

Gobierno de Chávez: ¿nuevos rumbos en la política petrolera venezolana?

Luis E. Lander L.

Resumen

A lo largo del gobierno de Hugo Chávez en Venezuela se han aprobado dos leyes orgánicas, la de Hidrocarburos Gaseosos en 1999 y la de Hidrocarburos en 2001, que derogan toda la legislación petrolera anterior y establecen las bases para una reforma petrolera comparable en sus ambiciones y propósitos a la de 1943, que unificó el régimen concesionario, o a la de 1976, cuando se nacionalizó la industria. El artículo comienza por presentar un recuento histórico del petróleo en Venezuela destacando sus principales hitos y marcando sus distintos periodos. Hecha esa breve presentación de la historia petrolera nacional, se pasa a revisar lo que son considerados los más importantes cambios de orientación en política petrolera implementados por el gobierno actual. Concluye argumentando que es en esta área donde el gobierno de Chávez puede exhibir sus más importantes logros en el campo económico. Asimismo, esta reforma ha estado en el centro de la confrontación política que vive el país desde diciembre de 2001.

Abstract

During the government of Hugo Chavez in Venezuela have been approved two organizational laws: The Gaseous Hydrocarbons in 1999 and the Hydrocarbons in 2001, which abolish all the previous oil legislation and establish the bases for a comparable oil reform in its ambitions and purposes to the one of 1943, that unified the concessionary regime, or the one of 1976, when took place the nationalization of that industry. The article starts by presenting a historical inventory of the oil in Venezuela emphasizing its principal milestones and indicating its different periods. After that the article is passed to check what are considered the most important direction changes in oil policy implemented by the current government. It concludes arguing that it is in this area where the government of Chavez can exhibit its more important achievements in the economic field. Also, this reform has been in the center of the political confrontation that lives the country from december 2001.

Durante la última semana del mes de septiembre del año 2000 las miradas del mundo estuvieron puestas en Venezuela. En medio del agitado ambiente energético en los principales países consumidores de petróleo por los elevados precios de esta materia prima y, habiendo transcurrido 25 años de la realización de la primera Cumbre, en Argel, se celebró en Caracas, los días 27 y 28, la *II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)*. Esta Cumbre contó con la participación de ocho jefes de Estado y de gobierno de los once países miembros de la organización y delegaciones de muy alto nivel de los tres países restantes. Participaron, también, en calidad de invitados especiales, delegaciones de países

exportadores de petróleo no miembros de la organización como México, Rusia, Noruega y Angola.

Además del evidente efecto que produjo ante la opinión pública mundial la imagen de una organización cohesionada y refortalecida, sin duda alguna altamente positivo para la OPEP, como resultado de esta Cumbre fue firmada la *Declaración Solemne de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros de la OPEP*, conocida también como Declaración de Caracas. Esta declaración, con sus veinte resoluciones, recoge las orientaciones políticas básicas de la organización para los años venideros y reafirma orientaciones compartidas, desde los orígenes mismos de la organización, que mantienen vigencia e incorpora aspectos novedosos para responder a los importantes cambios ocurridos en la economía mundial desde su fundación hace cuarenta años y más particularmente, a los cambios en el mercado internacional de los hidrocarburos.

Pocas semanas después, entre el 18 y el 19 de octubre, se realizó, también en Caracas, una reunión que contó con la participación, además de Venezuela, de representantes del más alto nivel de diez países de Centro América y del Caribe, para la firma del *Acuerdo Energético de Caracas*. Este Acuerdo, buscando llevar a la práctica lo contenido en el punto 12 de la *Declaración de Caracas*, tiene por objetivo central aliviar la factura petrolera de los países firmantes cuando el precio internacional del crudo sea elevado. El Acuerdo, complementario al llamado *Acuerdo de San José* –copatrocinado desde hace años por México y Venezuela–, consiste en otorgar, a los países signatarios, de manera segura y estable, una cuota de crudos y, de estar el precio promedio anual por encima de ciertos márgenes establecidos en el acuerdo (\$15 dólares por barril), una parte de la factura podrá ser cancelada a plazos (hasta 15 años), con un periodo de gracia inicial (entre 12, 18 y 24 meses) y con intereses muy bajos (2 por ciento). En un tramo inicial, de cotizarse el crudo ligeramente por encima de los quince dólares, el porcentaje de la factura a financiar sería de 5 por ciento, mientras que de subir la cotización por encima de los treinta dólares, el porcentaje a financiar puede llegar a elevarse a 25 por ciento. Se abre además la posibilidad de que parte de la factura sea cancelada con bienes o servicios producidos en esos países. Dentro de un acuerdo marco general, cada país firmó con Venezuela acuerdos bilaterales donde se establecen las condiciones particulares y la cuota para cada país. En un primer momento, el 19 de octubre, Venezuela firmó acuerdos bilaterales con Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, adquiriendo Venezuela con ellos el compromiso de suministrarles, entre todos, 78 mil 400 barriles diarios de crudos y/o productos derivados. Este *Acuerdo Energético de Caracas* está abierto a la posible incorporación de otros países de la región. La primera incorporación adicional importante, firmada el 30 de octubre como parte de las actividades de Fidel Castro en su visita oficial de cuatro días, fue la de Cuba que, por el rápido crecimiento de su industria turística, es en la actualidad el mayor mercado energético del Caribe. El acuerdo firmado con Cuba ese año compromete hasta 53

mil barriles diarios adicionales. Estos acuerdos bilaterales, además de beneficiar a los países receptores de crudos y productos derivados, amplía y diversifica para Venezuela sus mercados y puede contribuir de manera significativa con la integración regional. Las facilidades acordadas para el pago de parte de la factura, nunca mayor del 25 por ciento, no acarrearán mayores perjuicios para Venezuela, ya que esas facilidades se aplican si el precio internacional del petróleo es elevado y por lo tanto los ingresos petroleros recibidos por la nación lo son también.

Los ejemplos arriba reseñados, además de los viajes reiterados del presidente Chávez a varios países miembros de la OPEP, de activa *diplomacia petrolera*, no son los únicos cambios que en las orientaciones de política petrolera ha implementado el gobierno de Hugo Chávez Frías. En este artículo procuraremos responder a la interrogante formulada en el título: ¿nuevos rumbos en la política petrolera venezolana? Para ello comenzaremos por presentar un recuento, necesariamente sucinto, de la historia petrolera venezolana anterior al gobierno de Chávez con el fin de poder compararla con la actual. Para esta presentación dividiremos esa historia en tres partes. Comenzaremos por hacer un apretado recuento de las relaciones entre el Estado y la empresas concesionarias transnacionales, así como de los instrumentos con los cuales se fue dotando el Estado para regular esa relación, hasta el momento de la nacionalización en enero de 1976. En una segunda parte describiremos las que consideramos son las características principales del proceso de nacionalización venezolano y las relaciones que se establecieron en ese periodo entre la industria petrolera nacionalizada y el Ejecutivo Nacional. Concluiremos esta presentación histórica con la revisión de lo que dio en llamarse *La Apertura Petrolera* que desde fines de la década de los años ochentas y durante toda la década de los noventas fue el eje conductor de la política petrolera venezolana oficial y que estuvo dirigida por los altos ejecutivos de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), sustituyendo de hecho en este rol al Ejecutivo Nacional. Hecha esta presentación breve de la historia petrolera nacional previa, pasaremos a revisar lo que consideramos los más importantes cambios de orientación en política petrolera implementados por el gobierno de Hugo Chávez. Concluiremos argumentando que es en esta área donde el gobierno de Chávez puede, hasta ahora, exhibir sus más importantes logros en el campo económico; y que son además los que le han dado, y seguirán dando si estos logros obtenidos no se revierten, el tiempo y los recursos para la puesta en marcha de un modelo de desarrollo que, por sus prioridades y orientaciones básicas, pueda catalogarse con propiedad como *Modelo de desarrollo de vocación popular*.

De los inicios a la nacionalización

Desde la segunda mitad del siglo XIX comienzan a desarrollarse industrias modernas dedicadas a la exploración, explotación, refinación y transporte de hidrocarburos en Venezuela. Son las asfalteras las que desde 1890 despliegan la mayor actividad petrolera en el país. Pero no es hasta el siglo siguiente que el petróleo

comienza a establecerse como la principal industria económica del país. En 1913, a partir del descubrimiento del campo de Guanoco con el pozo Bababui-1, se establece el primer campo petrolero en el país. El año siguiente es descubierto el primer campo de importancia, el gigantesco campo Mene Grande, con los exitosos resultados del pozo exploratorio Zumaque-1. La confirmación del enorme potencial petrolero de Venezuela ocurre en diciembre de 1922 con la violenta irrupción del pozo exploratorio Barrosos-2, que durante nueve días estuvo arrojando incontroladamente poco más de cien mil barriles diarios. En el año 1918 el petróleo aparece por primera vez en las estadísticas oficiales venezolanas como producto de exportación (Barberii, 1997:35-44; Martínez, 1976:57-69; Vallenilla, 1990:40-60).

Con sus marchas y contramarchas, y las inescapables incoherencias de todo proceso histórico complejo, desde los inicios mismos de la industria petrolera, en el país se emprendió un esfuerzo nacional en la búsqueda de una política petrolera que terminaría orientada fundamentalmente hacia la conquista de dos objetivos centrales: los mayores beneficios posibles para el dueño del recurso (ingreso fiscal alto) y cuotas crecientes de control e intervención del Estado en la administración del negocio mismo. Maximizar la renta e incrementar la capacidad de injerencia estatal. Todo ello por vía de la concertación y negociación con el capital petrolero transnacional que, aunque fueron muchos los momentos de tensión entre las partes, el liderazgo nacional con responsabilidades de gobierno tuvo siempre buen cuidado de no llevar las tensiones al punto de ruptura. Fueron desde temprano bien aprendidas las lecciones por las represalias internacionales a México e Irán, luego que los gobiernos del General Cárdenas, en 1938, y de Mossadegh, en 1951, decretaran la nacionalización petrolera en sus respectivos países (Yergin, 1972:359-367 y 595-621).

