

# Petróleo, instituciones y Democracia

Francisco J. Monaldi\*

La dependencia estatal de rentas provenientes de un recurso mineral, como es el petróleo, ha sido identificada por numerosos expertos como fuente de importantes retos a la gobernabilidad democrática. Entre los factores que, se ha argumentado, desafían a la democracia en países petroleros, destacan: a) la presencia de significativas rentas en manos del Estado genera un incremento de *lo que está en juego* al controlar el poder (los *beneficios* del poder), creando incentivos para que los actores políticos tengan estrategias antidemocráticas; y b) la baja carga fiscal no-petrolera, reduce los incentivos para la rendición de cuentas por parte del gobierno. Sin embargo, también se ha argumentado que en algunos casos la distribución de rentas minerales por parte del Estado puede contribuir a mitigar los conflictos redistributivos y promover la estabilidad democrática.

En el presente ensayo se plantea que la interacción entre la presencia de una cuantiosa renta mineral y el marco político-institucional es crucial para comprender bajo cuales circunstancias dicha renta ejerce un efecto negativo sobre la democracia, y bajo cuales puede tener un efecto positivo. La estabilidad y el desarrollo de la democracia, en un país petrolero, requieren que las instituciones limiten los efectos perversos de la existencia de la renta. En particular, para hacer factible la democracia en un petroestado, las instituciones deben: limitar la concentración, los beneficios y el uso clientelista y represivo del poder, así

como reducir la volatilidad del ingreso fiscal y posibilitar el desarrollo de largo plazo de la economía no-petrolera.

## DESAFÍOS DE UNA DEMOCRACIA RENTISTA

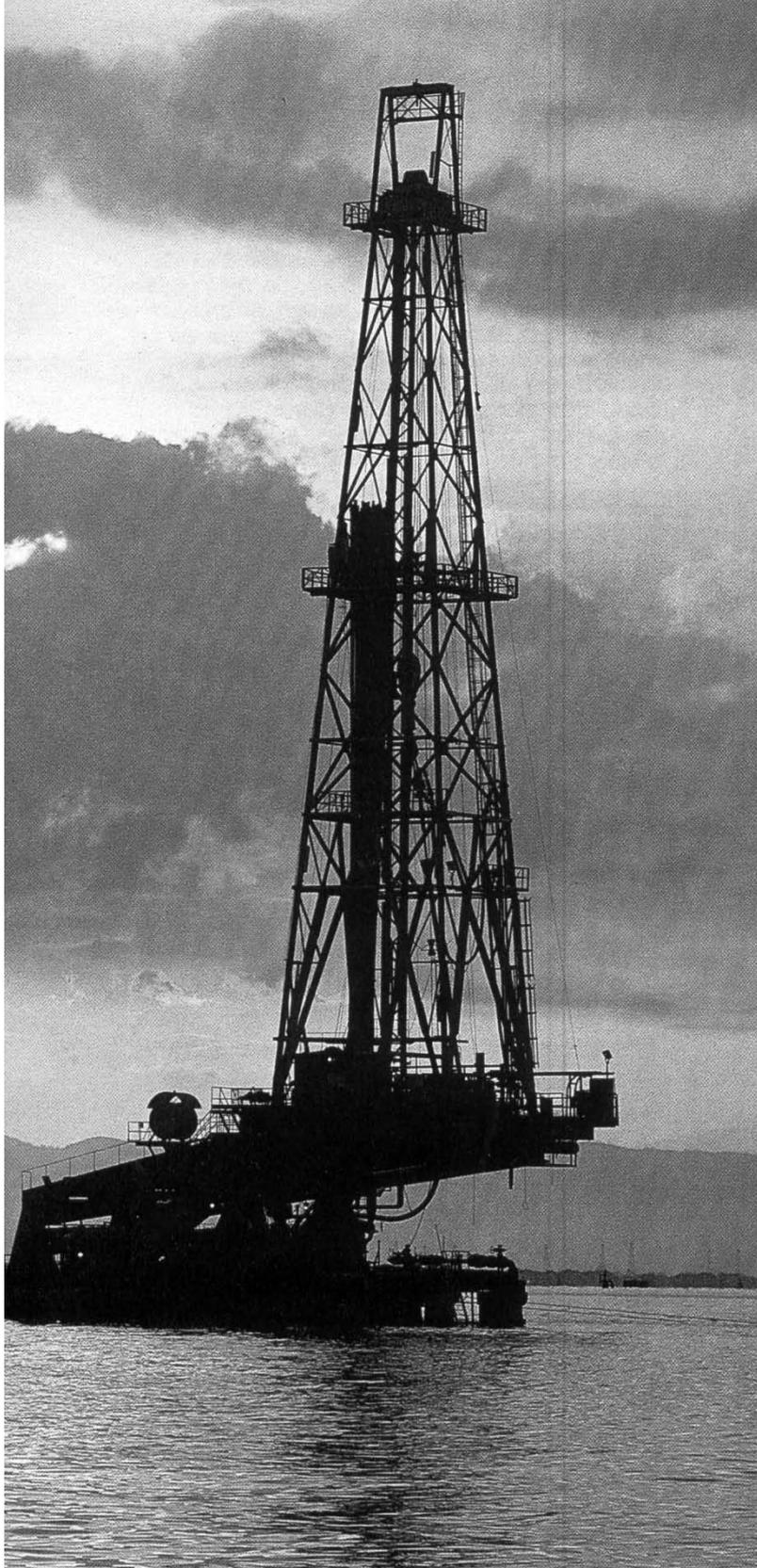
En las últimas dos décadas se ha desarrollado una extensa literatura planteando la existencia de una *maldición de los recursos naturales*. Innumerables trabajos académicos han presentado evidencia empírica sugiriendo que los países petroleros y mineros han tenido tasas de crecimiento del PIB inferiores y más volátiles que las de los países más diversificados, en particular a partir de los años setenta (Sachs y Warner, 1995; Sala-i-Martin y Subramanian, 2003).

