

Ponencia presentada en
XX Congreso Internacional de LASA
Guadalajara, México
17 al 19 de abril de 1997

**APERTURA PETROLERA EN VENEZUELA:
de la nacionalización a la privatización**

Luis E. Lander L.
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales
Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCIÓN

¿Qué forma asume la propiedad de la industria petrolera en un país productor? ¿Cuál es la relación entre esa industria y el Estado, y más particularmente, el gobierno del país? ¿Cómo se relacionan el sector petrolero con el resto de los sectores de la economía? ¿Cuáles son los vínculos y de qué forma se participa en los mercados internacionales de los hidrocarburos? ¿Cómo se relaciona el país productor con los otros países productores de petróleo? ¿Cuál es la relación y participación del Estado del país productor de hidrocarburos con la renta que genera dicha actividad y con la producción misma? Responder a este conjunto de interrogantes, para un momento histórico determinado, permite hacerse una idea bastante cabal de los rasgos principales de la política petrolera de un país productor. La búsqueda de estas respuestas debe intentarse desde una perspectiva temporal amplia, es decir, revisando los procesos históricos mediante los cuales se arribó a determinadas definiciones de política estatal en materia de hidrocarburos.

En esta ponencia se argumentará que en Venezuela desde finales de la década de los ochenta, y con mayor vigor desde el año 1991, con el diseño, puesta en marcha y desarrollo de lo que ha sido denominado **Apertura petrolera**, la política estatal en materia de hidrocarburos está siendo radicalmente modificada al responder al conjunto de interrogantes arriba señaladas de manera distinta, en casos hasta opuesta, de como se hizo en el país con la que llegó a ser, hasta la década de los ochenta, la concepción hegemónica del Estado de su relación con el negocio de los hidrocarburos.

El trabajo se presenta en tres partes. En la primera se hace un apretado recuento de las relaciones entre el Estado y las compañías concesionarias transnacionales, así como se señalan los instrumentos con que se fue dotando el Estado para regular esa relación hasta el momento de la nacionalización. Se pasa de una situación de poca injerencia del Estado en la industria a otra al final del período con la nacionalización (1976), donde tanto la renta como la producción pasan a estar jurídicamente bajo su control. En la segunda parte se describe las características del proceso nacionalizador venezolano y las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y la industria nacionalizada de capital estatal. En la tercera y última parte, se revisa la política de apertura, donde el Estado se retrae de su rol activo tradicional y deja en manos de Pdvsa las iniciativas en materia de política petrolera. Se argumenta que estas iniciativas están trastocando la relación del Estado, y de la sociedad venezolana en su conjunto, con el sector de los hidrocarburos, al modificar sustancialmente las formas en que en Venezuela se venía respondiendo a las interrogantes que

encabezan esta introducción.

I. Larga marcha hacia la nacionalización.

El primero de enero de 1976 finalizó un ciclo en la historia petrolera venezolana. A partir de esa fecha, de acuerdo a lo dispuesto en Artículo 1 de la nueva **Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos**, conocida como Ley de Nacionalización, las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional para todo tipo de actividad relacionada con los hidrocarburos en el país (exploración, explotación, refinación, transporte y comercialización) quedaban extinguidas. Con esta ley se concluía un largo esfuerzo iniciado desde los orígenes mismos de la implantación de la industria en el país. Con sus marchas y contramarchas, y las inescapables incoherencias de todo proceso histórico complejo, ese esfuerzo nacional significó la construcción de una política petrolera venezolana orientada fundamentalmente hacia la conquista de dos objetivos centrales: los mayores beneficios posibles para el dueño del recurso 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 siempre tuvo buen cuidado de no llevar las tensiones al punto de ruptura. Las lecciones por las represalias internacionales a México en 1938 y Irán en 1951, luego que los gobiernos del General Cárdenas y de Mossadegh decretaran la nacionalización petrolera en sus respectivos países¹, fueron bien aprendidas.