En 1918 fue promulgado el *Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares* donde apareció por primera vez en la legislación venezolana la figura de "Reserva Nacional", al estipular que del área concedida para la exploración sólo podrían los concesionarios explotar la mitad, pasando la otra restante, valorizada por la actividad exploratoria del concesionario, al Estado. Esta figura va a ser una constante en toda la legislación posterior, cambiando de una ley a otra la forma del reparto entre la concesionaria y el Estado. En la primera Ley de Hidrocarburos de 1920 se incrementaron las cargas tributarias a la actividad petrolera elevando la regalía al 15 por ciento de lo producido. Se disminuyó el área de las concesiones y se incrementó el de las reservas nacionales. Quedó en esa ley establecido también, de forma inequívoca, la propiedad estatal de los yacimientos, quedando los propietarios particulares de la tierra excluidos de cualquier participación en las regalías. Hasta 1938 se habían aprobado siete leyes de hidrocarburos cada una introduciendo alguna modificación en la relación Estado-petroleras. Las dos primeras, de 1921 y 1922, suavizaron, bajo presión de las compañías que llegaron a participar en su redacción misma, las condiciones de la Ley de 1920. En la de 1925 se excluyó al Congreso del proceso de otorgamiento de las concesiones, quedando esta potestad en manos del

Ministro de Fomento. En 1928 se aprobó una nueva ley de hidrocarburos y una *Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo* que daba al Estado un instrumento legal para controlar la contaminación originada por la actividad petrolera, particularmente en las aguas del Lago de Maracaibo. En 1930 se fundó el *Servicio Técnico de Hidrocarburos*, adscrito al Ministerio de Fomento, para encargarse de garantizar el cobro completo de los impuestos, obligando a las compañías a medir, bajo su supervisión, el volumen producido a boca de pozo. Se encargaría el Servicio, además, de supervisar aspectos técnicos de la producción misma como la distancia entre los pozos, la conservación de la presión en los yacimientos y la disminución de la quema de gas asociado (Mommer, 1988:74; Martínez, 1990). Fueron promulgadas nuevas leyes los años 1935, 1936 y 1938. En la ley de hidrocarburos de ese último año se introdujeron cambios importantes respecto a la legislación precedente, autorizando por vez primera al Estado a desarrollar actividades petroleras mediante la creación de empresas o institutos autónomos. Se incrementó el monto de las regalías para nuevas concesiones otorgadas sobre reservas nacionales, se elevaron los impuestos de exploración y el inicial de explotación y se limitó las exoneraciones de impuestos de importación solamente a los artículos realmente necesarios para las actividades específicas de la concesión (Martínez, 1976; Vallenilla, 1990; Malavé, 1996).

Sin duda la más importante y trascendente de las leyes de hidrocarburos, anteriores a la nacionalización, fue la promulgada por el Congreso Nacional en marzo de 1943 (López Maya, 1996; Machado de Acedo, 1990; Mommer, 1988; Vallenilla, 1990), vigente hasta la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001, con sólo dos reformas parciales y muy puntuales en los años 1955 y 1967. Esa ley fue gestada entre el gobierno venezolano y las compañías petroleras dentro de un contexto internacional muy especial, contando por ello con la mediación activa del Departamento de Estado estadounidense. Se fraguó con el antecedente de la nacionalización mexicana de 1938, en medio de la Segunda Guerra Mundial y dentro del clima de la política de buena vecindad del presidente Roosevelt. Fuera de este particular contexto hubiese sido muy difícil su promulgación.

La ley de 1943 logró por primera vez en el país el establecimiento de un régimen único y uniforme para todas las concesiones de hidrocarburos, tanto las anteriores a ella como las que pudiesen otorgarse con posterioridad, mediante el novedoso mecanismo de la conversión. Este mecanismo establecía la posibilidad legal de que los antiguos títulos o contratos de concesión fuesen convertidos en nuevos títulos, libres de todo defecto y quedando los anteriores sin vigencia. Con esto los concesionarios se acogían a la nueva legislación, con sus mayores cargas impositivas, pero el gobierno renunciaba a cualquier reclamo originado por la situación anterior. La duración de todas las concesiones de explotación, las nuevas y las convertidas, se estableció en cuarenta años contados a partir de esa fecha, es decir, el vencimiento de todos los títulos se pospuso para el año 1983, siendo que algunas de las viejas concesiones estaban próximas a su fecha de

vencimiento. La ley no sólo uniformó sino que también incrementó los impuestos y regalías. Las regalías, por ejemplo, de un máximo de 15 por ciento, pasaron a un monto uniforme mínimo de 16.66 por ciento, un sexto de lo producido medido a boca de pozo, que sólo en casos excepcionales, al declinar la capacidad productiva de los yacimientos, se podría disminuir para preservar el valor comercial de la explotación. Se estableció la soberanía impositiva del Estado reconociéndole la atribución por medio de leyes de impuesto sobre la renta para modificar los tributos. Para beneficio de las compañías se renovaron, como ya se mencionó, las concesiones por un periodo de cuarenta años y se les reconoció derechos preferenciales para eventuales renovaciones de las mismas.

Simultáneamente a la discusión del proyecto de ley de 1943, el gobierno presionó y logró hacer aprobar acuerdos que comprometieron a las petroleras a incrementar sustancialmente su capacidad de refinación instalada en territorio venezolano. Cinco años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial la capacidad de refinación en el territorio nacional pasó a 40 mil barriles diarios (b/d), más del doble de la capacidad instalada para el momento de la firma de los acuerdos. (Machado de Acedo, 1990:271-287).

En los años comprendidos entre 1945 y 1948, primera experiencia en el ejercicio de gobierno de Acción Democrática, se procuró alcanzar "el deseado equilibrio entre las ganancias de las compañías y la participación en ellas de la Nación".¹ Para esto fueron tres las principales iniciativas tomadas: el decreto ley 112, del 31 de diciembre de 1945, que estableció un impuesto extraordinario adicional sólo aplicable al ejercicio fiscal de ese año para las ganancias superiores a los Bs. 800 mil; la reforma parcial a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1946, con la cual se incrementó el porcentaje de impuesto sobre los enriquecimientos superiores a Bs. 800 mil. Para los tramos superiores, aplicable únicamente a las actividades petroleras, el incremento fue sustancial. Por último, y a pocos días del derrocamiento del gobierno de Gallegos, se promulgó una nueva reforma a la ley de impuesto sobre la renta que incorporó en su artículo 31 un impuesto adicional, aplicable a las industrias extractivas de la minería y de los hidrocarburos, para aquellos casos en que la ganancia neta de las compañías fuera superior a la de todos los impuestos que le fuesen aplicables. Para estos casos el impuesto adicional establecía la repartición de ese excedente a favor de las compañías en partes iguales. Con este impuesto adicional se procuraba garantizar, por ley, que las ganancias de las compañías petroleras no fuesen nunca superiores a los proventos recibidos por la Nación. Este es el famoso *fifty-fifty*, posteriormente emulado en legislaciones de otros países productores de petróleo (Ballestrini, 1994:163-168; López Maya, 1996:142-156 y 184-189; Vallenilla, 1990:152-153, 179-182 y 186-188).

¹ Exposición de la Junta Revolucionaria de Gobierno ante la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de diciembre de 1946. Citado en Vallenilla (1990:180).

Pero no se limitó a la búsqueda de mayores ingresos fiscales de origen petrolero la acción de gobierno en ese periodo. Fue formulada por primera vez, como posición oficial del gobierno, la política de no más concesiones. Se formuló además en esos años del *trienio*,² siendo Juan Pablo Pérez Alfonzo por primera vez ministro, la solicitud de cobrar hasta una cuarta parte de las regalías en especies. Este reclamo se hizo argumentando que ello le permitiría al Estado venezolano ejercitarse, de manera autónoma, en la comercialización internacional de los hidrocarburos; concretar algunos acuerdos de trueques de petróleo por productos necesarios para el país y escasos en el mercado mundial inmediatamente después de la Segunda Guerra; e iniciar el Estado, por cuenta propia, la industrialización "aguas abajo" de los hidrocarburos en el país. Este reclamo, resistido por las petroleras, fue concretado sólo muy parcialmente, siendo su principal resultado el reconocimiento de un mayor precio por barril para el pago de la regalía.

A fines de la década de los cuarentas comenzó la creciente importancia en el mercado internacional del petróleo proveniente de los países ribereños del Golfo Pérsico. Si bien el petróleo venezolano competía por sus costos en términos favorables con el estadounidense, confrontado con el petróleo árabe la comparación le era contraria. Y esta comparación en aquellos años resultaba desventajosa a Venezuela no solamente por la mejor calidad y mayor facilidad de extracción de los crudos árabes, sino por la más elevada participación fiscal venezolana, una legislación en materia de hidrocarburos en Venezuela más sofisticada y mejores condiciones económicas y legales para los trabajadores de la industria en el país. Con el objetivo de minimizar estas *desventajas comparativas*, el ministro Manuel Egaña organizó en 1949 lo que podría ser considerado como el primer intento de diplomacia petrolera independiente de Venezuela y lejano antecedente de la OPEP. La Junta Militar de Gobierno envió una misión especial a Arabia Saudita, Egipto, Irak, Irán y Kuwait con el objeto específico de hacer conocer a los gobiernos de dichos países toda la legislación venezolana relacionada con los hidrocarburos: la Ley de Hidrocarburos de 1943, la del Impuesto sobre la Renta y la del Trabajo. La misión, que salió de Venezuela en septiembre de 1949, pasó por Teherán, Bagdad, Kuwait, Damasco y El Cairo (*Enfoque Petrolero*, 1996:33-34; Zanon, 1979:10).

Como ya mencionamos anteriormente, la Ley de Hidrocarburos de 1943, durante su vigencia, sufrió únicamente dos reformas parciales que persiguieron, cada una en su momento, perfeccionar el instrumento legal. La primera de ellas fue aprobada en 1955 y se limitó a tres artículos. La segunda, de 1967, de alcances mucho más importantes que la anterior, se limitó a modificar un artículo, el número tres. Aunque en la Ley del 43 se contempló la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional emprendiese de manera directa la explotación de los hidrocar-

² En la historiografía venezolana es conocido como el *trienio* al periodo de octubre de 1945 a noviembre de 1948, que fueron los años de la primera experiencia de gobierno de Acción Democrática.

buros no definió los instrumentos para su realización. Esta segunda reforma incorporó a la ley que el Estado llevaría a cabo esas actividades mediante institutos autónomos o empresas de propiedad estatal, las cuales, a su vez, podrían crear empresas mixtas y firmar convenios operativos o de servicios. Se establecieron, en el nuevo artículo incorporado, los procedimientos y condiciones para la aprobación de los contratos de creación de empresas mixtas y convenios, requiriéndose de la aprobación de ambas cámaras parlamentarias en sesión conjunta. Con mucha claridad se estableció también, como instrumento para el enriquecimiento de las reservas nacionales, que en aquellos casos en que el objeto del contrato fuese la exploración y posterior explotación de un área asignada, ésta debía ser subdividida en diez lotes de igual tamaño y seleccionados alternadamente de forma que el contratista encogiese el primer lote y el tercero, pasando los ocho restantes a engrosar las reservas nacionales. Se añade también que todo contrato debe incorporar una cláusula en la cual se reivindique la soberanía jurídica del país al establecer que toda querrela que no pueda resolverse amigablemente debía ser resuelta en tribunales venezolanos de acuerdo a la legislación nacional y no podría dar origen a reclamaciones extranjeras. Esta Ley continuó vigente hasta noviembre de 2001 en todo su articulado, con la excepción única de este artículo tercero, que como veremos más adelante, fue derogado por un controvertido dictamen de la Corte Suprema de Justicia de abril de 1991 y que, como también veremos, fue pieza clave de la *Apertura Petrolera* en Venezuela.

