

Petróleo Subversivo

Por Bernard Mommer*

La IV. República, como el régimen político previo a 1998 ha sido bautizado póstumamente, fue desgarrada por dos movimientos subversivos, uno dentro de las fuerzas armadas y otro dentro de la industria petrolera nacional. La historia de la subversión militar es bien conocida, pero no así la historia de la subversión dentro de la compañía petrolera nacional, *Petróleos de Venezuela, S.A.* (PDVSA). Después de la nacionalización de la industria petrolera en 1976, PDVSA se convirtió en algo así como un 'Estado dentro del Estado'. Sus ejecutivos venezolanos compartieron el punto de vista de las compañías petroleras internacionales, para quienes ellos habían trabajado durante muchos años. Además, los sucesivos gobiernos de Acción Democrática (AD) y del Comité Organizativo Pro Elecciones Independientes (COPEI), durante y después de los años del auge petrolero de los años 1970, fracasaron en crear un nuevo y eficiente régimen fiscal y regulatorio, a la vez que implementaban desastrosas políticas de desarrollo, caracterizadas por una planificación pobre y por el despilfarro. Esto finalmente llevó, después de 1989, a la '*Política Petrolera de Apertura*' (o simplemente '*Apertura*'), que encaminó a la política petrolera venezolana hacia la re-privatización de la industria. Al mismo tiempo, la encaminó también hacia la minimización de los ingresos fiscales petroleros. El Presidente Hugo Chávez se atravesó en este camino, pero la orientación de la política petrolera sigue siendo una cuestión que no sólo divide a la sociedad venezolana, sino también al movimiento chavista.

Existen algunos paralelismos notables entre el desarrollo de ambos movimientos subversivos. Chávez fundó su movimiento alrededor de 1982; los ejecutivos de PDVSA se embarcaron en su estrategia de internacionalización en 1983. La internacionalización fue ideada por PDVSA con el fin de crear un mecanismo para trasladar ganancias fuera del alcance del gobierno por medio de precios de transferencia (es decir, los precios cargados en las ventas a sus propias filiales en el exterior). Tanto los ejecutivos de PDVSA como Chávez y sus seguidores estaban convencidos de que el régimen político vigente en aquel momento, ya no tenía arreglo. A juicio de los dos grupos conspiradores, el despilfarro de los ingresos petroleros jugó un rol crucial en este continuo declive. Tanto los militares como PDVSA asumieron una actitud moralizante y

* Traducido del inglés por Marireyna Rojas Serra; traducción revisado por el autor.

culparon a la corrupción de la crisis. Los militares soñaron con salvar el país; los ejecutivos de PDVSA sólo soñaron con salvar a la industria petrolera de las manos del país.

Las secuelas de la nacionalización

La nacionalización en Venezuela, en 1976, fue la resulta de una política sostenida de maximización del ingreso fiscal recaudado por las exportaciones petroleras. En los dos años previos a la nacionalización, por cada dólar de exportación petrolera, el gobierno recaudaba 80 céntimos en rentas, regalías e impuestos. En 1970 el gobierno hizo valer su derecho a exigir impuestos a las exportaciones a su sola discreción, dejando efectivamente a las compañías sin más que con una ganancia regulada. Las compañías extranjeras estaban perdiendo el control sobre sus negocios. Ya no podían maximizar sus propias ganancias, porque el gobierno iba a recaudar los ingresos adicionales por la vía de los impuestos a las exportaciones (por el mecanismo de los *valores fiscales de exportación*). Así, apenas resistieron cuando el Presidente Carlos Andrés Pérez nacionalizó la industria el 1^o de enero de 1976. Sin embargo, sólo unos pocos años después de que Pérez dejó su cargo, su plan de crear una ‘Gran Venezuela’ y desarrollar el país, de la noche a la mañana, por un programa de industrialización forzada, había fallado estrepitosamente. PDVSA empezó entonces a desarrollar su propia ‘agenda secreta’ para apartarse del control estatal.

Con la nacionalización cambió el *propietario* de la industria petrolera, pero no su tren ejecutivo venezolano. Previo a la nacionalización, existían tres grandes concesionarias extranjeras operando en Venezuela: Exxon, Shell y Mobil. A lo largo de los años, en parte respondiendo a presiones políticas, las compañías extranjeras habían seleccionado a venezolanos para ocupar las más altas posiciones ejecutivas. Estos ejecutivos aceptaron la nacionalización en 1976 sólo porque no tenían otra opción. Una vez que estuvieron encargados de PDVSA, su primer objetivo fue desplazar el Ministerio de Energía y Minas (MEM), el tradicional asiento institucional del Estado terrateniente. La compañía ciertamente no tenía en mente la maximización de los ingresos fiscales (regalías, impuestos sobre la renta y a las exportaciones). Al contrario, una vez que la ‘Gran Venezuela’ de Pérez se había estrellado, PDVSA buscó limitar sus propias obligaciones fiscales. El fracaso de la política de desarrollo sólo reforzó su determinación. ¿Para qué generar ingresos fiscales que, de todos modos, se despilfarrarían? ¿Para qué maximizar beneficios cuando éstos terminarían, inevitablemente, en las arcas del fisco

nacional? Así, la compañía terminó por concentrarse en su propia agenda: el desarrollo del sector petrolero en términos reales, maximizando volúmenes, el flujo de caja y ventas – ¡pero no beneficios! – en todos los segmentos de la industria, tanto a nivel nacional como internacional, sin consideración alguna para con el fisco nacional.

PDVSA socavó así las bases de la nacionalización y allanó el terreno para el retorno de los inversionistas privados. En 1989, cuando Pérez asumió nuevamente la Presidencia e implementó el ‘Gran Viraje’ que incluyó la Apertura al capital extranjero, una alianza emergió entre la compañía petrolera nacional, por un lado, y las compañías petroleras extranjeras, junto a los países consumidores, por el otro. Contrariamente a lo que comúnmente se cree, la privatización no era en absoluto la principal prioridad de esta alianza. Las compañías internacionales y los países consumidores estaban preocupados, antes que nada, por dismantelar en primer lugar el marco político e institucional que había llevado a la nacionalización. Es decir, querían reducir el poder del Estado de maximizar su participación en los ingresos petroleros y de controlar los precios y la oferta. Su estrategia fue poner en juego una nueva estructura regulatoria diseñada para evitar que el gobierno (a través del MEM) pudiera volver a seguir una estrategia de maximización de ingresos fiscales. Sólo después de alcanzar este objetivo, la privatización pasaría a ocupar el primer lugar en la agenda (Mommer, 2002a). Entretanto, el capital extranjero en asociación con PDVSA se convirtió nuevamente en un importante productor en Venezuela. Actualmente, alrededor de un 25 por ciento del petróleo venezolano es producido en esta forma. Según los contratos firmados bajo los términos de los años de Apertura, después de 1989, este porcentaje se incrementará por encima del 40 por ciento para el año 2010 (Mommer, 1998).