En los últimos cinco años ha surgido una nueva vertiente de la literatura de la *maldición*, en este caso argumentando que ser un país petrolero tiene efectos perjudiciales sobre la democracia. Más aún, se plantea que la renta petrolera promueve el autoritarismo. La versión masificada de este argumento fue plasmada el año pasado por el influyente periodista norteamericano Thomas Friedman en lo que caracterizó como la "primera ley de la petropolítica": a mayor precio del petróleo más concentración de poder y autoritarismo en los países exportadores de petróleo. Confirmando está hipótesis, varios estudios empíricos han encontrado que un incremento en la dependencia de recursos mineros tiene un efecto negativo sobre la democracia medida por índices como el de Freedom

House o Polity IV, controlado por otros factores como ingreso per cápita, nivel educativo, religión, o área geográfica (Ross, 2001; Dunning, 2007). Anteriormente se pensaba que si bien existía una alta correlación entre petróleo y autoritarismo, ésta era el resultado fundamentalmente de la gran concentración de países petroleros entre las autocracias del Medio Oriente islámico, una región donde reina el autoritarismo independientemente de la existencia o no de rentas. Los nuevos estudios demostraron que en cualquier región del mundo, tener altos ingresos petroleros tiende a producir un efecto negativo sobre el nivel de democracia.