Con relación a la Ley de Impuesto sobre la Renta, la Junta de Gobierno que dirigió al país de enero de 1958 a febrero del año siguiente, sometida a dificultades de índole financiera, promulgó en diciembre un decreto-ley, con vigencia para ese mismo año fiscal, reformando la ley para incrementar, además de otros impuestos colaterales, el porcentaje con el cual se pechaba al tramo más alto de la escala tributaria, pasando de 28 por ciento para beneficios netos superiores a 28 millones de bolívares a 47.5 por ciento. Con este incremento tributario se rompió el equilibrio alcanzado con el *fifty-fifty*, elevándose la participación fiscal a más del 60 por ciento. Todo esto al inicio de una crisis internacional de precios, originada por una sobre oferta petrolera.

En 1966 se reformó nuevamente la ley para introducir una modificación conceptual al tomar como base, no el origen de la renta como había sido en las leyes anteriores, sino el enriquecimiento global del contribuyente sin importar su origen y, clasificó a los contribuyentes en tres grupos: personas jurídicas o comunidades, empresas mineras o de hidrocarburos y personas naturales. Además, se volvió a incrementar el porcentaje para el tramo superior de la escala al subirlo a 52 por ciento. Se autorizó al Ejecutivo Nacional a celebrar convenios con las compañías petroleras para la fijación de los precios de referencia de los hidrocarburos, determinados de acuerdo a fórmulas fijas para efectos impositivos (Vallenilla, 1990:283-290). Posteriormente, en el año 1970 y mediante nueva reforma, el mecanismo de los precios de referencia se perfeccionó, otorgando al Gobierno de Venezuela la atribución de fijarlos unilateralmente. En marzo del año siguiente se hizo uso por primera vez de esta atribución al fijarse, mediante resolución

conjunta de los ministerios de Minas e Hidrocarburos y Hacienda, los Valores Fiscales de Exportación, elevándolos en un promedio de 59 centavos de dólar por barril. Adicionalmente, esta nueva reforma incrementó el porcentaje de impuesto al enriquecimiento de las compañías petroleras a 60 por ciento (Tugwell, 1977:148-157).

Como complemento a las medidas tributarias descritas, el Gobierno Nacional se propuso, como política expresa, la defensa de los precios en el mercado internacional. Como herramienta para esta política puede citarse la creación, en abril de 1959, de la *Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos* (CCCCH) cuya explícita misión era la vigilancia de los precios en los contratos de compraventa del petróleo venezolano y sus derivados (Mommer, 1988:158; Martínez, 1976:190). Pero el gran instrumento creado para la defensa de los precios en esos años fue la *Organización de Países Exportadores de Petróleo* (OPEP), fundada en septiembre de 1960 bajo el auspicio de los ministros Juan Pablo Pérez Alfonzo, de Venezuela, y Abdullah Tariki, de Arabia Saudita, en la ciudad de Bagdad y, contando como países fundadores a Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela. En su primera resolución se afirmaba:

II. Que los Miembros exigirán que las Compañías Petroleras mantengan los precios estables y libres de toda fluctuación innecesaria; que los Miembros tratarán de restablecer los precios actuales, por todos los medios a su alcance, a los niveles prevalecientes antes de las reducciones; que se asegurarán de que si surge alguna nueva circunstancia que según las Compañías Petroleras necesitase modificaciones de precio, dichas compañías deben entrar en consultas con el Miembro o Miembros afectados para explicar cabalmente las circunstancias.

III. Que los Miembros estudiarán y formularán un sistema para asegurar la estabilización de los precios, entre otros medios, por la regulación de la producción (véase Vallenilla, 1990:589).³

Además de la defensa del ingreso fiscal petrolero por la vía de incrementar la participación fiscal en las ganancias y de defender los precios del crudo y sus derivados en los mercados mundiales, fueron implementadas un conjunto de políticas tendientes a regular una participación e injerencia creciente del Estado en el negocio petrolero mismo. En abril de 1960 fue fundada la *Corporación Venezolana del Petróleo* (CVP), que sería la primera empresa estatal de Venezuela que tendría por objetivo participar directamente en todas las fases de la industria de los hidrocarburos. En 1964, mediante Decreto N° 187, se ampliaron las competencias de la CVP al reservarle una porción creciente, año a año, del mercado interno de combustibles y lubricantes. En agosto de 1971 se promulgó la *Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural*, a partir de la cual todo el mercado interno, industrial y doméstico, de gas pasó a ser manejado por la CVP. En junio de 1973 fue aprobada la *Ley que Reserva al Estado la Explotación*

³ Resolución N° 1 de la OPEP, 14 de septiembre de 1960, citado en Vallenilla (1990:589).

del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos, pasando todo el mercado interno a ser controlado por la CVP.

La última iniciativa legislativa de trascendencia antes de la nacionalización fue la promulgación en julio de 1971 de la *Ley de Bienes afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos*. Se buscó, con este nuevo instrumento legal, conservar en buen estado los equipos e instalaciones de las compañías concesionarias para el momento de la reversión de las concesiones a la República en 1983. Se contemplaba que pasarían al patrimonio de la nación todas las propiedades de las compañías concesionarias en el país, ubicadas dentro y fuera de las áreas de concesión, sin pago de indemnización alguna. De acuerdo a la ley, las concesiones no explotadas debían revertir a la nación en un periodo de tres años y las operaciones de las compañías en Venezuela estarían bajo el control del gobierno. Esto último fue implementado con la creación de la Oficina de Reversión de Hidrocarburos (Tugwell, 1977:161-167).

Juan Pablo Pérez Alfonzo fue sin duda el inspirador principal de la política petrolera entre 1958 y la nacionalización petrolera. Esta política estaba guiada por lo que Pérez Alfonzo denominaba el *Pentágono de Acción*, que permitiría alcanzar, para la nación, los mayores beneficios posibles y, simultáneamente, defender y conservar el recurso maximizando la eficiencia en la producción. Los vértices del pentágono, "ángulos fundamentales de la estructura de esta política petrolera" (Pérez Alfonzo, 1965:15), identificaban los elementos claves de esta política, cuatro de ellos de acción en el ámbito del territorio nacional y el quinto en el ámbito internacional: a) Participación razonable; b) Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos (CCCCH); c) no más concesiones; d) Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), y e) Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (*Ibid*: 13-33 y 79-118). La política dirigida por estos lineamientos sin duda creó las bases para que, en un contexto internacional del mercado petrolero favorable a sus propósitos y enmarcado en la Guerra Fría, se produjera la nacionalización concertada con las transnacionales petroleras.

La nacionalización concertada

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos es promulgada en uno de los momentos de mayor fortaleza para los países productores de la OPEP, con fuertes exigencias de la demanda sobre la oferta en los mercados mundiales, pero también en un periodo de declinación de la industria petrolera venezolana, producto de las disminuidas inversiones de los años anteriores a la nacionalización que se reflejó, entre otras cosas, en una disminución sustancial de las reservas por una escasa actividad de exploración.

Esta tendencia declinante de la industria de los hidrocarburos en Venezuela debilitó a las compañías concesionarias en su relación con el Estado venezolano. Además, las alianzas de las concesionarias con el resto del sector privado nacional, que en otras ocasiones habían mostrado gran fortaleza, estaban para el momento

seriamente erosionadas (Tugwell, 1977:154-156). La situación declinante de la actividad petrolera, así como facilitó la concertación para la nacionalización, significó también el mayor de los retos para la recién nacionalizada industria.

Para la elaboración del proyecto de ley que nacionalizaría la industria petrolera, el Ejecutivo nombró una comisión plural con la participación de expertos en la materia de diferentes filiaciones políticas y representantes de diversos sectores sociales. Esta *Comisión Presidencial para la Reversión* elaboró su proyecto contando con el apoyo casi unánime de todos sus miembros, con la solitaria salvedad del representante de la Federación de Cámaras del Comercio y de la Industria de Venezuela (Fedecámaras), y así fue presentado al Ejecutivo Nacional. La única modificación sustantiva al proyecto, y que fue centro de intensos debates posteriores, fue un añadido al artículo quinto del proyecto mediante el cual se le permitía al Ejecutivo Nacional, "en casos especiales y cuando así convenga al interés público", a celebrar convenios de asociación con entes privados para la realización de cualquiera de las actividades relacionadas con los hidrocarburos. El añadido al artículo quinto, que fue votado en el Congreso únicamente por la bancada de Acción Democrática y de la Cruzada Cívica Nacionalista –partido perezjimenista– (Velásquez, 1979:428-433), tiene crucial importancia ya que fue una de las "rendijas" legales, como las llamaría durante ese debate el expresidente Caldera, que permitieron la *Apertura Petrolera*.

El otro centro de debate, aunque menos amplio que el generado alrededor del artículo quinto, fue el de las indemnizaciones y de los contratos de asistencia tecnológica y de comercialización. Estos dos aspectos colaterales de la nacionalización fueron discutidos y acordados, con la mayor reserva, entre el Ejecutivo Nacional y las compañías petroleras a ser nacionalizadas proporcionándoles a las ex concesionarias importantes ingresos en los cuatro años siguientes a la nacionalización (Equipo Proceso Político, 1978:167). Según algunos analistas las compañías petroleras llegaron a recibir por esta vía unos \$ 0.20 dólares por barril producido, comparado con la ganancia de \$0.40 usual antes de la nacionalización, pero esto sin aportar capital alguno (Mommer, 1988:252-253). Críticos a las formas del proceso argumentaron que los pagos contemplados en los contratos de asistencia y de comercialización formaron parte de las indemnizaciones acordadas con las concesionarias, adicionales a los mil millones de dólares convenidos. Con estos contratos se introdujeron, además, algunas condiciones perjudiciales para la nación que serían repetidas con la *Apertura Petrolera*. Se violentaba, por ejemplo, la soberanía jurídica de la República al establecer, contraviniendo disposiciones expresas de la Constitución de 1961, que las disputas o diferencias entre las partes serían dirimidas mediante arbitraje en la ciudad de París (Equipo Proceso Político, 1978:170).

Al producirse la nacionalización, la actividad petrolera en el país quedó bajo la responsabilidad de (PDVSA) como casa matriz y sus quince filiales. Para cumplir con los compromisos adquiridos con las ex concesionarias, la industria se organizó bajo una estructura casi idéntica a la preexistente. Cada concesionaria fue convertida en una filial con sus respectivos contratos de asistencia técnica y co-

mercialización. Así la Creole pasó a llamarse Lagoven; la Shell, Maraven; La Mobil, Llanoven y otras diez filiales, "ven" todas ellas, más la CVP. Esta irracional estructura organizativa fue defendida con la argumentación de que la nacionalización debería producir la menor alteración posible en la actividad operativa diaria. Además, la alta gerencia de esas filiales y los equipos técnicos y profesionales se mantuvieron prácticamente inalterados. En 1977 se produjo la primera reorganización, reduciendo las filiales operativas de catorce a siete al absorber las más grandes a las pequeñas. Más tarde ese mismo año se redujeron a cinco. En 1978, a cuatro y en 1986, a las tres: Corpoven, Lagoven y Maraven (Boué, 1993:17-23).