Cuando las compañías extranjeras controlaban la producción petrolera y fijaban los precios, el Estado vigilaba, de manera natural, sus operaciones. Después de la nacionalización, esta vigilancia pareció innecesaria. Peor aún, en respuesta al explosivo crecimiento de los precios petroleros y, por lo tanto, de los ingresos fiscales en 1973/74, el Congreso recién electo aprobó una Ley Habilitante que dio al Presidente Pérez completa libertad para gastar el dinero a su discreción, de acuerdo con su visión de la ‘Gran Venezuela’. En otras palabras, el Congreso rehusó a su más básica y esencial tarea: el control de las finanzas públicas. Pérez emprendió una serie de grandes proyectos de inversión, nacionalizó la industria del hierro, y forzó la salida del capital extranjero de muchas otras áreas económicas claves, tales como la banca y las cadenas de comercio al detal, mientras que surgía un sistema de empresas estatales en el corazón de la nueva

economía. Simultáneamente, las empresas privadas venezolanas fueron marginadas. Así, FEDECÁMARAS, la mayor organización empresarial del país, en la víspera de la nacionalización ya se había convertido en un cuerpo relevante política, e incluso económicamente; pero una vez que sus miembros extranjeros dejaron la organización, entre ellos las compañías petroleras internacionales, lo que quedaba era sólo su sombra.

Durante los años posteriores a la nacionalización, el gobierno – o más precisamente, el Presidente – parecía tener todas las cartas del triunfo en sus manos. El ingreso fiscal petrolero aumentó de 1.4 miles de millones de dólares en 1970 (alrededor del 10 por ciento del PIB), a 9 miles de millones en 1974 (un impresionante 40 por ciento del PIB). Tal entrada, con relación a la estructura productiva nacional, fue más allá de la capacidad de absorción de la economía. Peor aún, por la prisa de construir su ‘Gran Venezuela’, el gobierno de Pérez contrató créditos internacionales gastando así, de hecho, ingresos petroleros futuros, además de los altos ingresos petroleros corrientes. Pero, en realidad, con la salida de las empresas extranjeras, la capacidad de absorción de capital de la economía nacional decayó. Ciertamente, el país no necesitaba el dinero de los inversores extranjeros en ese momento, pero sí necesitaba sus capacidades gerenciales, para poder llevar sus ambiciosos planes de inversión a buen término.

Así, finalmente, un gobierno aislado e indefenso fue ahogándose en su riqueza financiera. Clientes políticos, no ciudadanos o socios de negocio, rodearon al Estado, que supuestamente estaba dotado de poderes mágicos para desarrollar la economía (Coronil, 1997). Ésta fue una fórmula para el desastre. El Congreso nunca más recobró el control sobre las finanzas públicas y el sector privado tampoco volvió, hasta el día de hoy, a recuperar el rol que le corresponde. Sólo los acreedores extranjeros estarían finalmente en una posición de poder forzar al gobierno y a las empresas del Estado a cambiar de rumbo, pero entonces lo harían en función de su agenda particular. Después de 1983, se mantenía en pie una sola institución fuerte y en pleno funcionamiento en toda la economía nacional: PDVSA. La falta de un marco regulador apropiado se iba a revelar entonces de mayor consecuencia para la compañía, pues le permitió seguir desarrollando su propia agenda.

La política de internacionalización de PDVSA y los precios de transferencia

La primera repuesta de PDVSA a la implementación de un control de cambio en 1983, fue la política de internacionalización (Boué, 1997). En un infructuoso esfuerzo de última hora por

contener la crisis de la deuda externa y financiera, el gobierno recurrió a los fondos de reserva de la compañía, de aproximadamente US\$ 5.5 mil millones, que ésta había podido acumular durante los años de precios altos con miras a inversiones futuras. Al mismo tiempo, sin embargo, los altos precios del petróleo habían llevado a una caída de la demanda y a unas cuotas de la OPEP cada vez más restrictivas, que dejaron a la compañía sin oportunidades de nuevas inversiones en Venezuela. Para impedir que el gobierno volviera a apropiarse de sus activos líquidos en el futuro, PDVSA decidió no acumular nunca más tales activos. Y como invertir en el país no era posible, las ganancias acumuladas tenían que gastarse en el exterior. Pero, ¿dónde podría gastarse el dinero en momentos en los que la producción se estaba recortando? La respuesta fue la política de internacionalización de PDVSA. En 1983, PDVSA compró su primera participación en una refinería extranjera (VEBA) en Alemania. En esa ocasión, la compañía explicó que esa refinería proveería un mercado para el petróleo pesado venezolano, difícil de colocar de otra manera. Pero hasta el día de hoy, sin embargo, la refinería alemana en cuestión nunca ha procesado un solo barril de crudo pesado. A lo largo de todos estos años PDVSA ha suplido a VEBA de crudo liviano el cual, de todos modos, podría haber sido vendido fácilmente en el mercado mundial. Además, PDVSA vendió el petróleo a sus filiales europeas a unos precios de transferencia con descuentos sustanciales, trasladando de este modo una porción de sus ganancias fuera del alcance del gobierno venezolano (Guevara, 1983).