Entre los mecanismos causales interrelacionados que generarían esta tendencia al autoritarismo petrolero vale la pena destacar:

1) Los beneficios del poder son muy altos en un petroestado. Aquel individuo o grupo que se hace con el poder, estará en una situación mucho más favorable que aquellos que se encuentran fuera del gobierno, porque los gobernantes petroleros controlan inmensos recursos en comparación con los partidos opositores y otros grupos sociales independientes. Esto hace al *petrogobierno* muy poderoso en relación a la sociedad, especialmente si se le compara con gobiernos que se financian con impuestos pagados por las empresas e individuos. El uso de la renta como vehículo para perpetuarse en el poder se hace muy atractivo y arduo de controlar. En cualquier país, la democracia requiere que los beneficios



del poder se limiten sustancialmente para que los actores políticos en el gobierno y la oposición tengan incentivos para seguir en el juego democrático y no opten por salidas antidemocráticas. En los petroestados este reto es mucho más difícil de lograr. De acuerdo a este argumento, la pre-

sencia de rentas minerales y la lucha por su control, serían en gran medida culpables de muchas de las guerras civiles ocurridas en África y la existencia de muchos regimenes autoritarios en el resto del planeta.

2) Los altos ingresos fiscales petroleros posibilitan la existencia de

una baja presión fiscal en los sectores no-petroleros. El hecho de que el Estado no se financie de los impuestos a sus ciudadanos, debilita los incentivos para rendición de cuentas y la capacidad administrativa del Estado. Este argumento destaca que la democracia en los estados europeos surgió de la rendición de cuentas exigida a los reyes a cambio de los impuestos. A la inversa del eslogan de las luchas democráticas en Inglaterra “no taxation without representation” (solo puede haber cobro de impuestos si a cambio se otorga representación en el gobierno) en este caso tenemos “no taxation, therefore no representation” (como no se cobran impuestos no podemos exigir representación) (Urbaneja, 1995; Baptista, 2004).

- 3) El uso de los cuantiosos ingresos petroleros en el desarrollo de redes clientelistas, fortalece a los gobiernos y debilita a los partidos opositores. Especialmente en épocas de auge petrolero, el clientelismo puede aplacar las presiones democratizadoras en la sociedad.
- 4) La renta petrolera puede ser usada para crear un poderoso aparato represivo en manos del gobierno.
- 5) Dado que el Estado controla la mayor parte de los recursos en un petroestado, los grupos de la sociedad civil y los empresarios privados son mucho menos autónomos del gobierno que en otros países. Siendo que la existencia de grupos independientes, capaces de cuestionar y controlar al gobierno, es crucial para la supervivencia de la democracia; la dependencia financiera del Estado hace menos probable el surgimiento y mantenimiento de una democracia de alta calidad.

El lector se habrá percatado que si bien la presencia de rentas magnifica los problemas aquí mencionados, el marco institucional constituye un elemento clave que puede reforzar o atenuar estas tendencias. A modo de ejemplo, el marco institucional de los estados comunistas de Europa Oriental, antes de la caída del muro de Berlín, generaba

casi todas las condiciones arriba mencionadas, sin necesidad de la existencia de rentas minerales. La propiedad estatal de todos los medios de producción, como ha sido demostrado, es generalmente incompatible con la democracia. En el caso de la Unión Soviética, así como en la Rusia de la actualidad, la renta mineral reforzó y sigue reforzando otros elementos institucionales que limitan la disidencia democrática.

Por otra parte, en los últimos dos años, nuevas investigaciones han matizado el efecto autoritario del petróleo e incluso destacado algunos efectos democratizantes de las altas rentas. Dunning (2008) argumenta que aunque la renta generalmente tiene efectos autoritarios; en sociedades altamente desiguales, el ingreso fiscal petrolero puede facilitar la gobernabilidad democrática al reducir las presiones redistributivas no-petroleras y por tanto evitar la obstrucción o subversión democrática por parte de élites económicas o fuerzas revolucionarias. Su estudio sugiere que este efecto positivo ha permitido que en general, la existencia de rentas mineras haya tenido en términos netos, controlado por otras variables, un efecto neutro o hasta positivo en Latinoamérica. Como el mismo Dunning enfatiza, este argumento calza muy bien con la literatura sobre Venezuela que arguyó que la democracia *puntofijista* se vio beneficiada por la renta petrolera, la cual permitió suavizar los conflictos políticos propios del desarrollo económico, en una región en que prevalecían los regímenes autoritarios (Karl, 1987; Rey, 1989). De hecho Dunning argumenta que la declinación de la democracia venezolana es esencialmente resultado de la caída en la renta per cápita en 1978-2003.