Esta estructura organizativa, según la ley de nacionalización y el decreto presidencial constitutivo de PDVSA, tenía definidos tres claros niveles administrativos con sus responsabilidades y atribuciones diáfananamente definidas. El más alto, el Ejecutivo Nacional, por medio del Ministerio de Energía y Minas, con la responsabilidad de definir políticas generales para el sector. Uno intermedio, ejercido por PDVSA, con amplios poderes de coordinación, supervisión y control sobre las operadoras. En el nivel más bajo estarían las filiales operadoras encargadas de la ejecución directa de los planes y programas de la industria (Boué, 1993:23-26; Mora Contreras, 1995:130-135; Mommer, 1999a: 67-70). Este esquema operativo, con aparente claridad en cuanto a las responsabilidades y atribuciones de cada nivel, ha estado en varias oportunidades sometido a fuertes tensiones por funcionar en la realidad de manera mucho más compleja. Interesa sobre todo destacar que las tensiones y roces entre el Ejecutivo y PDVSA a lo largo de estos años de industria nacionalizada, que en más de una oportunidad han sido presentados ante la opinión pública como contradicciones entre "objetivos políticos" del gobierno y "metas empresariales" de la industria, terminaron por desplazar el centro de diseño de políticas desde el Ministerio de Energía y Minas a PDVSA.⁴

Este mismo año asistimos a una nueva muestra de tales tensiones cuando en el mes de abril, en medio de un conflicto impulsado por empleados de la nómina mayor y la ejecutiva en contra de la designación en febrero por parte del presidente Chávez de una junta directiva de PDVSA, asistimos a un fallido golpe de Estado montado sobre ese conflicto.

Muy variados factores participaron en esta historia previa al gobierno de Chávez. Factores que van desde la instauración de un nuevo orden mundial y la globalización, hasta la crisis venezolana expresada en la creciente deslegitimación de su sistema político y deterioro de sus partidos, pasando por el surgimiento y fortalecimiento de un liderazgo en la industria y el reclamo de tinte neoliberal de redefinición del

⁴ Ver por ejemplo el libro de Sosa Pietri (1993), donde recuenta su tensa relación con el Ministro Armas y describe las múltiples interferencias del ministerio en el manejo administrativo de la Corporación a lo largo de sus dos años como presidente de PDVSA. Por su parte, Mommer enmarca el desplazamiento del centro de diseño de políticas dentro de la aguda crisis política que vivió el país y cuyo momento más álgido fue la caída de Pérez: "En medio del subsiguiente descontrol político del país, PDVSA tomó definitivamente en sus propias manos las riendas de la política petrolera" (1999a:83).

papel del Estado. Mencionemos más detenidamente algunos de ellos que nos parecen relevantes.

Con la nacionalización se alcanzó una meta largamente anhelada por el liderazgo político nacional al pasar el control tanto de la renta como de la producción a manos del Estado. Pero en contraste a ese largo proceso hasta la nacionalización que, como vimos antes, cristalizó en la formulación de una política de extenso consenso y sumamente exitosa en sus propios términos, el inicio de 1976 encuentra a ese mismo liderazgo sin igual fortaleza política para enfrentar la nueva situación. Se da la paradoja que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) por una parte incrementa su participación e injerencia en asuntos administrativos que le deberían ser propios a la industria y por la otra va "perdiendo 'capacidad instalada' para diseñar la política petrolera" (Mora Contreras, 1995:134).

Modificaciones de los estatutos de PDVSA para ampliar la participación del MEM en la gestión diaria, concentración de divisas en moneda extranjera en el Banco Central, subsidios excesivos en el mercado interno para combustibles, derivados y fertilizantes, reclamo por adelantado del pago de los impuestos, hasta el control operativo de la flota de aviones de la empresa, son algunos ejemplos de injerencia del MEM en asuntos administrativos de PDVSA. Por otro lado, el creciente desnivel entre las remuneraciones en el MEM, por una parte y en PDVSA y sus filiales por la otra, estimularon una "migración" de los mejores recursos del MEM a la industria. Mientras la calidad de la función del MEM se fue deteriorando con el pasar de los años, PDVSA se fue fortaleciendo y consolidando.

Entre los partidos la situación no fue muy diferente. El tema petrolero pasó de ser central en el debate y fundamental en las bases programáticas de toda organización política en Venezuela a estar ausente, salvo en coyunturas muy particulares, de la confrontación pública y democrática. Es en este marco que PDVSA se convirtió, por iniciativa propia y por omisión de otros, forzando caminos y llenando vacíos, en el centro principal, y casi exclusivo, de diseño de políticas nacionales en materia petrolera. *La Apertura Petrolera* tiene aquí su origen.

La Apertura Petrolera: el Estado se retrae del asunto

La Apertura Petrolera fue una de las formas, sin duda la más importante, como Venezuela respondió durante la década pasada acriticamente a los reclamos de la globalización. Con la Apertura se inició un proceso que conllevaría a la transferencia del sector público al sector privado, fundamentalmente al capital transnacional, importantes actividades de la industria de los hidrocarburos en el país, actividades que desde la ley de nacionalización habían estado reservadas al Estado venezolano. Se dieron pasos importantes en esa dirección. Además, con la Apertura, se avanzó hacia una profundización de la autonomía de PDVSA y sus filiales respecto al Estado.

La Apertura Petrolera pretendió convertirse en uno de los brazos ejecutores de los planes de PDVSA que contemplaban expandir los volúmenes de producción a niveles que el derrumbe de los precios, iniciado en 1997, demostró inviables.

Estas metas planificadas y programadas por PDVSA, más tarde o más temprano, llevarían a una confrontación con la OPEP, siendo que la política oficial reiteradamente reivindicaba, formalmente, el compromiso de Venezuela con la organización. Las tensiones con la OPEP estuvieron siempre presentes durante esos años.

La expansión se sustentaba en proyecciones optimistas en el corto y mediano plazo sobre el comportamiento del mercado internacional de los hidrocarburos, entre 1 y 2 por ciento de incremento inter anual de la demanda. La historia ha demostrado hasta la saciedad que si alguna certeza se puede tener sobre el comportamiento de los mercados internacionales de energía es precisamente su incertidumbre. Comportamientos estimados de precios, demandas esperadas, capacidades productivas previstas han sido confrontadas y rebatidas con más de una sorpresa. Los actos terroristas del 11 septiembre de 2001 y el desplome en los precios consecuente no es sino el ejemplo más reciente de la incertidumbre y volatilidad del mercado internacional de los hidrocarburos. Se hace imperativo una aproximación más cautelosa a la proyección de los comportamientos del mercado.

A principios de la década de los ochentas, Lagoven S.A., filial de PDVSA, como parte de su programa de exploración en el oriente del país, perforó veinte pozos en el subsuelo marítimo al norte de la península de Paria. Estos esfuerzos arrojaron por resultado el descubrimiento de cuatro importantes yacimientos de gas libre. Lagoven y Shell International Gas Limited realizaron un estudio preliminar para evaluar la factibilidad comercial para la explotación y exportación al mercado de Estados Unidos de gas licuado proveniente de estas enormes reservas. El proyecto recibió por nombre *Proyecto Cristóbal Colón de Gas Licuado*.

Pero para su desarrollo, además de las incertidumbres comerciales que comentaremos más adelante, existían en el país importantes obstáculos legales a ser superados. Principalmente resultaban inconvenientes para la puesta en marcha del proyecto, en asociación con capitales privados transnacionales, aspectos contemplados en la *Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural* (LREIGN), de 1971 y el artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos, además del artículo quinto de la Ley de Nacionalización. La LREIGN establece, y de allí su nombre, que el Estado se reserva, por razones de conveniencia nacional, la industria del gas proveniente de yacimientos de hidrocarburos y que esta industria será ejercida por el Ejecutivo Nacional por medio de la CVP. En la mencionada ley se establece así mismo que sólo podrá licuarse el gas producido en asociación con el petróleo.

La Ley de Hidrocarburos, después de su reforma de 1967, establecía un conjunto de formas y procedimientos para la aprobación de los contratos de creación de empresas mixtas o convenios, y condiciones contractuales de obligatorio cumplimiento (Art. 3). Para superar estos obstáculos, Lagoven interpuso ante la Corte Suprema de Justicia, en noviembre de 1990, un recurso solicitando la nulidad del artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos y dos artículos, el 2 y el 5, de la LREIGN. En abril de 1991, la Corte emite un controvertido fallo en el cual, además de declarar nulos los artículos solicitados por el demandante, declara

también nulo el artículo primero de la LREIGN. Esta decisión de la Corte abre puerta franca, no sólo al desarrollo del Proyecto Cristóbal Colón, sino a toda la política de *Apertura Petrolera* (Vallenilla, 1995:13-45). Es de subrayar que esta demanda es introducida a la Corte por iniciativa de Lagoven, y no del Ministerio de Energía y Minas u otro órgano del Ejecutivo Nacional.

Lagoven y su casa matriz PDVSA continuaron adelante con el proyecto y en agosto de 1993, en medio de una severa crisis política y bajo el inestable gobierno transitorio de Ramón J. Velásquez, el Congreso de la República aprobó, no sin conflicto, el proyecto de asociación de Lagoven con Shell, Exxon y Mitsubishi para la explotación, licuefacción y exportación del gas libre de los yacimientos del norte de Paria. La primera semana de diciembre de 1996, contrariando todos los optimistas pronósticos inicialmente presentados, los asociados en el Proyecto anuncian públicamente su decisión de postergarlo por cinco años.

Pero, ¿cuál es el saldo de este proyecto? Con éste se introducen importantísimas novedades en los "usos y costumbres" del quehacer petrolero venezolano desde la nacionalización. Durante la discusión y aprobación del controvertido artículo quinto de la Ley de Nacionalización, y hasta la aprobación del Proyecto Cristóbal Colón, el control del Estado sobre las "empresas mixtas" había sido entendido como el control sobre más de la mitad del capital accionario de la empresa. Con el Cristóbal Colón se acepta una participación de sólo un tercio del capital accionario, inventándose formas jurídicas especiales, acciones doradas, etcétera., para cumplir con lo previsto en el artículo quinto. La nulidad del artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos permite que esta asociación tenga una duración mayor a la acostumbrada. El arbitraje internacional es aceptado como mecanismo para dirimir querellas, renunciándose a la soberanía jurídica del país. La carga impositiva es, por una parte, disminuida al reducirse del 67 por ciento —establecido por ley para las actividades de los hidrocarburos— a 34 por ciento que es la tasa para cualquier actividad mercantil no petrolera; y por la otra, se renuncia a la soberanía tributaria de la República al establecer contractualmente que Lagoven debe compensar a los socios internacionales por cualquier consecuencia que les sea perjudicial originada por modificaciones en el régimen tributario.