Algunos políticos de Acción Democrática (AD) – Rafael Guevara y Celestino Armas – se dieron cuenta de la maniobra y alarmaron al Congreso, pero fue en vano. Al contrario, la cuestión de los precios de transferencia se decidió totalmente a favor de PDVSA cuando el gobierno del Presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), siendo él también miembro de AD, decretó que la compañía podría, en lo sucesivo, establecer sus propios precios. Este Decreto dio a la política de internacionalización un nuevo espaldarazo. Posteriormente, PDVSA volcó su atención hacia el mercado estadounidense, donde opera con el nombre de CITGO. Una vez más, PDVSA compró sistemáticamente refinerías allí, suscribiendo contratos de suministro a largo plazo y garantizando descuentos sustanciales a sus nuevos afiliados con el propósito de trasladar significativas porciones de sus ganancias hacia el exterior. Con el fin de asegurar que ese dinero estuviera definitivamente fuera del alcance del gobierno, los contratos fueron usados, además, como colaterales para garantizar créditos extranjeros. Así, antes de que Chávez o cualquier otro futuro gobierno pueda cambiar los términos contractuales entre PDVSA y sus propias subsidiarias,

habrá que cancelar primero todas las deudas de PDVSA, que ahora ascienden a una suma cercana a los 10 mil millones de dólares.

Trasladar ganancias al exterior por medio de precios de transferencia, éste es el verdadero motivo para la internacionalización, lo que también explica el incontrolado crecimiento de la red internacional de refinerías de PDVSA con una capacidad, en la actualidad, para procesar alrededor de 2 millones de barriles por día (b/d) y con una red de 14 mil estaciones de servicio en los Estados Unidos. En la segunda mitad de 1990, PDVSA estuvo traspasando a través de precios de transferencia, un promedio del orden de 500 millones de dólares anuales en ganancias, desde sus cuentas domésticas a sus filiales extranjeras (Mendoza Potellá, 1995; Boué, 2002). Durante los dieciocho años posteriores al inicio de la internacionalización, las filiales extranjeras de PDVSA nunca pagaron dividendos a la compañía matriz en Caracas. En realidad, generar ingresos para el país nunca fue el objeto de esta política. Pero en diciembre de 2001 el gobierno de Chávez las constriñó a pagar dividendos por primera vez.

Las cuotas OPEP y PDVSA

A principios de 1980, después de que la demanda empezó a decaer, la OPEP creó un sistema de cuotas en un intento de mantener los precios altos. PDVSA y los gobernantes venezolanos en apuros financieros, empezaron a buscar vías para minimizar el impacto de esas cuotas. Así, en 1983, Venezuela empezó a medir la producción, sujeta a las cuotas OPEP, en las puertas de las refinerías y en los puertos de exportación, y no más en los campos de producción (como es usual en cualquier parte del mundo para el cobro de regalías). De modo que la cuota, aunque sea por una sola vez, se ‘incrementó’ por unos cuantos millones de barriles que se encontraban en las tuberías y en los tanques de almacenamiento. Simultáneamente, PDVSA prometió al MEM que instalaría medidores modernos automáticos en los campos. Esto nunca ocurrió, a pesar de las repetidas y formales protestas del Ministerio durante los siguientes quince años.

Consecuentemente, el efecto más duradero fue que el MEM perdió, de hecho, su capacidad para monitorear y controlar directamente los niveles de producción de petróleo crudo y gas natural, dando a PDVSA un margen de maniobra significativo para minimizar sus pagos de regalías.

PDVSA empezó a buscar otras maneras de manipular la definición de petróleo crudo sujeto a las cuotas OPEP: aumentando la producción de los crudos extra-pesados (es decir, más pesado que el agua) de la Faja del Orinoco, con creces la mayor reserva de este tipo de crudo en

el mundo. La compañía sostuvo que estos extra-pesados – que se procesaban, en parte, convirtiéndolos en Orimulsión™ – no entraban dentro de la definición de petróleo crudo (esta afirmación es técnicamente correcta, ya que estos extra-pesados no son líquidos a temperaturas ambientales normales). En consecuencia, PDVSA argumentó que los extra-pesados deberían clasificarse como ‘bitúmenes’ y, por lo tanto, no estarían sujetos a las cuotas OPEP. En el 2000, PDVSA produjo aproximadamente 100 mil b/d de Orimulsión, derivados de alrededor de 70 mil b/d de petróleo extra-pesado, y planificaba triplicar esta cifra en el futuro cercano.

Después de 1989, con el inicio de la Apertura, PDVSA entró en cuatro asociaciones con compañías extranjeras en la Faja del Orinoco, para el mejoramiento de crudos extra-pesados convirtiéndolos en crudos sintéticos (*syncrude*). PDVSA planificaba incrementar la producción de syncrude a 1.2 millones de b/d (requiriendo alrededor de 1.5 millones b/d de crudos extra-pesados) para el año 2010. Como la Orimulsión, el crudo sintético está sujeto a bajos niveles de imposición (uno por ciento de regalías y 34 por ciento de impuesto sobre la renta). Si este petróleo fuera incluido en la cuota OPEP correspondiente a Venezuela, desplazaría de las exportaciones de PDVSA a un volumen proporcional de crudos convencionales que sí están sujetos a impuestos mucho mayores. Calculado sobre la base de los precios de la primera mitad del año 2001, la pérdida en ingresos para el gobierno sería de tanto como 10 dólares por barril.

La entrada acelerada en la Faja del Orinoco se pretendía justificar, durante los años de la Apertura, con que la producción proveniente de ella no estaría sujeta a las cuotas OPEP. Un propósito de mayor alcance fue, sin embargo, provocar que Venezuela entrara en conflicto con la OPEP, posiblemente forzándola a salirse de la Organización, para someter al país, de una vez por todas, a una política basada en altos volúmenes y bajos precios. Esta estrategia es consistente con los objetivos de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) que fue fundada por los países consumidores a principios de los setenta, precisamente con la finalidad de hacer frente a la OPEP. De hecho, Andrés Sosa Pietri, Presidente de PDVSA a comienzos de los noventa, ha venido abogando sistemáticamente por la salida de Venezuela de la OPEP y por su incorporación a la AIE.

El gobierno de Chávez tuvo que enfrentar esta situación. El compromiso práctico ha sido incluir el crudo sintético en la cuota OPEP, pero no la Orimulsión. No obstante, los recientes recortes de la producción (2001) están causando muy sustanciales y desproporcionadas pérdidas de ingresos fiscales. La alternativa a las cuotas, sin embargo, serían precios mucho más bajos, los

que tendrían un impacto aún peor. Abandonar la OPEP no es una opción que el gobierno de Chávez esté dispuesto a considerar.

