cuando la recaudación exceda las ‘estimaciones conservadoras’ y así sucesivamente. La administración pública también generará excedentes en la medida que no utilice la totalidad de los recursos asignados. Y por último, el más conspicuo y más grande, el fondo de los fondos, el FONDEN, terminará generando también excedentes, cuando devengue intereses sobre sus depósitos o inversiones.

La estrategia en esta nueva etapa es la siguiente: todas las instituciones que recaudan ingresos tienen que producir excedentes para el Ejecutivo, los legisladores dan el segundo paso: asociar cada excedente a un fondo. Así se erige, en lo esencial, la arquitectura financiera para proceder al reparto de la renta.

La secuencia esquemática de cómo el Ejecutivo logró apropiarse de la RPI vista en perspectiva, es como sigue: Renta

Petrolera Internacional - declaración de excedentes - creación de fondos - mecanismos de reparto - cuantía y modalidad del reparto - entrega de recursos. Los eslabones de la cadena están enlazados por un arreglo político: exaltación y promoción de la figura que se encuentra en la cúspide del reparto. Esta secuencia reúne todos (o casi todos) los elementos de la dinámica política contemporánea, que muestran la imbricación de objetivos económicos y políticos. Esta forma de analizar la historia reciente invita al estudio del impacto psicosocial del reparto. Efecto que de ningún modo puede considerarse secundario, indirecto o circunstancial.

A lo largo de 5 años, contados desde 2005, se asiste al nacimiento de diversos fondos especiales: Fondo ALAN (recursos no ejecutados de créditos adicionales, asignaciones que no se ejecutan), Fondo Miranda I, II, III, IV (excedentes del SENIAT en sucesivos ejercicios económicos); Fondo Simón Bolívar que manejó recursos por 1,2 millardos \$USA en 2008 (utilidades de las colocaciones del FONDEN, tiene como objeto la ejecución de proyectos de carácter social, productivo o cualquier otro que considere, previa aprobación del Presidente de la República [MENPET, 2008]). También: Fondo Chino-Venezolano, Fondo Único Binacional Venezuela-Irán (MEF, 2010) y Fondo Ruso-Venezolano (anticipos por inversiones); Fondo Reintegro de Proyecto Social Especial (recursos no utilizados en los programas sociales ni empleados por los consejos comunales en 2007-2009). Fondo Social para la Captación y Dispo-

sición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional (excedentes de institutos públicos, sociedades mercantiles del Estado, fundaciones, asociaciones civiles).

No hay espacio para extenderse en consideraciones sobre ‘efectos indirectos y otros beneficios’ de la subestimación de ingresos, pero es notorio el fortalecimiento de la imagen de las instituciones públicas. Un organismo como el SENIAT, por ejemplo, demuestra todos los años una eficiencia formidable. Siempre sobrepasa las metas, y desde luego, siempre genera excedentes, por lo que debe ser felicitado doblemente. A la vez que va *“afianzando las políticas destinadas a lograr la recomposición de los ingresos, de forma tal, que la mayor contribución de los recursos proceda de las rentas no petroleras”* (MEF, 2009a: 9). Propósito que ha venido alcanzándose ya que para 2006 el sector petrolero aportaba 53,15% de los ingresos ordinarios del presupuesto, en 2009 un 46,5% y para 2010 se estimó en 23,7% (ONAPRE, 2010).

Tres procesos han confluído en la implantación del Modelo de Reparto: liquidación de la autonomía del BCV, aumento relativo de la financiación a gastos de desarrollo social y de los fondos especiales con cargo a la RPI y apalancamiento del presupuesto nacional con recursos no petroleros, de modo que se pueda financiar el proyecto político bolivariano.

## 5. Conclusiones

Del conjunto de elementos expuestos en las páginas anteriores, parecieran surgir

razones de suficiente entidad para afirmar que se instauró un nuevo patrón histórico de distribución de la renta petrolera.