Como segundo paso de la Apertura se suscribieron los llamados *convenios operativos para la reactivación de los campos marginales*. Los campos asignados de acuerdo a esta modalidad se licitaron en tres rondas. La primera en 1992, la segunda en 1993 y la tercera en 1997. Con estos convenios, permitidos por el artículo quinto de la Ley de Nacionalización, y liberados de las normas, procedimientos y condiciones del artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos, derogado por la decisión de la Corte arriba comentada, se inició y puso en marcha un programa de reactivación de campos maduros en declinación. Aunque todos estos acuerdos reciben el nombre de *convenios operativos* o *contratos de servicios* han terminado siendo formas nuevas de concesiones. La remuneración recibida por la contratista, en lugar de establecerse como un monto por el "servicio" prestado, se realiza mediante un pago relacionado con el precio comercial del

barril producido. En la primera ronda, de los nueve campos sacados a licitación, se presentaron ofertas para sólo cinco de ellos. La licitación en cuatro de ellos tuvo que ser declarada desierta. La forma de estos primeros contratos tenían unas características que fueron modificadas para las rondas posteriores. La soberanía jurídica de la Nación se preservaba en los primeros contratos y el ámbito del contrato se estipulaba en tres dimensiones. Se trataba de contratos para operar efectivamente en el yacimiento maduro en producción. En los contratos de la segunda y tercera ronda se cede la soberanía jurídica del país al establecer en el contrato que cualquier diferencia será resuelta en tribunales internacionales y se elimina la restricción de profundidad contemplada en los primeros. En la segunda ronda se licitaron con éxito once áreas, incluidas las cuatro declaradas desiertas en la primera ronda, y en la tercera ronda fueron ofrecidos en licitación 23 campos de los cuales únicamente para dos de ellos la licitación tuvo que declararse desierta. El levantamiento de la restricción de la profundidad ha permitido que en más de uno de los "campos" objeto de estos convenios se han encontrado y están en producción nuevos yacimientos. Se han topado con esta suerte, por ejemplo, los contratistas de los campos de Quiriquire, Jusepín y Pedernales. Los tributos a pagar por estos contratistas también fue disminuida, ya que fue establecida en 34 por ciento de las ganancias obtenidas. Como el petróleo producido bajo esta modalidad le pertenece a PDVSA, el contratista no paga tampoco regalía. Tanto la regalía como el impuesto de 67.7 por ciento corren por cuenta de PDVSA. Estos contratistas están protegidos también de posibles recortes de producción por compromisos internacionales de la República. De producirse alguna restricción el tiempo de los contratos automáticamente se alarga (Lander, 1998a:172-173).

También para la licitación de estos convenios operativos en la forma en que se ha venido haciendo, la decisión de la Corte Suprema de abril de 1991 ha sido crucial. Con la vigencia del artículo tres de la Ley de Hidrocarburos hubiese sido necesaria su discusión y aprobación por el Congreso Nacional, los convenios tendrían que haber sido publicados por el Ministerio en la Gaceta Oficial de la República y los contratos tendrían que haber tenido una cláusula que estableciese a los tribunales de Venezuela como el lugar para solventar las controversias entre las partes. El secreto de aspectos centrales de estos convenios operativos no permitieron que fuesen conocidos por la opinión pública venezolana componentes económicos claves para su evaluación. Además, la licitación de estos contratos fue conducida por PDVSA y no por el Ejecutivo a través del MEM.

En la ribera del Río Orinoco se asienta la Faja Petrolífera del Orinoco que, de acuerdo a algunas estimaciones, es el mayor reservorio de hidrocarburos del mundo, pero de unos crudos sumamente pesados, entre 7 y 9 grados API, con alto contenido de azufre y de residuos minerales. Luego de experiencias previas fracasadas por dificultades tecnológicas y financieras, entre los años 1991 y 1992, también como parte de la *Apertura Petrolera*, PDVSA firmó once cartas de intención con compañías petroleras transnacionales interesadas en la explotación de crudos

extrapesados. Desde 1993 hasta el año 1999, el anterior Congreso Nacional⁵ aprobó la creación de cuatro empresas mixtas para la extracción de esos crudos y su posterior mejoramiento o conversión en Orimulsión. Para la extracción y mejoramiento del crudo se han logrado reducciones sustanciales en los costos de producción con lo cual, se afirma, la viabilidad económica de los proyectos estaría asegurada. PDVSA ha cifrado grandes esperanzas en la orimulsión, que es una emulsión de crudos extrapesados con agua y pequeñas cantidades de un agente estabilizador de la mezcla. Es un nuevo combustible, desarrollado por Intevep, para su combustión en plantas termoeléctricas que es promocionado como sustituto del carbón, pero en la práctica también compite con el fuel oil, que es asimismo un producto que se exporta desde Venezuela. El éxito de la comercialización internacional de este nuevo combustible ha sido parcial.

Las asociaciones estratégicas para el desarrollo de la producción en la Faja del Orinoco, en cualquiera de sus dos variantes, fueron las que menos críticas recibieron dentro de la *Apertura Petrolera*. Es más fácil argumentar para estas asociaciones su condición de "caso especial" y conveniente al "interés público". Los desafíos tecnológicos involucrados en estos proyectos, sobre todo para los procesos de refinación profunda, y las inversiones requeridas, hacen a estas asociaciones más atractivas.

Pero estas asociaciones comparten vicios señalados anteriormente. El control del Estado no está garantizado al participar las filiales como socios minoritarios, para garantizar la viabilidad comercial de los proyectos se reducen las cargas tributarias disminuyéndose los ingresos fiscales y, como se hizo costumbre en ese proceso, la soberanía jurídica de la nación es sacrificada.

Las *Asociaciones para la Exploración a Riesgo de Nuevas Áreas y la Producción de Hidrocarburos Bajo el Esquema de Ganancias Compartidas* fueron lo más controvertido de la *Apertura*. Bajo esta nueva modalidad fue llamado el capital privado internacional a participar en la exploración y explotación de crudos convencionales, ligeros y medianos, que son el centro del negocio petrolero en Venezuela y, por tal motivo, nada tienen de especial. En julio de 1995 el Congreso Nacional aprueba el marco de condiciones para la celebración de dichos convenios de asociación y durante la cuarta semana del mes de enero de 1996 diez áreas son licitadas, abarcando entre todas una extensión territorial cercana al 2 por ciento de todo el territorio nacional. El parámetro de la licitación en esta oportunidad fue la llamada *Participación del Estado en la Ganancia* (PEG) que no es más que una tributación adicional y especial fijada contractualmente. Al PEG se le fijó como techo máximo el 50 por ciento no, en caso de que dos o más oferentes licitaran con 50 por ciento, en una segunda ronda se resolvería el empate con el ofrecimiento de un bono adicional. Como resultado de una intensa semana, dos de las diez áreas quedaron desiertas, la PEG acordada para las ocho restantes varió entre 29 por ciento y el máximo de 50

⁵ Con la aprobación de la nueva Constitución en 1999, el parlamento en Venezuela pasó a ser unicameral y a denominarse Asamblea Nacional.

por ciento que fue ofertado para cinco áreas, siendo necesario en cuatro de ellas desempatar con el ofrecimiento de bonos que sumaron en total una cifra cercana a los 245 millones de dólares. Comparada esta cifra con la obtenida en la última ronda de concesiones otorgadas en los años 1956 y 1957, que fue superior a los 650 millones de dólares de aquellos años y siendo el área de aquellas concesiones de sólo 8 mil 211 kms², menos de la mitad de lo licitado para estas asociaciones, los beneficios para la República, en esta oportunidad, fueron menguados por este concepto. Además de ello, la CVP, filial de PDVSA responsable de estas asociaciones reclamó insólitamente para sí, y fue aceptado por el MEM, el monto de estos bonos, correspondiéndole al fisco únicamente la parte de ellos pagaderos en impuestos.

Estos convenios de asociación fueron los más criticados entre los impulsados al amparo de la política de . Las críticas formuladas iban desde las jurídico formales hasta las que observan su inconveniencia política y/o económica. En los meses de diciembre de 1995 y enero de 1996 fueron introducidas, por un grupo de destacados ciudadanos, entre los que se contaban el actual presidente de PDVSA y el secretario general de la OPEP, dos demandas ante la Corte Suprema de Justicia solicitando, la primera por inconstitucionales y la segunda por ilegales, la nulidad de siete de las veintitrés cláusulas del Acuerdo del Congreso del 4 de julio de 1995. Se argumenta en esas demandas que la condición de "casos especiales" contemplada en el artículo quinto de la Ley de Nacionalización difícilmente puede esgrimirse para estos contratos. También se denuncia que en estos contratos, al igual que en otros de la apertura, se renuncia a la soberanía jurídica establecida en la Constitución. Se rechaza la posibilidad, establecida contractualmente, de modificar hacia abajo el monto de las regalías a pagar, así como la exoneración a las empresas resultado de estas asociaciones del pago de tributos municipales y estatales. Se demanda también el que sea PDVSA, sociedad anónima y regida por el Código de Comercio, la representante del Poder Nacional en estos contratos, en lugar de ejercer el MEM esa función.

Pero las críticas no se restringieron a lo jurídico. Desde la segunda década de este siglo en la legislación sobre hidrocarburos figura, con diversas modalidades, el concepto de *reservas nacionales* y las formas para fortalecerlas y ampliarlas en cada contrato o convenio con capitales privados que conlleve actividad exploratoria. En los convenios aprobados por el Congreso las reservas nacionales no son siquiera mencionadas. La actividad de exploración es realizada bajo el riesgo exclusivo del inversionista sin participación de PDVSA o algunas de sus filiales, convirtiendo a estos convenios, de hecho, en concesiones de exploración (Rodríguez, 1996:11). Como resultado de esta actividad, el inversionista presentará un Plan de Desarrollo para la explotación de los yacimientos descubiertos en el área, en vez de restringirse la explotación a los tradicionales lotes, con ubicación y dimensiones definidas claramente. No son lotes apartados para las reservas nacionales, sino que la explotación se extiende al yacimiento en su conjunto. La duración de los convenios se alarga, comparada con las condiciones contempladas en el derogado artículo tres de la Ley de Hidrocarburos. La explo-

ración, de un máximo de 5 años, pasa a un máximo de 9 y el tiempo global de vigencia de los convenios, que no podía exceder los 30 años, ahora puede llegar hasta los 39 (Mommer, 1995). Con estos convenios, al posibilitar que la participación de la filial en el consorcio de explotación pueda ser de tan sólo el uno por ciento del capital accionario y nunca superior al 35 por ciento, el Estado se limita al papel de recolector desmejorado de tributos. Se regresa a una versión deteriorada del viejo modelo de Estado rentista. (Rodríguez, 1995:151-154)

El mercado interno de combustibles, lubricantes y demás derivados es, después del de Estados Unidos, el más importante para la industria petrolera nacional, con volúmenes cercanos a los 400 mil b/d. Desde el año de 1973, como ya mencionamos antes, este mercado fue reservado al Estado, siendo controlado hasta la nacionalización por la CVP y posteriormente por las filiales operativas de PDVSA. El mercado interno ha sido fuente frecuente de tensiones entre el MEM y PDVSA. El costo interno de los combustibles ha sido de alta volatilidad política en los años recientes. El famoso "Caracazo" de febrero de 1989, como se recordará, fue estimulado por un incremento en las tarifas del transporte público de pasajeros originado en un aumento sustancial de los precios internos de la gasolina. El monopolio estatal sobre el mercado interno le ha permitido al Ejecutivo Nacional manejarlo tomando en consideración, en ocasiones de manera casi exclusiva, variables de tipo políticas y permitiendo precios extremadamente bajos. La rentabilidad del mercado interno en oportunidades ha sido negativa, según voceros de PDVSA.