La Apertura en el contexto de la política neo-liberal posterior a 1989

En diciembre de 1988 Pérez fue electo Presidente por segunda vez, pero se encontró con una situación totalmente diferente a la de veinticinco años atrás. A pesar de que los precios petroleros colapsaron en 1986, el gobierno precedente, de Jaime Lusinchi, mantuvo el ya acostumbrado alto nivel de gasto público. Así, cuando Pérez asumió la Presidencia en febrero de 1989, tuvo que enfrentarse al hecho de que el Banco Central se había quedado sin reservas de divisas. Pérez aceptó inmediatamente un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, que incluía un aumento en los precios de la gasolina en el mercado doméstico. Pérez entonces anunció un ‘Gran Viraje’ que le cayó de sorpresa al pueblo venezolano, al que nadie le había dicho, de entrada, que la economía nacional estaba en crisis. En efecto, el aumento en los precios de la gasolina, reflejado en el encarecimiento de los pasajes de transporte, desencadenó el *Caracazo* de la semana del 27 de febrero de 1989.

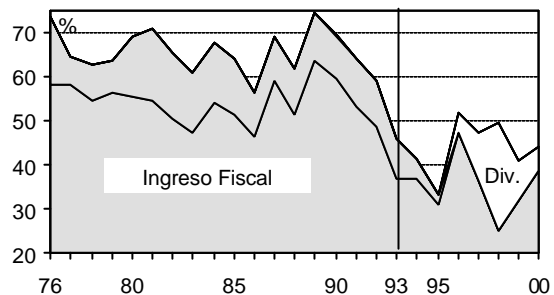
Pérez también empezó a permitir el retorno de los inversionistas privados a la industria petrolera venezolana. Como parte de la Apertura de la economía venezolana al mundo exterior en general, PDVSA fue encargada de la *Apertura Petrolera*. El rol del MEM, que con anterioridad a la nacionalización había sido responsable de las relaciones legales, contractuales y fiscales con las compañías extranjeras, fue reducido a un estatus de organismo refrendatario. PDVSA predicó el evangelio de la competitividad al gobierno, alegando que las regalías y los impuestos tenían que reducirse para atraer a los inversionistas extranjeros. El gobierno siguió este consejo. Además de las asociaciones en el mejoramiento de crudos extra-pesados, ya mencionadas, PDVSA abrió a la inversión privada campos ‘marginales’ productores de crudos convencionales (acuerdos conocidos como ‘Contratos de Servicios Operativos’), los que para 2001 llegaron a producir alrededor de 500 mil b/d. La mayor parte de esta producción no está sujeta a la cuota OPEP – es decir, se supone que PDVSA hace los ajustes del caso – además de estar sometida a bajos niveles impositivos. En este proceso, de nuevo, se recortó la producción de PDVSA sujeta a altos niveles impositivos. Aún más, en estos contratos PDVSA actúa como un ‘paraguas’ protegiendo al capital privado contra el Estado, garantizando que la compañía estatal pagaría una indemnización a sus ‘socios’ si se produjera algún cambio legislativo en su ‘detrimento’. Estos contratos, por lo

demás, incluyeron el arbitraje internacional, un arreglo que Venezuela nunca había aceptado hasta entonces. Por último, pero no menos importante, en caso de disputas, las exportaciones de PDVSA – renunciando la compañía nacional contractualmente a sus privilegios de empresa pública – están sujetas a embargo. No obstante, el Congreso aprobó todos estos contratos.

Habiendo actuado a favor de los inversionistas extranjeros privados, PDVSA del mismo modo insistió en una baja imposición también para sí. Su mejor oportunidad llegó en el caótico año de 1993. El Presidente Pérez fue destituido de su cargo, principalmente como consecuencia de los dos intentos de Golpe de Estado en 1992. Un gobierno provisional muy débil asumió el poder y aceptó una nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta con generosas exenciones por inflación. Además, el poder discrecional del gobierno sobre el impuesto a las exportaciones, que había sido creado en 1970 para permitir la recaudación de ganancias extraordinarias en períodos de altos precios, fue suprimido progresivamente, para desaparecer por completo en 1996. Estas medidas contribuyeron a una significativa caída del ingreso fiscal petrolero.

Gráfico 1

Ingreso fiscal petrolero como porcentaje del ingreso petrolero bruto



Fuente: Ministerio de Energía y Minas: *Petróleo y otros datos estadísticos*. (Caracas: 2001)

Las estadísticas ponen en evidencia la declinación de la participación del gobierno en el ingreso petrolero. En 1981, el ingreso bruto por la producción de hidrocarburos, incluyendo la refinación, ascendió a US\$ 19.7 mil millones, un máximo histórico. En 2000 se alcanzó un nuevo máximo, de US\$ 29.3 mil millones. No obstante, en 1981 PDVSA pagó US\$ 13.9 mil millones en ingresos fiscales, pero solamente US\$ 11.3 mil millones en 2000. En otras palabras, por cada dólar de ingreso bruto, PDVSA pagó en 1981 al gobierno 71 céntimos en rentas, regalías e impuestos, pero sólo 39 céntimos en 2000. Además, el ingreso gubernamental derivado de la producción de

crudo sintético, que empezará en un futuro próximo, será sustancialmente más bajo aún. Así, la tendencia a la caída del ingreso fiscal petrolero continuará con toda seguridad.

El fin de la IV. República

En las elecciones generales de 1998, los dos movimientos subversivos – uno conducido por ejecutivos de PDVSA y el otro por militares – llegaron a confrontarse (Arrijoja, 1998; véase también el capítulo de Hellinger en este volumen). PDVSA se había fortalecido lo suficiente como para asumir ya públicamente un rol político preponderante y sus dirigentes estaban convencidos de que había llegado el momento para implementar su agenda *liberal*. El liberalismo, en el contexto de las políticas petroleras internacionales, debe entenderse en su concepción revolucionaria originaria, basada en el reemplazo de las manos visibles del terrateniente por las manos invisibles del mercado. Como sus antepasados, los liberales en la actualidad quisieran debilitar el poder de los ‘terratenientes’ (es decir, de los Estados Nacionales Soberanos) de restringir el acceso del capital (es decir, las compañías petroleras internacionales). Es este poder de restringir el acceso al yacimiento lo que constituye la base del terrateniente, privado o público, para poder recaudar una renta. El objetivo para los liberales es ‘la tierra para quien la trabaja’ o, para ser más preciso, ‘los minerales para los mineros’. Ellos desean que los recursos naturales sean considerados no sólo como un don libre de la naturaleza, sino un don libre de la naturaleza a las compañías productoras y a los consumidores. ‘Libremente’ se refiere así a la eliminación de la obligación de pagar renta.