Haber y Menaldo (2007), en un análisis histórico que utiliza creativos métodos estadísticos para evaluar el desarrollo democrático de los países petroleros en comparación con sus vecinos más similares, concluyen que no hay un efecto neto, claro de la renta petrolera sobre la democracia.<sup>1</sup> Entre otras herramientas, el artículo usa una comparación entre Venezuela y Co-

lombia para demostrar cómo en ambos países la democracia surgió al mismo tiempo y ha tenido periodos de consolidación y desconsolidación coincidentes, a pesar de la diferente dependencia de rentas. Lo anterior sugiere que el petróleo no ha sido el determinante crítico de su evolución política. Vale la pena destacar que en la consolidación inicial de la democracia en ambas naciones fue crucial la existencia de acuerdos políticos pactando límites a los beneficios del poder.

#### INSTITUCIONES Y DEMOCRACIA EN VENEZUELA

El marco institucional, que dio origen y permitió la consolidación inicial de la democracia en Venezuela, plasmado en el Pacto de Punto Fijo, la Constitución de 1961 y otros arreglos institucionales concurrentes, fue explícitamente diseñado para limitar significativamente los beneficios del poder y generar incentivos para la cooperación entre los principales actores políticos. La Constitución del 61 creó la presidencia con menos prerrogativas formales en toda América Latina y sin la posibilidad de reelección inmediata, el sistema electoral proporcional limitó la concentración de poder en un solo partido y promovió partidos fuertes y disciplinados que servían de contrapeso al presidente, y la distribución de cargos y recursos entre los partidos fundacionales —aún cuando un mismo partido controlara la presidencia y el poder legislativo— indujo a los partidos a continuar dentro del sistema. La forma como se redactó esa Constitución, en una comisión legislativa en la que Acción Democrática era minoría a pesar de que tenía mayoría en el Congreso, marcó el espíritu de cooperación reflejado en numerosos otros arreglos institucionales. La renta petrolera sirvió como recurso para mitigar los conflictos redistributivos, en lugar de promover actitudes antidemocráticas, como hubiera sido el caso de haber sido usada sólo para incrementar los beneficios del poder para el partido gobernante. Por otra parte, el marco institucional no fue capaz de dar viabilidad

de largo plazo a los efectos virtuosos de la renta, al no generar mecanismos de estabilización fiscal y al colocar barreras de entrada a actores políticos diferentes a los líderes fundacionales. La caída espectacular de la renta petrolera per cápita en los ochenta y noventa, combinada con reformas políticas que intentaban abrir el sistema político, conllevaron la desconsolidación de la democracia puntofijista (Monaldi y otros, 2005).

En contraste, las reformas institucionales que se han implementado durante la última década, como parte de la Revolución Bolivariana, han incrementado significativamente los beneficios del poder y potenciado algunos de los mecanismos causales mencionados, que afectan negativamente a la democracia. En la Asamblea Constituyente de 1999, que redactó la nueva Constitución, estuvo sobre-representada la mayoría gubernamental, que obteniendo 56% de los votos obtuvo 95% de los escaños. Los cambios resultantes reflejaron esta composición sesgada de la Asamblea. La extensión del periodo presidencial con reelección inmediata, la posibilidad de que el presidente inicie una reforma constitucional o convoque a una Constituyente, así como el control presidencial de los ascensos militares; son claros ejemplos de cómo la Constitución de 1999 debilitó significativamente los límites al poder. En perspectiva comparada con la región es evidente que el presidente de Venezuela es hoy en día uno de los que tiene mayores prerrogativas formales (en contraste con el pasado). Por ejemplo, con la Constitución de 1999, el presidente de Venezuela puede gobernar hasta 12 años consecutivos, cuando la media de Latinoamérica es de apenas 5 años y medio.<sup>2</sup>