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 mitad 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, favoreciendo más en unos casos a las primeras y en otros al segundo. En la primera Ley de Hidrocarburos de 1920, se incrementaron las cargas tributarias a la actividad

1

-Yergin, Daniel, *La Historia del Petróleo*, pp. 359-367 y 595-621

petrolera elevando el canon de arrendamiento, la regalía, al 15% de lo producido por la explotación petrolera. 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, 1921 y 1922, suavizaron, bajo presión de las compañías petroleras que llegaron a participar en su redacción misma, las condiciones de la 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, y para sancionar a los responsables de esa contaminación cuando ella afectase intereses particulares. 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 de producción 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.² Fueron promulgadas nuevas leyes los años 1935, 36 y 38. 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. Incrementó las regalías para nuevas concesiones otorgadas sobre reservas nacionales, elevó los impuestos de exploración, el inicial de explotación y las regalías, y limitó las exoneraciones de impuestos de importación solamente a los artículos realmente necesarios para las actividades específicas de la concesión.³

2

-Mommer, Bernar, *La cuestión Petrolera*, p. 74.; Martínez, Aníbal R., *El Servicio Técnico de Hidrocarburos.*, passim.

3

- Ver entre otros: Martínez, Aníbal R., *Cronología del petróleo venezolano*; Vallenilla, Luis, *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*; Malavé, José , *Desde los*

Sin duda la mas importante y trascendente de las leyes de hidrocarburos, anteriores a la nacionalización, fue la promulgada por el Congreso Nacional en marzo de 1943⁴, vigente hasta la fecha y con sólo dos reformas parciales y muy puntuales en los años 1955 y 1967. "...la Ley de 1943, que serviría posteriormente de modelo en las negociaciones con los países del Medio Oriente, constituyó un ejemplo único de equilibrio entre las partes."⁵ Esta ley fue gestada dentro de un contexto internacional muy especial, contando por ello, con la mediación activa del Departamento de Estado Estadounidense, entre el gobierno venezolano y las compañías petroleras. Se fraguó con el antecedente de la nacionalización mexicana de 1938, en medio de la Segunda Guerra, y dentro del clima de la política de buena vecindad del presidente Roosevelt. Fuera de este particular contexto muy difícil hubiese sido su promulgación.

La ley de 1943 logró por primera vez en el país el establecimiento de una 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, quedando los anteriores sin vigencia. Con esto los concesionarios se acogían a la nueva legislación, con sus mayores cargas impositivas, pero el gobierno también renunciaba a cualquier reclamo originado por la situación anterior y la duración de todas las concesiones de explotación, nuevas y 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%, pasaron a un monto uniforme de 16,66 %, un sexto de lo producido medido a boca de pozo, que sólo en casos excepcionales, al declinar la capacidad productiva de los

inicios hasta la nacionalización: Cronología de la industria petrolera venezolana.

4

-Ver entre otros: López Maya, Margarita, *EE.UU. en Venezuela: 1945-1948 (Revelaciones de los Archivos Estadounidenses)*; Machado de Acedo, Clemy, *La Reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: Un Impulso Hacia La Modernización*; Mommer, Bernard, *op. cit.*; Vallenilla, Luis, *op. cit.*

5

- López Maya, Margarita, *op. cit.*, p. 115.

yacimientos, se podría disminuir para preservar el valor comercial de la explotación. Se estableció la soberanía impositiva del Estado, reconociéndole 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 período de cuarenta años y se les reconoció derechos preferenciales para eventuales renovaciones de las mismas.

Aunque la figura de las Reservas Nacionales, como se señaló, apareció en todas las leyes de hidrocarburos desde 1920, la forma en que fueron distribuidas entre el concesionario y el Estado las subdivisiones de toda área sometida a procesos exploratorios fue objeto de modificaciones en las distintas leyes. En la primera de ellas, la de 1920, se estableció lo que en la jerga petrolera es conocido como el método del tablero de ajedrez. Con este método el área objeto de una concesión de exploración, es subdividida en cuadriláteros de igual superficie que son identificados, como en un tablero, con dos colores alternados. La selección del concesionario se limita a la escogencia de los cuadriláteros blancos o los negros, pasando los otros a engrosar las reservas nacionales. Este método, que garantizaba una calidad muy similar entre las áreas a ser explotadas por el concesionario y las reservas nacionales, fue derogado en la Ley de 1921, restablecido en 1938 y vuelto a derogar con la Ley del 43. Este es uno de los aspectos criticados al instrumento legal de 1943. El acopio de lotes explorados y de reconocida potencialidad para la explotación petrolera ha sido uno de los mecanismos que le ha permitido al Estado incrementar su capacidad negociadora con las compañías petroleras y, en años más recientes, emprender por cuenta propia la actividad productiva. Nos detenemos en este aspecto por que una de las críticas que se le formula a los *convenios de asociación para la exploración y explotación bajo el esquema de ganancias compartidas*, parte fundamental de la política de apertura petrolera, es la ausencia de mecanismos para enriquecer las reservas nacionales.