¿Es el *petróleo venezolano* un don libre de la naturaleza para las compañías y los consumidores *internacionales*? La agenda liberal de PDVSA responde esta interrogante con un ‘Sí’ incondicionado. Esta visión es la antítesis de todo lo que ha logrado el nacionalismo petrolero en Venezuela, incluyendo la fundación de la OPEP y la nacionalización. Esto es imperialismo en su más antigua definición: la conquista de tierras extranjeras y de sus recursos minerales.

Como era de esperar, PDVSA disfrutó de un fuerte respaldo de los gobiernos de los países desarrollados y de las compañías petroleras internacionales. Sus expertos diseñaron cambios en el sistema fiscal venezolano siguiendo el ejemplo del Mar del Norte Británico, la región productora de petróleo más liberal del mundo en términos de permitir el libre acceso del capital a los recursos naturales. Así, PDVSA entró a jugar un rol importante introduciendo al país en un mundo global donde el Estado territorial está destinado a desaparecer. Venezuela se unió a la

Organización Mundial del Comercio (OMC) sin reservar ningún derecho especial con respecto a su petróleo (en contraste con México). De acuerdo a la visión adoptada por PDVSA, la única ventaja de los recursos naturales consiste en atraer inversiones, más no en constituir una palanca para la promoción del desarrollo nacional. En contraste con períodos anteriores, la nación ya no requirió a los inversionistas extranjeros la transferencia de tecnología o la compra obligatoria de equipos de producción nacional.

PDVSA argumentó que cualquier insistencia en medidas de maximización del ingreso petrolero podría obstruir el libre flujo de la muy necesitada inversión extranjera. Si la meta principalísima del Estado, como dueño del recurso natural, era atraer inversión extranjera, entonces más bajos los niveles impositivos y más flexibles los regímenes fiscales, mejor. Consecuentemente, la política fiscal de maximización del pasado fue remplazada por una política de *minimización*. En febrero de 1998, parecía que Irene Sáenz iba a ganar fácilmente las elecciones y que PDVSA jugaría un rol central en su gobierno. Venezuela estuvo a punto de convertirse en el pupilo modelo latinoamericano del liberalismo en materia de recursos naturales y de la globalización. Una nación que había jugado un papel clave en la fundación de la OPEP, el epítome de una organización dedicada al fortalecimiento de la soberanía nacional sobre los recursos naturales agotables, estaba por convertirse en líder del desmantelamiento de todo lo que se había logrado dentro del marco de la OPEP.

Es entonces cuando, echando a perder todo, surgió Chávez como un candidato popular. Los pequeños grupos políticos que se habían opuesto a la política petrolera liberal de PDVSA apoyaron a Chávez, aunque éste no tenía una agenda petrolera específica más allá de un compromiso impreciso de seguir una política nacionalista. Él y sus seguidores más cercanos no estaban aún al tanto del petróleo subversivo, pero una cosa era cierta: su victoria, como mínimo, frenaría la implementación de la agenda liberal. Y no había nada que pudieran hacer al respecto los dirigentes de PDVSA y los partidos políticos tradicionales. Desesperados, AD y COPEI formaron en un último momento un frente común electoral, pero todo fue en vano. Durante la campaña electoral Chávez subió en los sondeos de opinión tan inexorablemente como los precios mundiales del petróleo bajaban. PDVSA había estado presumiendo públicamente de que nunca más cortaría ni un sólo barril de producción. Ya no se trataba de si el crudo extra-pesado estaba, o no, sujeto a las cuotas OPEP, sino de poner fin al sistema de cuotas *per se*. Pero incluso la formidable maquinaria de relaciones públicas de PDVSA – sosteniendo que los bajos precios

asegurarían más mercado para Venezuela con un balance general positivo – no pudo convencer al país de que la caída de los precios era buena noticia, a pesar de intentarlo tanto como pudo.

La V. República

Hugo Chávez asumió la Presidencia en febrero de 1999 en medio del peor colapso de los precios en los mercados petroleros mundiales en cincuenta años. La situación, sin embargo, pronto cambió radical y favorablemente; y no hay dudas sobre el rol crucial que jugó el gobierno de Chávez en esta recuperación. El último gobierno del *ancien régime* había llegado cerca de abandonar la OPEP. La política de PDVSA, anunciada públicamente, de maximizar volúmenes, desatendiendo las cuotas de la OPEP y sus objetivos de precios, fue la mayor causa individual de la crisis de los precios petroleros de 1998. Incluso el gobierno de Caldera que había mostrado poca resistencia a las iniciativas de PDVSA, tuvo que echar atrás esta política y en sus últimos meses acordó nuevas cuotas con la OPEP; pero en casa, un MEM débil, fue incapaz de imponerlas a PDVSA. Si no fuera por la victoria de Chávez, PDVSA se hubiera transformado ya, en poco más que una agencia de licitación y la privatización de sus filiales hubiera sido el resultado final inevitable.

El Presidente Chávez y su Ministro de Energía, Alí Rodríguez Araque, revirtieron la política de rechazo de las cuotas OPEP y empezaron a defender los precios. Junto a México y Arabia Saudita, Venezuela promovió exitosamente un nuevo entendimiento sobre las cuotas entre los miembros de la OPEP y otros países exportadores. Venezuela también promovió y organizó durante septiembre del 2000 la Segunda Cumbre de Jefes de Estados de la OPEP. Los precios se recuperaron. Los ingresos brutos por exportaciones de hidrocarburos ascendieron a 29.3 miles de millones de dólares en el 2000. Sin embargo, los precios eran tan sólo un aspecto de los problemas que en materia petrolera estaba confrontando Chávez. Su otra tarea fue encontrar la forma de detener la caída de los ingresos fiscales, debido a problemas estructurales y legales de largo plazo, que por ello mismo también serían mucho más difíciles de corregir.