- La génesis del modelo de reparto ha de asociarse a la creciente RPI que tuvo lugar en el período bolivariano. Esquemáticamente, durante 1999-2002 continuó vigente el modelo de distribución institucional de la renta. En el período 2003-2009, de bonanza petrolera, se impone otro patrón, basado en la apropiación de la RPI por el Ejecutivo. Se llevó a cabo utilizando en lo esencial tres mecanismos: i) subestimación del presupuesto de ingreso público, b) gastos de desarrollo social de PDVSA); c) constitución de fondos especiales.
- La preeminencia del Ejecutivo en el Modelo de Reparto reside en el poder que le confiere el uso, manejo y disposición discrecional de fondos especiales, una estructura que no se divisa con facilidad, aún cuando es demasiado visible el centro gravitacional del reparto: el Presidente de la República.
- Un ulterior desarrollo del Modelo de Reparto, hace suponer que quedan por desplegar todavía algunos arreglos jurídico-políticos para que se cumpla el desiderátum de las finanzas bolivarianas: financiar el presupuesto público de la nación con tributos y el proyecto político con base en la RPI apropiada por el Ejecutivo.

*Trabajo revisado y corregido en marzo 2011, Barquisimeto-Venezuela.*

## 6. Notas

- 1 Domingo, C. *et al.* (1994) han estudiado los tres primeros modelos; el cuarto, se intenta caracterizar en el presente estudio. El término ‘modelo’ alude a una explicación racional previa de un proceso complejo, del cual se analizan solo los elementos esenciales; en este caso la relación entre el Estado, la Nación y las empresas que participan de la actividad petrolera.
- 2 Ver MF-MPD (2002: 29-30). En la sección subtitulada *Supuestos macroeconómicos a largo plazo*, se pronostica para el lapso 2020-2029 un barril a 12,42\$ (a precios reales de 2002) y para el año 2042 se proyecta en 12,0 \$USA, cifra en extremo pesimista. Coincide con las previsiones efectuadas durante la *Apertura Petrolera (1994-1998)* por Luis Giusti (2003) ‘*mercado competitivo, sobreproducción y previsible precios deprimidos a largo plazo*’. También Baptista (2008: 279). Señala que “*Venezuela conocerá largos años con un ingreso nacional estancado o, en la peor de las situaciones, decreciente. Ello puede ser así, incluso con las políticas económicas gubernamentales más inteligentes*”.
- 3 Propósito expresado con absoluta claridad en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Finanzas, MEF (2009a: 7) “*Afianzar el modelo productivo socialista con los excedentes económicos derivados de los recursos petroleros*”.
- 4 Aunque la noción disponer de un fondo de estabilización ingresó en la Constitución de 1999 [Artículo 321], su funcionamiento ha sido entorpecido en parte por la ausencia de una ley duradera. La ley de 1998, que crea el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM), fue modificada cinco veces en cuatro años (20/05/99; 04/10/01; 11/10/02; 07/01/03 y 04/04/03) y derogada el 27/11/03, cuando se aprobó la creación del Fondo de Estabilización Macroeconómica (FEM), también derogada el 05/09/05, sustituido por otro Fondo con la misma denominación. Esta última ley retira el Fondo del BCV y lo adscribe al Ministerio de Finanzas.
- 5 Cf: Cacique, Jesús (2009: 2), Allí no hay mención de los desvíos de recursos hacia los fondos especiales. Incurre en error cuando afirma: “*El Ingreso Fiscal no petrolero ha sido un instrumento tan importante para el Gobierno Central, que en los últimos años del 100% del ingreso total tributario el aporte tributario no petrolero ha tenido mayor peso “weight” que el aporte tributario petrolero. (...) El sector privado es fundamental en el desarrollo económico del país, es el “músculo” de la economía y no el paradigma primitivo y agotado de que el sector público es la “grasa de la economía*”.
- 6 Artículo 7 del FSCDEAP (2008): “*La Presidenta o Presidente de la República aprobará la utilización de los recursos existentes en el Fondo*”. Ver también Cláusula Vigésima Segunda del ACEFONDEN (2005): donde se indica que “*(...) el Directorio Ejecutivo de la Sociedad autorizará el egreso de divisas con vista a la programación que le suministre el Presidente de la República*”.
- 7 El MEF (2009a), refiere que el FONDEN [permite]: “*Fortalecer la política de construcción y articulación de los nuevos polos de poder geopolíticos en el mundo, a través de la diversificación de las relaciones políticas, económicas y culturales, para la creación de nuevos bloques de poder aten-*