La posición de PDVSA tradicionalmente había sido que los precios del mercado interno deberían regirse por los precios de exportación a puertas de refinería. En este mercado pueden manifestarse claramente confrontaciones de intereses entre la industria y otros sectores de la economía nacional y el conjunto de la población. Entre los costos reales de producción del combustible en el país y los precios de exportación a puertas de refinería hay una banda muy amplia de precios que, sin menoscabar una rentabilidad razonable para la industria y unos ingresos fiscales también razonables, permiten usar nuestra condición de país productor para estimular a otros sectores de la economía nacional y beneficiar al venezolano común. Pero, como parte de la política de *Apertura Petrolera*, PDVSA propuso abrir el mercado interno a la inversión privada acabando con el monopolio del Estado. Fueron varias las iniciativas adelantadas en este frente. La más importante fue la nueva Ley del Mercado Interno de los Hidrocarburos, cuya propuesta inicial fue elaborada por PDVSA.

Lo más trascendente de ese proyecto era la renuncia que haría el Estado a su atribución en la fijación de los precios de los combustibles para el mercado interno, quedando ellos fijados, por ley, al valor de exportación a puerta de refinería. PDVSA además, seguro de los resultados del debate parlamentario, implementó una reorganización para afrontar la nueva realidad por venir, al recrear una vieja filial, Deltaven, para concentrar en ella su participación en el mercado interno competido y una nueva marca, PDV, que será la que identificará a sus productos. Pero en la discusión parlamentaria, además del proyecto de PDVSA, se presenta-

ron dos más. La discusión legislativa terminó en septiembre de 1998 con la aprobación de la *Ley Orgánica de Apertura del Mercado Interno de la Gasolina y otros Combustibles*.

Este nuevo instrumento jurídico, si bien permitió la entrada al mercado interno de nuevos y viejos actores, además de la filial de PDVSA, no satisfizo las expectativas de los promotores de esa apertura ya que la fijación de los precios de los combustibles continua siendo una atribución del Ejecutivo Nacional. Además, la ley se limitó al comercio de combustibles dejando vigente para los restantes derivados de los hidrocarburos la ley de 1973. Para el momento de su aprobación ya habían transcurrido varios meses de deterioro de los precios internacionales del petróleo, con lo que se logra debilitar lo que había llegado a ser una hegemonía prácticamente imbatible de PDVSA en la conducción de la política petrolera nacional. Fue este el último intento, en esta oportunidad parcialmente fallido, de implementación y desarrollo de la llamada *Apertura Petrolera* (Lander, 1998b:11-33). El nuevo gobierno, si bien ha insistido en que los contratos y acuerdos contraídos por la República serán respetados, y hasta la fecha así ha sido, también ha anunciado que serán revisados en defensa de los intereses de la Nación. Los tiempos de la *Apertura*, en los términos en boga en la década de los noventa, parecen haber quedado atrás.

Un viraje en la política petrolera

Anterior al triunfo electoral de Chávez en diciembre de 1998 ya se habían agrupado alrededor suyo un conjunto de personalidades y sectores que se opusieron a la política petrolera dominante en el país durante la década de los noventa. Ello permitió que desde el momento mismo del inicio de su gestión, el presidente Chávez colocara al frente del Ministerio de Energía y Minas (MEM) a un capacitado equipo, pero con una orientación distinta a la prevaleciente en los años anteriores. Los primeros dos ministros designados al frente del MEM, Ali Rodríguez Araque y Álvaro Silva Calderón, tienen una dilatada trayectoria como expertos petroleros. Como presidente de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados durante los primeros años del gobierno de Rafael Caldera, Rodríguez, militante de Patria Para Todos (PPT),⁶ se opuso a la política de *Apertura Petrolera* de ese gobierno. Álvaro Silva Calderón fue actor importante en la elaboración de leyes petroleras, incluida la de nacionalización del petróleo de los años setentas. También adverso activamente de la política llamada de *Apertura*. El vice ministro de hidrocarburos durante los años del gobierno de Chávez, Bernardo Álvarez, militante como Rodríguez del PPT, fue también presidente de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados durante los años finales del

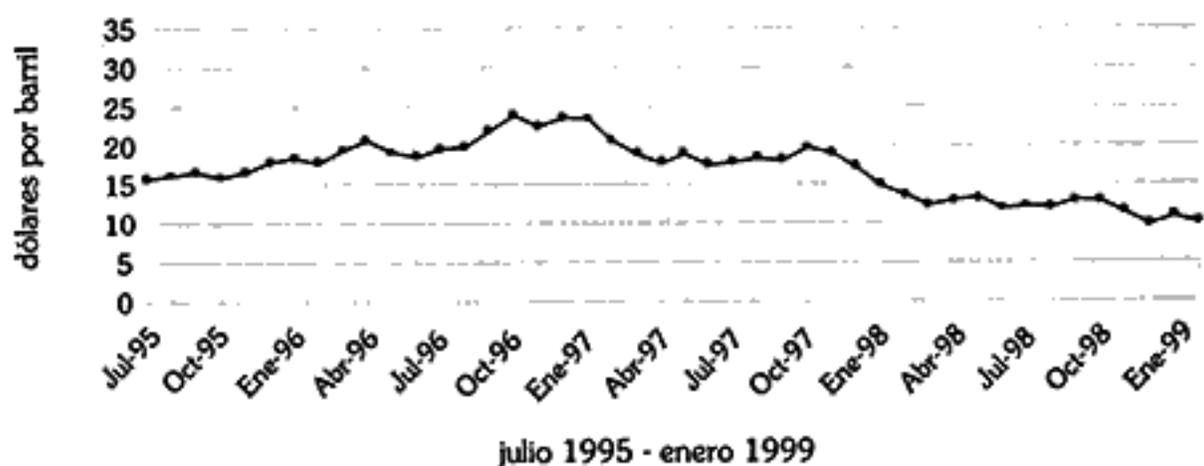
⁶ El PPT es una organización partidista que en el mes de mayo del 2000 se separó del llamado Polo Patriótico (PP), alianza política del "chavismo" en los seis procesos electorales realizados en el país desde el mes de noviembre de 1998. Aunque el PPT se separó del PP, el ministro Rodríguez ha permanecido en su cargo.

gobierno de Caldera. Asimismo, en la plana mayor de PDVSA se produjeron cambios significativos desde los primeros días de la nueva gestión pero, a diferencia de lo ocurrido en el MEM, ha sido mayor la inestabilidad en la empresa. En poco más de tres años de gobierno ya han ocupado el cargo de presidente de PDVSA cinco personas distintas. El actual, Ali Rodríguez Araque, llega a ese cargo luego de ser ministro y secretario general de la OPEP.

La tarea más urgente que tuvieron que emprender fue la recuperación de los precios. Para el mes en que Chávez tomó posesión, febrero de 1999, la cesta venezolana de crudos y productos llegó a cotizarse en \$ 7.35 dólares y promedió en ese mes \$ 8.43 (ver gráfica núm. 1). Una de las primeras medidas para el logro de este objetivo fue el fortalecimiento y cumplimiento cabal de los recortes de producción acordados por la OPEP y países productores independientes como México y Noruega. Como ya se mencionó, durante el periodo anterior la política oficial venezolana, aunque se mantuvo formalmente formando parte de la organización, en más de una oportunidad violó las cuotas de producción voluntariamente acordadas y en más de una declaración pública voceros oficiales manifestaban sus discrepancias con la OPEP. El nuevo gobierno ajustó la producción petrolera en el país para cumplir cabalmente con la reducción de 525 mil barriles acordada por el gobierno anterior, entre abril y junio de 1998, obligado por el deterioro violento de los precios, iniciado en el último trimestre de 1997. En el mismo mes de marzo de 1999, inicialmente en una reunión en La Haya con los ministros de Arabia Saudita y México y luego en la primera reunión de la OPEP en Viena a la que asistía Rodríguez en su condición de ministro, se comprometió éste a nombre del gobierno nacional con una reducción adicional de 125 mil barriles.

Además, la reunión de septiembre de 1999 el ministro venezolano comenzó a proponer a la organización la idea de fijar una banda que permitiese a la OPEP disminuir o aumentar su producción global si los precios se ubicaban por debajo

Gráfica 1
Precios cesta OPEP



Fuente: *Platt's Oilgram Price Report*, http://www.revenue.state.ak.us/tax/PRICE/mon_otheroil.htm

o por encima de una banda de precios. En marzo del año 2000, la organización acordó finalmente la implementación de esta modalidad. La banda se fijó en un precio mínimo de \$ 22 dólares y uno máximo de \$ 28 para la cesta OPEP.⁷ Desde su implementación la política de bandas, luego de un incremento en la producción acordado en abril de 2000, significó la adopción de cuatro incrementos posteriores, cada uno de ellos de 500 mil barriles, menos el del mes de septiembre que fue de 800 mil barriles, repartidos porcentualmente entre los distintos países. Con estos incrementos la cuota venezolana pasó de 2 millones 845 mil barriles diarios en el mes de abril a 3 millones 75 mil barriles a comienzos de noviembre de 2000. La política de bandas se ha mantenido hasta la fecha.

En la difícil situación originada por los actos terroristas de septiembre en Nueva York y Washington la situación de los precios del petróleo en el mercado internacional se ha complejizado siendo todavía muy pronto para pronosticar comportamientos futuros. Se agregan ahora las amenazas de guerra en Irak, pero parecieran haberse logrado niveles aceptables de estabilidad con nuevos recortes que fija la cuota actual para Venezuela en 2 millones 497 mil barriles diarios.