Recuperando el control sobre los recursos naturales nacionales

Tan pronto como Rodríguez Araque asumió el Ministerio en 1999, empezó a implementar una política dirigida a reafirmar el control sobre los recursos naturales y sobre la política fiscal. Rodríguez Araque se había opuesto a las decisiones de los gobiernos anteriores de dejar la negociación de los contratos aguas arriba a PDVSA. En el centro de la problemática de los

regímenes fiscales se encuentra la cuestión de las regalías, que representan la forma más segura de ingreso para los propietarios de los recursos naturales (Mommer, 1999). La virtud de las regalías está en la facilidad con la que pueden recaudarse, envolviendo solamente dos variables: volúmenes y precios. A diferencia del impuesto sobre la renta, éstas son inmunes contra la manipulación de los costos de producción. Por esta precisa razón PDVSA quería abolir las regalías; y, en cambio, estaba dispuesta a aceptar un aumento en las tasas del impuesto sobre la renta aplicable a los campos altamente productivos (Espinasa, 1998). El problema de esta propuesta es que la recaudación efectiva de impuestos sobre la renta es mucho más difícil, especialmente para un Estado cuyas capacidades burocráticas estaban mermando. El gobierno venezolano, como hemos visto, estuvo luchando hasta para medir y controlar aunque fuese los volúmenes y precios. Con un éxito parcial, el MEM, bajo la dirección de Rodríguez Araque, empezó a monitorear los volúmenes producidos en algunos campos y a rechazar los precios de transferencia, cargados por PDVSA a sus filiales extranjeras, como la base para el cálculo del pago de regalías. PDVSA fue así obligada a pagar regalías con base en los precios del mercado internacional. No obstante, el Ministerio de Finanzas continuó aceptando los precios de transferencia en el cálculo de lo que la compañía tenía que pagar en impuestos sobre la renta.

Con Rodríguez Araque, el MEM también rediseñó los términos de los contratos para el gas natural, que estaban en preparación cuando el nuevo gobierno asumió el mando. Una nueva Ley del Gas Natural, promulgada en 1999, estableció una tasa mínima de regalía del 20 por ciento; en la práctica, por vía de la subasta, se llegó incluso a una tasa tan alta como del 32 por ciento. Al mismo tiempo, este sector se abrió por completo a los inversionistas privados. Una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, promulgada en el 2001 – redactada por Álvaro Silva Calderón, quien sucedió a Rodríguez Araque como Ministro (Rodríguez Araque pasó a la Secretaría General de la OPEP) – estableció una tasa mínima de regalía de un 30 por ciento (con alguna flexibilidad a la baja, hasta el 20 por ciento para crudos convencionales y hasta un sexto en el caso de crudos extra-pesados). Al mismo tiempo, la ley bajó la tasa del impuesto sobre la renta aplicada a crudos convencionales, del 59 por ciento al 50 por ciento; para los crudos extrapesados se mantuvo la tasa de 32 por ciento. En total, hubo un incremento en los niveles impositivos basado en el incremento de la tasa de regalía. La ley también reserva al Estado la mayoría accionaria en cualquier asociación para la exploración y producción de hidrocarburos líquidos.

La nueva Ley de Hidrocarburos se aplicará sólo a las licencias, concesiones y contratos futuros. Sobre la base de los acuerdos existentes, las compañías privadas continuarán pagando menos, en regalías e impuestos, por el acceso a los depósitos petroleros más rentables, de lo que pagan por los arrendamientos de campos marginales en los Estados Unidos. De hecho, desde 1993, incluso PDVSA paga menos en regalías e impuestos que las compañías privadas en Alaska (Mommer, 2001b).

Controlando a PDVSA

El MEM, a cargo de Rodríguez Araque y Silva Calderón, esperaba obligar a PDVSA a gastar menos y a pagar más impuestos. Esta meta no sería fácil de alcanzar. A finales del 2001 el Ministerio se mantenía en manos de funcionarios pertenecientes a dos pequeños partidos, *Patria Para Todos* (PPT) y *Movimiento Electoral del Pueblo* (MEP). De por sí débiles, se debilitaron aún más cuando ambos partidos perdieron su pequeña representación en la Asamblea Nacional en las elecciones generales del 2000. Por lo tanto, el Ministerio carecía de apoyo político en la Legislativa, entre tanto PDVSA continuaba haciendo su labor de cabildeo con el MVR de Chávez. En noviembre del 2000, por ejemplo, PDVSA convenció a la Comisión de Energía y Minas de la Asamblea Nacional de declarar públicamente su intención de promover una legislación a favor de bajas tasas de regalías. Ello ocurrió el *mismo* día en que se aprobó una Ley Habilitante, de acuerdo a la cual el gobierno estaba autorizado para hacer exactamente lo contrario – elevar las tasas de regalía. Esta última posición prevaleció a nivel gubernamental, pero no estaba claro si ésta se defendería en la Asamblea Nacional (otrora Congreso Nacional). El Presidente de PDVSA, el General Guaicaipuro Lameda, criticó públicamente la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos precisamente por el aumento de las regalías. En febrero del 2002, el Presidente Chávez destituyó a Lameda y nombró en su lugar a Gastón Parra, un Profesor Universitario con un fuerte trasfondo nacionalista, en línea con el MEM.

A primera vista, la nueva Constitución también se presenta reforzando, aparentemente, la propiedad soberana sobre el petróleo, pero en realidad a la agenda liberal de PDVSA no le fue nada mal en la Asamblea Constituyente. De acuerdo con la nueva Constitución Bolivariana, PDVSA, que es en realidad una sociedad de cartera, no puede ser privatizada, pero esta restricción no se aplica a sus filiales *productoras*. PDVSA, a diferencia de sus filiales, no produce ni un sólo barril de petróleo. La mayoría de los venezolanos cree que la Constitución Bolivariana

ha fortalecido, en realidad, la nacionalización, pero irónicamente lo que ha hecho es abonar el terreno para la transformación de PDVSA, la sociedad de cartera, en una agencia liberal de licitación al servicio de la industria privatizada.