diendo las particularidades, de acuerdo al establecimiento de áreas de interés Geoes-tratégicas" (Exposición General, p. III).

- 8 Guerra (2009: 12) señala que "Se definieron los aportes como una contribución con un solo objetivo: no enterar al Fisco Nacional los recursos que por [concepto de] exportaciones petroleras, deben generar el situado constitucional (Art. 167, ordinal 4) le corresponde a los estados de Venezuela. PDVSA puso a disposición del Ejecutivo entre 120 y 240 millones de dólares cada semana en 2008. Por tanto, ha ocurrido un desvío de fondos que debían haberse dirigido a apuntalar al desarrollo de las entidades regionales".

## 7. Referencias citadas

- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (BCV). *Informe anual*. (Varios años, 1998-2008). [On line] [www.bcv.org.ve](http://www.bcv.org.ve)
- BAPTISTA, A. y B. MOMMER. 1989. Renta petrolera y distribución factorial del ingreso en Venezuela. En: NISSEN, HANS compilador. **Adiós a la bonanza**. Segunda Edición. Editorial IESA. Caracas-Venezuela.
- BAPTISTA, A. 2007. Venezuela y América del Sur. El petróleo como vínculo económico y político. En: KURT-PETER SHUTT y FLAVIO CARUCCÍ (Coordinadores), 2007. **Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina**. 89-100. ILDIS. Caracas-Venezuela.
- BAPTISTA, A. 2008. **Itinerario por la Economía Política**. Ediciones IESA. Caracas-Venezuela.
- BERMUDEZ, Y. 2008. *Una mirada a Chávez*. **Revista SIC**. Año LXXI, N° 710: 441-443. Centro Gumilla. Caracas-Venezuela.
- CACIQUE, J. 2009. *Recaudación Fiscal año 1999-mayo 2009*. [On line] [www.soberania.org//Articulos/articulo\\_4966.htm](http://www.soberania.org//Articulos/articulo_4966.htm). (Consultado el 13-08-09).
- D'ELIA, Y. (Coord.). 2006. *Las misiones sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. ILDIS. [On line] [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve). (Consultado el 10-05-09)
- DOMINGO, C.; FARGIER, M.; MORA, J.; ROJAS A. y G. TONELLA. 1994. *Viejos y nuevos modelos de Venezuela*. **Revista Nueva Economía**. Año 3 (3):101-131. [On line] [www.iies.faces.ula.ve](http://www.iies.faces.ula.ve). (Consultado el 12-04-09).
- GARRIDO, A. 2002. **Documentos de la revolución bolivariana**. (2da edición). Caracas-Venezuela.
- GIUSTI, L. 2003. *La gestión de PDVSA en el quinquenio 1994-1998, Apertura Petrolera*. **Revista Nueva Economía**. Año 8 (12): 109-134. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas-Venezuela.
- GUERRA, J. 2009. *Caracterización de la política económica en el Modelo Estado Gobierno venezolano*. ILDIS. [On line] [www.ildis.org.ve](http://www.ildis.org.ve). (Consultado el 09-09-09).
- LANDER, L. y P. NAVARRETE. 2007. *La política económica de la izquierda latinoamericana en el gobierno, Caso Venezuela*. Informe segundo semestre de 2007. Havens Center Rosa Luxemburg Stiftung Transnational Institute. Ámsterdam-Países Bajos.
- MINISTERIO DE ENERGIA Y PETROLEO (MENPET). 2008. *Petróleo y otros datos estadísticos, PODE (2006)*. Caracas-Venezuela. [On line] [www.menpet.gob.ve](http://www.menpet.gob.ve). (Consultado: 11-06-09).
- MINISTERIO DE FINANZAS y MINISTERIO DE PLANIFICACION Y DESARROLLO (MF-MPD). 2002. *Marco Plurianual del Presupuesto 2003-2004*. Caracas-Venezuela.