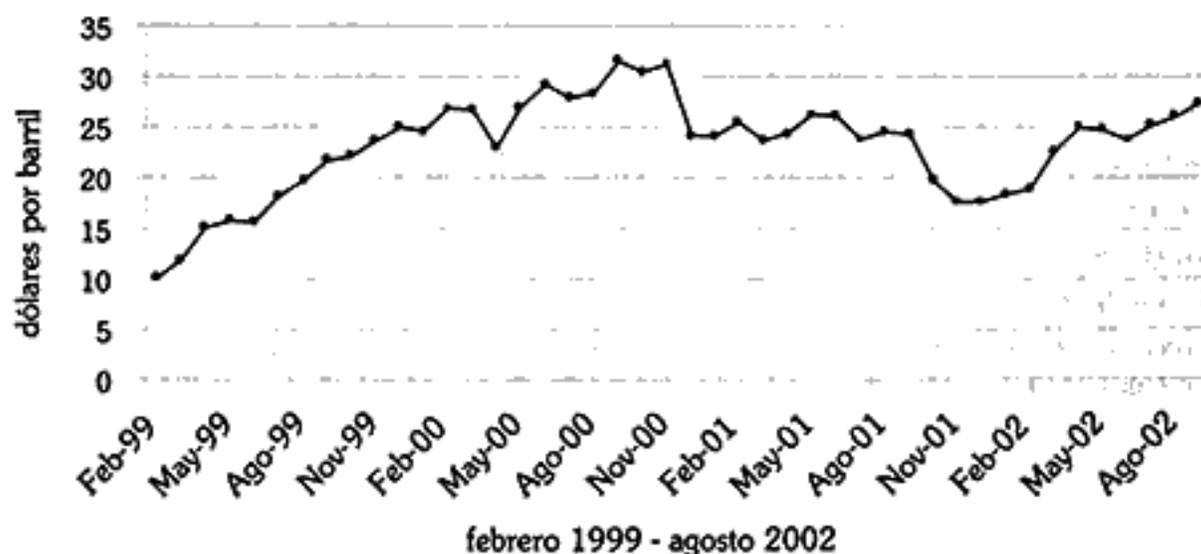
En lo que no cabe duda es que en estos tres años los precios se han fortalecido vigorosamente (ver gráfica núm. 2). Es difícil sin embargo cuantificar con precisión la incidencia de esta nueva política de precios venezolana en ese fortalecimiento. Otros factores externos a la OPEP también han contribuido en el alza de precios vivida desde febrero de 1999. La recuperación de la economía en el sureste asiático y, más recientemente, la deplorable agudización del conflicto palestino-israelí son ingredientes poderosos en la compleja ecuación de los precios de los hidrocarburos. Se agregan ahora los actos terroristas recientes y las secuelas de guerra cuyos alcances todavía se nos escapan. Pero desde noviembre de 2000 hasta el mes de septiembre de 2001, los precios estuvieron dentro de las bandas definidas por la OPEP. En los meses finales del pasado año los precios se deterioraron, pero ya a principios de este año, con nuevos recortes y acuerdo con productores independientes, los precios de la cesta OPEP regresan a la banda. Es evidente que la organización tuvo dificultad para hacer bajar los precios por debajo del tope máximo fijado por la banda a finales del año 2000. La OPEP argumentó que los elevados precios no se debían a un déficit en la oferta de crudos ya que, según sus estimaciones, la oferta mundial sobrepasaba a la demanda en unos dos millones de barriles diarios desde el segundo trimestre del año 2000 y que los altos precios obedecieron más bien a una escasez de productos y no de crudos. En Estados Unidos la capacidad de refinación cayó de 19 millones de barriles diarios en 1981 a 16.26 millones en la actualidad. Por otra

⁷ El precio de la llamada cesta OPEP es el promedio de los precios de siete crudos producidos en los países miembros.

parte, el precio pagado por los consumidores finales en los países industrializados, principalmente en Europa, se ve afectado por los muy altos impuestos que en esos países pagan los consumidores por los productos derivados de los hidrocarburos. En la Unión Europea, por ejemplo, la participación de lo pagado por el crudo colocado en los puertos de los países consumidores, precio CIF, constituye solamente el 16 por ciento del precio final al consumidor. Los refinadores y comercializadores participan con otro 16 por ciento y el 68 por ciento restante lo capturan, como impuesto, los gobiernos de esos países. La situación en los países de la OCDE en su conjunto no difiere mucho de la anterior. El precio CIF del crudo alcanza a 22 por ciento, los refinadores y comercializadores participan con un 30 por ciento quedando el otro 48 por ciento como ingreso fiscal de los gobiernos de esos países. Aunque hay un evidente vínculo entre el precio de los productos y el del crudo, ese vínculo no es tan directo, el crudo participa de manera minoritaria en el precio final de los productos derivados y los impuestos son el principal componente en la mayoría de los países industrializados. Esto parece haber sido comprendido por los consumidores de muchos países europeos, ya que las protestas registradas el año 2000 por los precios de los combustibles estuvieron dirigidas principalmente a presionar a sus gobiernos por una disminución en los altos impuestos como vía para disminuir el precio final de los derivados. Adicionalmente, el incremento en los costos del transporte, motivado por regulaciones de protección ambiental que obligan a la construcción de banqueros de doble fondo para minimizar los riesgos de derrames de crudo, contribuye también a elevar los precios (Rodríguez, 2000; OPEP, 2000b).

A lo anterior, limitaciones en la capacidad de refinación, altos impuestos e incrementos en las tarifas de los fletes, habría que añadir el papel de los mercados

Gráfica 2
Precios cesta OPEP



Fuente: Platt's Oilgram Price Report, http://www.revenue.state.ak.us/tax/PRICE/mon_otheroil.htm

a futuro de Nueva York (Nymex), Londres (IPE) y Singapur (SMEX) en la determinación de los precios del petróleo. Estos mercados que funcionan con la especulación de contratos de venta a futuro de volúmenes de crudo determinados en los últimos veinte años han crecido sostenidamente, llegándose a negociar en un día contratos por cantidades superiores a los 150 millones de barriles, siendo la demanda mundial real actual de unos 76 millones. Ante las expectativas generadas por el inicio del invierno en los principales países consumidores y la eventualidad de una profundización y ampliación del conflicto en el Oriente Medio, por la deplorable ola de violencia registrada entre palestinos y israelitas en los últimos meses, se produce, motivado por una estimación de escasez en ciernes, un incremento artificial de la demanda a futuro con su correspondiente incremento en los precios. Por el contrario, incertidumbres sobre el futuro de la economía mundial, temores de recesión y nubarrones bélicos en el horizonte crean un clima de pesimismo que estimula una caída en los precios.

Pero, en todo caso, sería por lo menos mezquino no reconocer que la disciplina y cohesión actual de la OPEP le otorga a esta organización una muy importante capacidad reguladora, en una situación del mercado petrolero mundial en la cual los productores independientes producen volúmenes cercanos a su capacidad máxima. La OPEP tuvo en su momento dificultad en reducir los precios, pero mostró eficacia cuando, según sus miembros, fue necesario elevarlos. También se mostró dispuesta a actuar para evitar una caída severa desde finales del pasado año. Por supuesto que lo anterior no niega que en situaciones como la actual de estabilidad relativa y precios moderadamente altos los países miembros de la organización produzcan por encima de sus cuotas establecidas, pero sin llegar a una "guerra de precios" entre ellos como ocurrió en 1997 y 1998. Además, a lo largo de estos últimos tres años la OPEP se ha ganado el puesto de interlocutor válido del necesario diálogo entre productores y consumidores.

A fines del mes de octubre del año 2000 el para ese entonces secretario de Energía de Estados Unidos estuvo dos días en Caracas para reunirse con su homólogo venezolano y, para la fecha, presidente de la OPEP. En esta reunión Bill Richardson expresó su satisfacción por el incremento en la producción de crudos por parte de los países de la OPEP, anunciada para fines de ese mes por la aplicación de la política de banda. Saludó también el secretario de Energía estadounidense la reunión a realizarse en Riad, entre el 17 y el 19 de noviembre de 2000, entre los productores y los consumidores en el marco del VII Foro Internacional de Energía. Recuérdese que en el punto nueve de la Declaración de Caracas la OPEP se comprometió a: "Buscar activamente canales de diálogo nuevos y efectivos entre los productores y los consumidores de petróleo, para beneficio de la estabilidad del mercado ..." (OPEP, 2000a:2).

Durante la primera semana de noviembre de ese mismo año también se reunieron en Caracas representantes de la Unión Europea con el ministro Rodríguez. La OPEP tuvo también participación activa en el Foro Internacional de Energía realizado en Osaka, Japón este año. La organización ha dado muestras de madurez al fijarse como objetivo, y actuar en consecuencia de manera creíble para la

comunidad internacional, el lograr en el mediano plazo una estabilización de los precios a niveles aceptables tanto para los productores como para los consumidores. Atrás parecen haber quedado los años en que se reivindicaba el más alto precio posible para la materia prima, con las dañinas consecuencias posteriores que esa política acarreó para las economías de los países productores.

No hay duda que la participación de Venezuela en la OPEP desde el inicio del gobierno de Chávez ha sido mucho más comprometida y activa con la organización y sus políticas que en años anteriores. Es reconocida por los demás miembros el apego a los compromisos de parte de Venezuela y propuestas presentadas por el país, como la política de bandas, que han sido asumidas por la OPEP. Este cambio en la relación con la organización ha llevado además a que en el seno de la misma se reconozca el nuevo papel que ejerce Venezuela. Quien fuese el primer ministro de energía del gobierno de Chávez, Ali Rodríguez Araque, fue primero designado presidente de la organización y luego, por unanimidad, electo para ocupar el cargo de secretario general. Al pasar Rodríguez a la presidencia de PDVSA, es sustituido en la secretaría general de la OPEP por quien lo sustituyera como ministro, Álvaro Silva Calderón. Además, se garantizó entre todos sus miembros la realización exitosa de la II Cumbre en Caracas.

Otro cambio importante ocurrido es el desplazamiento del centro de diseño de la política petrolera en el país. Ese centro desde la nacionalización, como ya mencionamos, se fue moviendo del ministerio a la alta gerencia de la industria nacionalizada. Fue claro durante la década de los noventa, y más específicamente en la segunda mitad con el despliegue pleno de la política de apertura, que el centro de formulación de políticas públicas petroleras en el país estuvo en PDVSA. Desde el comienzo de la gestión de Chávez lo que en su momento fue denunciado como un Estado dentro del Estado ha sido revertido sustancialmente. Hoy es el Ministerio de Energía y Minas el centro para el diseño e implementación de las políticas públicas para esta actividad.

El MEM y PDVSA se han fijado como meta a mediano plazo el incremento en el país de las actividades aguas abajo en la actividad petrolera. El actual ministro, Álvaro Silva Calderón, ha sido en su larga trayectoria un defensor decidido de la industrialización aguas abajo en el país. La cesta de exportación actual está conformada por 60 por ciento de crudos y 40 por ciento de productos derivados. Se plantea invertir esa relación. Para el logro de este objetivo la participación venezolana en los mercados de gasolinas y lubricantes de Latinoamérica es fundamental. Con este propósito PDVSA ha desarrollado el proyecto CILA (Citgo International Latin America) para la incursión de los productos marca PDV o Citgo en los mercados de la región (*El Nacional*, E-1, 1º de noviembre del 2000). Se subraya la actual vocación venezolana de participar más activamente en el mercado regional con su principal producto de exportación. Los acuerdos bilaterales con países centroamericanos y del Caribe, como parte del Pacto de San José, forman parte de esta estrategia.