En el año 2000, los costos y gastos de la compañía aumentaron en un sorprendente 44.6 por ciento, como declaró oficialmente PDVSA. Esto se explica principalmente por los Contratos de Servicios Operativos, suscritos con las compañías privadas en los años de la Apertura, diseñados tan flexibles como para permitirle a la compañía producir petróleo a muy alto costo (y con bajos impuestos). Los costos de PDVSA ya han pasado la marca de 10 dólares por barril. PDVSA también siguió con su vieja política: siempre que las cuotas OPEP limitan las posibilidades de inversión en la producción de petróleo en Venezuela, aumenta sus gastos en el extranjero. PDVSA continúa su expansión en el negocio de la refinería y de las ventas al por menor, pero ahora no sólo en los EE.UU. y Europa, sino también en toda América Latina.

Los dos negocios del petróleo – el negocio del inversionista, por un lado, y el del dueño del recurso natural, por el otro – eran fáciles de distinguir, mientras que el primero estaba en manos de inversionistas extranjeros y el último estaba en manos del gobierno nacional, representado por el MEM. Con la nacionalización en 1976 los dos negocios se confundieron por completo. No hay duda de que lo que se necesitaba, más que nunca, era un control fiscal más estricto y más transparente; lo que realmente ocurrió, sin embargo, fue todo lo contrario. El control fiscal se relajó cada vez más a lo largo de los años y el control accionario de la compañía por su único accionista – el Estado – en realidad nunca funcionó. El Ministerio por sí mismo no ejerce poder alguno sobre la compañía porque el Presidente nombra a todos sus directores. Ellos son, desde este punto de vista, pares del Ministro. El único accionista verdadero es el Presidente, quien virtualmente no tiene apoyo institucional o estructural alguno para ejercer eficazmente esta función.

PDVSA siempre presentó el mismo argumento para la flexibilización del control estatal: la necesidad de fortalecer a la compañía petrolera nacional, el orgullo de la nación, aumentando su competitividad. De hecho, la compañía actuó de acuerdo con la máxima de que siempre era mejor gastar un dólar, que pagar ese dólar en impuestos. Invertir era una cuestión de principio, no una cuestión de maximizar ganancias. Mayores volúmenes de producción a precios bajos siempre se consideró una mejor opción, que defender precios limitando la tasa de explotación de un recurso natural agotable.

Por lo tanto, PDVSA, contrariamente a lo que la empresa pretende públicamente, no actúa como empresa comercial. PDVSA no maximiza ganancias (que podrían convertirse en dividendos para el gobierno) sino volúmenes a lo largo de toda la cadena, desde la producción a la refinación, al transporte y a la venta al detal. A lo largo de la cadena se diluyen las ganancias provenientes de la extracción en Venezuela, a través de la práctica de los precios de transferencia (Boué, 2002).

Para volver a un control efectivo de PDVSA, la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos exige a todas las compañías – públicas o privadas – la presentación de sus cuentas de manera separada, de acuerdo a las diferentes fases del negocio. Así se volverá a aclarar dónde se producen, efectivamente, ganancias, y dónde no – una condición *sine qua non* para cualquier política petrolera racional. Más por el contrario, los métodos de contabilidad opacos de PDVSA están diseñados para ocultar los descuentos en sus precios de transferencia, así como los costos deliberadamente inflados. Por ejemplo, PDVSA transfiere una importante parte de los costos de su programa de internacionalización, incluyendo el servicio de su deuda por 10 miles de millones de dólares, a su sede en Caracas. De muchas maneras PDVSA ha perdido control sobre sí misma, especialmente en lo concerniente a su política de internacionalización. La compañía se ha ido estructurando en el devenir de los años preocupada, en primer lugar, por evitar que su accionista (el Estado) pueda intervenir en ella. Actuando así, se volvió más y más difícil de dirigir.

Conclusiones

PDVSA dio la espalda a la nacionalización tempranamente, en 1983, con su política de ‘internacionalización’. Para 1989, de hecho, ésta ya no pretendía más de ser una compañía petrolera nacional, sino una corporación energética global. En efecto, la esencia de este mensaje era que con la globalización los recursos naturales, como tales siempre nacionales, ya carecían de toda importancia. Por extraño que pueda parecer, este planteamiento – con el cual PDVSA se alineaba con las compañías petroleras internacionales y con los países consumidores – gozaba de un fuerte respaldo público entre los profesionales venezolanos y la clase media en general. Hasta la nacionalización, era obvio para *todos* los venezolanos que los altos ingresos fiscales petroleros generaban bienestar material para la población entera. Después de la nacionalización, sin embargo, la validez de esta percepción llegó a cuestionarse, debido al desastroso desempeño del

sistema político y económico. Por lo tanto, sujetar a PDVSA nuevamente al control fiscal, será una tarea mucho más difícil de lo que cabría imaginar en otras circunstancias.

Una gran parte de la clase profesional venezolana apoya el razonamiento de PDVSA, de que volúmenes mayores son más importantes que la defensa de los precios. Completamente confundidos en lo que respecta a política petrolera (Baptista y Mommer, 1987) y bajo la influencia de una política eficaz de relaciones públicas de PDVSA, éstos no están dispuestos a desafiar la lógica neoliberal. Buscan un ambiente de trabajo decente y profesional en una compañía moderna (preferentemente privada) y, por supuesto, un salario satisfactorio, todo lo que la IV. República no pudo ofrecerles más; menos aún creen que la situación con respecto a la V. República sea diferente. Así, están convencidos de que la privatización de PDVSA mejoraría sus perspectivas. A nivel popular, sin embargo, la situación luce muy diferente. Los sectores desfavorecidos de la población temen su exclusión, que se les dejaría atrás si la nación llegara a re-privatizar a la industria petrolera. En otras palabras, la política petrolera ha sido atrapada en el proceso de polarización general que ha caracterizado al país desde comienzos del 2002.

El país entero ha estado embelesado desde la nacionalización. Gobierno tras gobierno ha concentrado toda su atención en PDVSA olvidándose del MEM. Presidente tras Presidente ha pasado muchas horas en PDVSA y ninguno puso alguna vez el pie en el Ministerio de Energía y Minas. Éste fue desmantelado progresivamente y gran parte de su personal más capacitado se lo llevó PDVSA. El Ministerio mismo ha sido víctima de la decadencia de su infraestructura física y su personal se ha empobrecido junto con los demás empleados públicos. En pleno auge de la *Apertura Petrolera* PDVSA se movió incluso para reducir la brecha con el pago de un bono mensual a los empleados del Ministerio que trabajaban en la sección de hidrocarburos (práctica vigente en la actualidad), doblando así sus salarios miserables. Hoy, el presupuesto de PDVSA representa no menos del 40 por ciento del gasto público. La influencia financiera de PDVSA penetra profundamente al mundo político, periodístico y de los hacedores de opinión pública en general, siendo fácil convencer a la gente de trabajar para PDVSA como asesores de relaciones públicas a tiempo convencional – sin hablar de las compañías asesoras internacionales establecidas en Caracas desde el inicio de la *Apertura Petrolera* en 1989.