- la. [On line]: [www.onapre.gob.ve](http://www.onapre.gob.ve). (Consultado: 01-07-09).
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS FINANZAS (MEF). 2009. *Comunicado de prensa del Ministro Alí Rodríguez Araque*. Caracas-Venezuela. [On line] [www.mv.gov.ve](http://www.mv.gov.ve). (Consultado: 14-09-09).
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). 2009a. *Memoria y Cuenta 2008*. Caracas-Venezuela. [On line] [www.mf.gov.ve](http://www.mf.gov.ve). (Consultado: 11-11-09).
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). 2010. *Memoria y Cuenta 2009*. Caracas-Venezuela. [On line] [www.mf.gov.ve](http://www.mf.gov.ve). (Consultado: 20-04-10).
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS FINANZAS (MPPF). 2008. *Proyecto de Ley de Presupuesto 2008*. Caracas-Venezuela. [On line] [www.mv.gov.ve](http://www.mv.gov.ve). (Consultado: 12-09-09).
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (MPD). 2001. *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007* (LGPDN). Caracas-Venezuela. [On line] [www.mpd.gov.ve](http://www.mpd.gov.ve). (Consultado: 12-03-09).
- MUJICA, N. y S. RINCON. 2006. *Caracterización de la política social y la política económica del actual gobierno venezolano: 1999-2004*. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**. 12 (1): 31-57. [On line] [www.scielo.org.ve](http://www.scielo.org.ve). (Consultado: 13-09-09).
- OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (ONAPRE). 2010. *Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal, 2010*. Caracas-Venezuela. [On line] [www.ocepre.gov.ve](http://www.ocepre.gov.ve). (Consultado: 10-04-10).
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2000. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)*. Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.453. Marzo del 2000. Caracas-Venezuela.
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2005. *Acta Constitutiva y Estatutaria del Fondo de Desarrollo Nacional FONDEN (ACEFONDEN)* Gaceta Oficial N° 38.269. de fecha 09 de septiembre de 2005. Caracas-Venezuela.
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2005. *Reforma parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela (LRPBCV). Exposición de Motivos*. Gaceta Oficial N° 38.232, de fecha 20 de julio de 2005. Caracas-Venezuela.
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2008. *Ley de Creación del Fondo Social, para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de la Administración Pública Nacional (FSCDEAP)*. Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.890 de fecha 06 de Agosto de 2008. Caracas-Venezuela.
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2008a. *Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP)*. Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.890 de 31-07-2008. Caracas-Venezuela
- REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2009. *Reforma parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela (LRPBCV)*. Gaceta Oficial N° 39.300, de fecha 5 noviembre de 2009. Caracas-Venezuela.
- ROJAS, A. 2004. *Venezuela: una sociedad distributiva y sus particularidades*. **Revista Geográfica Venezolana**. 45(2): 221-245. [On line] [www.saber.ula.ve](http://www.saber.ula.ve) (Consultado: 12-08-09).

VERA, L. 2005. Gobernabilidad y Estado rentístico: el valor estratégico interno del recurso petrolero. En: MARIA RAMIREZ (Editor). **Gobernanza: Laberinto de la democracia**. 255-269. Capítulo Venezolano del Club de Roma. Caracas-Venezuela.