Pero donde es posible que se manifieste de manera más perdurable el cambio en política petrolera es en la creación de un nuevo marco legislativo para los

hidrocarburos.⁸ Al iniciarse el gobierno de Chávez mantenía su vigencia la ley de 1943 que, conjuntamente con otro conjunto de leyes promulgadas posteriormente y decisiones de la Corte Suprema, conformaban un marco jurídico complejo y no del todo coherente para la actividad petrolera en Venezuela. Esta situación ha sido modificada con la promulgación de dos instrumentos legales que derogan toda la legislación previa y crean un nuevo marco legal. En septiembre de 1999 se publica en la Gaceta Oficial la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos⁹ y en noviembre de 2001 la Ley Orgánica de Hidrocarburos.¹⁰

Entre los cambios más importantes que estos instrumentos legales incorporan es la introducción de modificaciones sustanciales a los dispositivos de captura de la renta. Con la apertura se profundizó un proceso de liberalización del régimen fiscal petrolero en el país. Siguiendo la tendencia mundial dominante a lo largo de la década de los noventa, que presionó a los países exportadores a reabrir su sector petrolero a la inversión privada, las autoridades petroleras del momento implementaron en Venezuela, como mencionamos anteriormente, el proceso de la *Apertura Petrolera*. La búsqueda de inversión privada internacional estuvo acompañada, por el argumento de la competitividad, con el reclamo de liberalizar sus regímenes fiscales (Mommer, 1999b:49-83).

De varias formas se procuró disminuir la *renta de la tierra* lo más posible y restringir la participación fiscal del país a la tributación a la *ganancia*, obteniéndose a la larga una menor participación fiscal. De allí que las diversas modalidades implementadas con la *Apertura* tienen en común una presión para la reducción de la *regalía*, que de acuerdo a la ley de 1943 debía ser de un sexto de lo producido y sólo en casos excepcionales podría disminuirse. Con la *Apertura* la excepción se convirtió en regla. Esta presión por concentrar la recaudación fiscal petrolera en los tributos a la ganancia conlleva, además, a que la ansiada inversión privada es obtenida con una fuerte subvención pública. Si esos tributos quedan fijados entre 60 y 70 por ciento de la ganancia, resulta que de cada dólar invertido el Estado propietario aporta entre 60 o 70 centavos y el inversor privado sólo 40 o 30. La nueva legislación busca incrementar la regalía y equiparar los impuestos sobre la renta, tributo a la ganancia, con las restantes actividades económicas en el país. Para el gas la regalía se fijó en 20 por ciento y para los hidrocarburos líquidos en 30 por ciento. Con ello se procura garantizar un ingreso fiscal más estable, compartir los riesgos de precios bajos entre el Estado propietario y la industria petrolera y estimular la actividad aguas abajo.

Con el anterior marco legal la actividad industrial aguas abajo era pechada con tributos superiores a las actividades industriales no petroleras estimulando la rea-

⁸ Para un análisis más detallado de la reforma petrolera impulsada por el gobierno del presidente Chávez véase el Tema Central "La reforma petrolera en Venezuela", en la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (2002).

⁹ Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, en *Gaceta Oficial*, núm. 36.793, 23 de septiembre de 1999.

¹⁰ Ley Orgánica de Hidrocarburos, en *Gaceta Oficial* núm. 37.323, 13 de noviembre de 2001.

lización de estas actividades fuera del país, en países con tributaciones menores. La nueva ley marco se inclina más hacia un *régimen fiscal propietario* que tiende a considerar, también, los intereses del Estado propietario, al garantizar una renta de la tierra en cualquier condición, demarcando con claridad entre la ganancia y la renta de la tierra (Mommer, 1999b:62-67). Es esta una dirección contraria a las presiones *liberalizadoras* y que podría tener efectos de largo aliento.

La orientación de la nueva política petrolera ha mostrado signos inequívocos de recuperación del papel del Estado en la defensa de los intereses nacionales, pudiendo ser calificada como nacionalista. La recuperación de los precios desde el año 1999, por la reconquista del papel regulador de la OPEP en el mercado mundial del petróleo del cual Venezuela ha sido corresponsable notorio, y la consecuente mejora en la recaudación fiscal petrolera le permitió al gobierno mitigar la severa crisis económica que venía padeciendo el país desde por lo menos los inicios de la década de los ochentas. El año 2002 ha sido más complicado. La severa crisis política ha estado acompañada de dificultades en el terreno económico. Sin duda la turbulencia política ha sido un factor relevante de estímulo de esas dificultades. Pero aún en estos tiempos de dificultades, la política petrolera, por los elevados ingresos fiscales que genera, ha sido sostén fundamental de todo el proyecto chavista.

Aunque no siempre de manera abierta, la reforma petrolera en marcha está en un lugar central de la aguda confrontación política que vive el país. Con el derrocamiento del gobierno de Chávez por 48 horas en el mes de abril de este año esto fue evidente. El gobierno *de facto* no llegó siquiera a nombrar a su gabinete completo, pero sí fue designado un nuevo presidente de PDVSA, el general Guaicaipuro Lameda, quien había sido removido del mismo cargo en febrero por oponerse a la Ley de Hidrocarburos promulgada en noviembre del año anterior; esa misma ley fue derogada por decreto; y el acuerdo bilateral con Cuba fue suspendido. En documento de octubre de 2002, *Pacto democrático por la unidad y reconstrucción nacional*, la *Coordinadora Democrática*, instancia que agrupa a las principales fuerzas de oposición al gobierno de Chávez, se refiere también a la política petrolera en términos contrarios a las políticas en marcha. Entre los acuerdos en materia económica recogidos se señala la necesidad de reconsiderar las leyes aprobadas por la vía *Habilitante*, dos de las cuales son precisamente las que conforman el nuevo marco legal para la actividad petrolera. Además, se anuncia una política de aumento del volumen de producción de crudo, que para cualquier entendedor significa retornar a políticas de confrontación en el seno de la OPEP con el consecuente deterioro de los precios en el mercado internacional.

La vigencia y actualidad de la discusión pública en Venezuela sobre la reforma petrolera es incuestionable. La actividad petrolera fue medular para la sociedad venezolana durante buena parte del siglo XX y todo parece indicar que lo seguirá siendo a lo largo de este siglo. De allí que la definición de los rumbos y las orientaciones para este vital sector debe ser preocupación de todos.

Bibliografía

- Ballestrini C., César (1994), *Economía y política petrolera*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Barberii, Efraín E. (1997), *De los pioneros a la empresa nacional, 1921-1975*, Caracas, Departamento de Asuntos Públicos de Lagoven S. A.
- Betancourt, Rómulo (1975), *Venezuela dueña de su petróleo*, Caracas, Catalá-Centauro.
- Boué, Juan Carlos (1993), *Venezuela, The Political Economy of Oil*, Oxford, Oxford University Press.
- Enfoque Petrolero (1996), *La OPEP: un anhelo venezolano desde 1949*, Caracas, núm. 5, septiembre.
- Equipo Proceso Político (1978), *CAP 5 años: un juicio crítico*, Caracas, Ateneo de Caracas.
- Lander, Luis E. (1998a), "La Apertura Petrolera en Venezuela: de la nacionalización a la privatización", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 4, núm. 1, enero-marzo.
- (1998b), "Globalización y mercado interno de los hidrocarburos en Venezuela", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 4, núm. 2-3, abril-septiembre.
- López Maya, Margarita (1996), EE.UU. en *Venezuela: 1945-1948 (Revelaciones de los archivos estadounidenses)*, Caracas, Universidad Central de Venezuela/Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Machado de Acedo, Clemy (1990), *La Reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: un impulso hacia la modernización*, Caracas, Impresos Ya, C. A.
- Martínez, Anibal R. (1990), *El Servicio Técnico de Hidrocarburos*, Caracas, Ediciones Cepet, segunda edición.
- (1976), *Cronologías del petróleo venezolano*, Caracas, Ediciones Foninves, Colección "Ciencia y Petróleo".
- Malavé, José (1996), "Desde los inicios hasta la nacionalización: cronología de la industria petrolera venezolana", en *Debates IESA*, Caracas, vol. 2, núm. 2, octubre-diciembre.
- Mommer, Bernard (1988), *La cuestión petrolera*, Caracas, Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela/Tropykos.
- (1995), "Política petrolera de apertura. Los convenios de asociación en crudos livianos y medianos propuestos por el ejecutivo nacional", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 4, núm. 2-3, abril-septiembre.
- (1999a), "Venezuela, política y petróleos", en *Cuadernos del CENDES*, Caracas, año 16, segunda época, septiembre-diciembre.
- (1999b), "Regímenes fiscales y precios del petróleo", en *Revista BCV: Segundo Encuentro Internacional de Economía. Regímenes fiscales en economías petroleras*, Caracas, Foros 3, Banco Central de Venezuela.

- Mora Contreras, Jesús (1995), "La Apertura Petrolera venezolana: un proceso inconcluso de cambios de estructuras", en *Investigación Económica*, México, núm. 213, julio-septiembre.
- OPEP (2000a), *Declaración Solemne de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros de la OPEP*, tomado en octubre de 2001 de <http://www.opecsummit.org/opecsummit/oespanol>.
- (2000b), *Why you pay so much for Gasoline and other Oil Products*, tomado en septiembre de 2001 de <http://www.opec.org>.
- Pérez Alfonzo, Juan Pablo et al. (1965), *Foro: la dinámica del petróleo en el progreso de Venezuela*, Caracas, Dirección de Cultura, Universidad Central de Venezuela.
- Rodríguez, Alí (2000), *Foro: Venezuela y la II Cumbre de la OPEP*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 21 de septiembre.
- (1995), "Estamos frente al viejo esquema concesionario", en *La Apertura Petrolera ¿Conveniencia o Necesidad?*, Maracaibo, CEELA/Universidad de Zulia.
- (1996), "La reapertura petrolera o el futuro en el pasado", en *Debates IESA*, Caracas, vol. 2, núm. 2, octubre-diciembre.
- Sosa Pietri, Andrés (1993), *Petróleo y poder*, Caracas, Planeta.
- Tugwell, Franklin (1977), *La política del petróleo en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Varios (2002), "La reforma petrolera en Venezuela" (Tema Central), en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, vol. 8, núm. 2, mayo-agosto.
- Yergin, Daniel (1972), *La historia del petróleo*, Barcelona, Plaza & Janes/Cambio 16.
- Vallenilla, Luis (1990), *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- (1995), *La apertura petrolera, un peligroso retorno al pasado*, Caracas, Ediciones Porvenir.
- Velásquez, Ramón J. (1979), "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo", en Ramón J. Velásquez y otros, *Venezuela moderna: medio siglo de historia 1926-1976*, Caracas, Editorial Ariel/Fundación Eugenio Mendoza.
- Zanoni, José Rafael (1979), *La OPEP y los precios del petróleo*, Caracas, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Noviembre de 2001.