Resumiendo, PDVSA se transformó en un ‘Estado dentro del Estado’ desde hace tiempo, haciéndose más poderosa a medida de que el país se iba empobreciendo. Bajo el gobierno de Chávez – aunque el país ha seguido empobreciéndose – esta tendencia ha sido revertida; en

consecuencia, el país ha hecho progresos significativos en recuperar el control sobre su recurso natural más importante. En la consecución de este fin, sin embargo, el gobierno fracasó en atraer de su lado al tren ejecutivo de PDVSA. En la actualidad, los ejecutivos de la compañía que, de hecho, ya no estaban dispuestos a cooperar con la Cuarta República, aún menos lo están con respecto a la Quinta.

Estas conclusiones fueron confirmadas por completo por los sucesos que vivió el país en abril del 2002. El fracasado golpe de estado deja atrás una situación muy fluida y el destino final de la política petrolera no está resuelto. Alí Rodríguez Araque, quien para entonces fungía como Secretario General de la OPEP, aceptó asumir la Presidencia de PDVSA como candidato de un consenso político – al menos hasta donde pueda haber consenso en Venezuela en estos momentos. Rodríguez Araque enfrenta la tarea de promover, desde PDVSA y en estrecha cooperación con el MEM, una reforma sistemática del sector petrolero. El gobierno de Chávez tendrá que demarcar los tres roles del Estado, política e institucionalmente: como Soberano en general, como dueño de los recursos naturales y como accionista único de PDVSA. Al mismo tiempo, tendrá que definir un nuevo rol para el sector privado, nacional y extranjero. Dada la inestabilidad política venezolana, su éxito está en dudas.

BIBLIOGRAFÍA

Arrijoja, José Enrique (1998): *Clientes Negros: Petróleos de Venezuela bajo la generación Shell*, Caracas, Los libros de El Nacional.

Baptista, Asdrúbal (1997a): *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1830-1995*, Fundación Polar, Caracas.

Baptista, Asdrúbal (1997b): *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico – Economía, Petróleo y Renta*, Ediciones IESA, Caracas.

Baptista, Asdrúbal and Bernard Mommer (1987): *El petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano - Un Ensayo*, Ediciones IESA, Caracas.

Boué, Juan Carlos (1998): *The Political Control of State Oil Companies. A Case Study of the Vertical Integration Programme of Petróleos de Venezuela (1982-95)*, Oxford, D. Phil. thesis.

Boué, Juan Carlos (2002): “El programa de internacionalización de Pdvsa: ¿triunfo estratégico o desastre fiscal?”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 2, Caracas, mayo-agosto.

Coronil, Fernando (1997): *The Magical State – Nature, Money, and Modernity in Venezuela*, The University of Chicago Press.

Espinasa, Ramón (1999): “El marco fiscal petrolero venezolano”, *Revista del Banco Central de Venezuela*, Foros 3; pp.259-303. – Espinasa wrote this article in 1998 being chief economist of PDV.

Espinasa, Ramón and Bernard Mommer (1992): “Venezuelan Oil Policy in the Long Run”, in James P. Dorian and Fereidun Fesharaki (eds.): *International Issues in Energy Policy, Development and Economics*, Westview Press, Boulder Colorado.

Guevara, Rafael (1983): *Petróleo y ruina. La verdad sobre el contrato firmado entre Pdvsa y la Veba Oel A.G.*, Caracas, Ediciones del Instante.

Mendoza Potella, Carlos (1995): El poder petrolero y la economía venezolana.

Mommer, Bernard (2002): *Global Oil and Territorial States*. Oxford Institute for Energy Studies.

Mommer, Bernard (2001a): “Grafting Liberal Governance on the Oil-exporting Countries: Will the Transplant Take Root?”, International Studies Association, 42nd Annual Convention, Chicago (<http://www.isanet.org/paperarchive.html>).

Mommer, Bernard (2001b) *Fiscal Regimes and Oil Revenues in the UK, Alaska and Venezuela*, OIES Paper WPM 27, June 2001.

Mommer, Bernard (1999) *Oil Prices and Fiscal Regimes*, OIES Paper WPM 24, Oxford Institute for Energy Studies.

Mommer, Bernard (1998) *The New Governance of Venezuelan Oil*, OIES Paper WPM 23, Oxford Institute for Energy Studies, 1998.

Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1971): *Petróleo y Dependencia*, Caracas.

Uslar Pietri, Arturo (1948): *Venezuela en el Petróleo*, Caracas.

Fin

Resumen Curricular

Bernard Mommer nació en Francia, en 1943, hijo de padre alemán y madre belga, ambos exiliados para entonces. Actualmente es ciudadano venezolano y británico. Es licenciado en Matemáticas y Doctor en Ciencias Sociales, de la Universidad de Tubinga, Alemania. Ha sido profesor e investigador por muchos años en diferentes universidades venezolanas. De 1991 a 1995 se desempeñó como Asesor Mayor de la Coordinación de Planificación Estratégica de Petróleos de Venezuela, S.A. Desde 1995 es investigador del Oxford Institute for Energy Studies y del St. Antony's College de Oxford. También se desempeñó como consultor del Ministerio de Energía y Minas en Venezuela, de 1999 al 2000. Actualmente está radicado en Viena como asesor del Secretario General de la OPEP.

Entre sus publicaciones destacan *Die Ölfrage* (Baden-Baden, Nomos, 1983); *El petróleo en el pensamiento económico venezolano – Un ensayo* (Co-autor Asdrúbal Baptista, con prólogo de Arturo Uslar Pietri, Ediciones IESA, Caracas, 1987); y *The New Governance of Venezuelan Oil*

(Oxford Institute for Energy Studies, 1998). Su libro más reciente es *Global Oil and the Nation State* (Oxford University Press, 2002).