Otro aspecto que ha magnificado los beneficios del poder en el contexto del petroestado, es la eliminación de la autonomía de la empresa petrolera estatal, PDVSA, y la reducción del control del parlamento sobre el uso de los recursos fiscales petroleros. En el pasado la estructura institucional presupuestaria limitaba significativa-

mente el uso discrecional de los recursos por parte del Ejecutivo. La nueva institucionalidad ha otorgado una altísima discreción al presidente en el manejo de una porción significativa de la renta por vías extra-presupuestarias (Fonden y gasto social de PDVSA). El debilitamiento de la autonomía del Banco Central ha obrado en la misma dirección, por ejemplo, al permitir que el gobierno cree reservas de petrodólares fuera del BCV.

Las propuestas presidenciales de reforma constitucional de 2007 reflejan una vez más una tendencia muy importante a incrementar los beneficios del poder: la reelección presidencial ilimitada (inexistente en democracias presidenciales puras), el debilitamiento de los gobiernos regionales y locales, la eliminación de la autonomía del ente emisor, y el mayor control estatal de los medios de producción; representan todos importantes incrementos de los beneficios del poder.

### CONCLUSIÓN

La renta petrolera tiene potenciales graves efectos negativos sobre la democracia y la calidad institucional de un país. Pero no es inevitable que esto ocurra. Un marco institucional apropiado puede mitigar los efectos perversos de la renta e incluso inducir efectos positivos sobre la gobernabilidad democrática al facilitar el manejo de conflictos redistributivos. Para ello es imperativo restringir significativamente los beneficios del poder y construir instituciones que hagan viables los efectos virtuosos de la renta en el largo plazo. Una Constitución que delimite significativamente los poderes del Ejecutivo, establezca incentivos cooperativos entre los actores políticos y genere mecanismos de estabilización fiscal, va a tener que surgir eventualmente de un amplio consenso social, si es que queremos que nuestro país se enrumbe por una senda de desarrollo en democracia.

\* Profesor IESA y UCAB. Doctor en Economía Política, Universidad de Stanford

### Referencias

- Baptista, A. (2004) *El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance de poder*. Fundación Polar.
- Dunning, T. (2008) *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes*. Cambridge University Press.
- Friedman, T. (2006) "The First Law of Petropolitics" *Foreign Policy*, Mayo-Junio.
- Haber, S. y V. Menaldo (2007) "Does Oil Fuel Authoritarianism?" Manuscrito, Stanford University.
- Karl, T. (1987) "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela" *Latin American Research Review*. Enero.
- Monaldi, F.; González, R.A.; Obuchi, R. y Penfold, M. (2005) "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Venezuela" IADB Working Paper No. R-507.
- Rey, J.C. (1989) *El Futuro de la Democracia en Venezuela*. IDEA.
- Ross, Michael (2001) "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, No. 53.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995) "Natural Resource Abundance and Economic Growth" *NBER Working Paper* No. 5398
- Sala-i-Martin, X. y A. Subramanian (2003) "Addressing the Natural Resource Curse" *NBER Working Paper* No. 9804
- Urbaneja, D. (1995) *Pueblo y Petróleo en la Política Venezolana del siglo XX*. Monte Ávila.

### Notas

- 1 El artículo de Haber y Menaldo, por ser el primero que se basa en un análisis que data del periodo previo al inicio de la dependencia petrolera en cada país y no sólo en una comparación estadística de países durante las últimas dos décadas; representa un serio cuestionamiento a la hipótesis de que el efecto de la renta es siempre negativo para la democracia e incluso podría implicar que no hay efecto alguno.
- 2 Hay cinco países en la región en que los presidentes pueden gobernar un máximo de 4 años seguidos, siete países en que pueden gobernar 5 años seguidos, un país de 6 años, y cuatro países de 8 años.