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 sobre territorio venezolano. Cinco años después de finalizada la Segunda Guerra Mundial la capacidad de refinación en el territorio nacional pasó a 40.000 barriles diarios (b/d), más del doble de la capacidad instalada para el momento de

la firma de los acuerdos.⁶

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"⁷. 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 45, para las ganancias superiores a los Bs. 800.000; 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. 800.000. Sobre todo 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 o 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 por legislaciones de otros países productores de petróleo.⁸

Pero no se limitó a la búsqueda de mayores ingresos fiscales de origen petrolero la acción de gobierno en ese período. Fue formulada por primera vez, como posición oficial del gobierno de Venezuela, la política de no más concesiones. Se produjo además en esos años del "trienio", siendo Juan Pablo Pérez Alfonzo ministro de Fomento durante todo el período, la solicitud de cobrar hasta una cuarta parte de las regalías en especies. Este reclamo se formuló argumentando que ello le permitiría al Estado venezolano

6

- Machado de Acedo, Clemy, *op. cit.*, pp. 271-287.

7

-Exposición de la Junta Revolucionaria de Gobierno ante la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de diciembre de 1946. Citado en Vallenilla, Luis, *op. cit.*, p. 180.

8

-Balestrini C., César, *Economía y Política Petrolera*, Tomo 1, pp. 163-168; López Maya, Margarita, *op. cit.* pp. 142-156 y 184-189; Vallenilla, Luis, *op. cit.*, pp.152-153, 179-182 y 186-188.

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 como pago de la regalía. En este período también fue anunciado a las petroleras la intención del gobierno de crear una compañía petrolera estatal, aunque no se materializó por el derrocamiento del gobierno a fines de 1948.

A fines de la década de los cuarenta comenzó la creciente importancia del petróleo de los países ribereños del Golfo Pérsico. Si bien el petróleo venezolano competía en términos favorables con el norteamericano, confrontado con el petróleo árabe la comparación le era contraria. Y esta comparación en aquellos años resultaba desfavorable a Venezuela no solamente por la mejor calidad y mayor facilidad de extracción de los petróleos 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. Todas ellas debidamente traducidas al idioma árabe. La misión, que salió de Venezuela en septiembre de 1949, pasó por Teherán, Bagdad, Kuwait, Damasco y El Cairo, dando inicio a las relaciones directas entre Venezuela y los países del Medio Oriente productores de petróleo.⁹

Como ya mencionamos anteriormente, la Ley de Hidrocarburos de 1943, que continua aún vigente, ha sufrido únicamente dos reformas parciales, que persiguieron, cada una en su momento, perfeccionar el instrumento legal. La primera de ellas fue aprobada en agosto de

9

-Enfoque Petrolero, *La OPEP: un anhelo Venezolano desde 1949*. N° 5, septiembre 1996.; Zanoni, José Rafael, *La OPEP y los precios del petróleo*, p. 10.

1955 y se limitó a tres artículos. Se precisó en cien metros la profundidad máxima para perforaciones de exploraciones llamadas "superficiales"; se obligó a los concesionarios a suministrar al Ejecutivo Nacional la información geológica y geofísica obtenida de exploraciones, no sólo del ámbito de sus concesiones, sino también la obtenida en exploraciones en áreas libres; y por último, se limitó a tres años el tiempo que el Estado debía mantener secreta esta información. Esta primera reforma buscó definir más claramente conceptos contenidos en la ley pero que, por su ambigüedad, habían generado dificultades para su administración.

La segunda reforma de agosto 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 hidrocarburos, no definió los instrumentos para la realización de tal actividad. Con la reforma de 1967 se incorporó a la ley que el Estado llevaría a cabo esas actividades por medio de institutos autónomos o empresas de propiedad estatal, los cuales, a su vez, podrán crear empresas mixtas y firmar convenios operativos o de servicios. Se establecieron, en el nuevo artículo incorporado, las formas y procedimientos para la aprobación de los contratos de creación de empresas mixtas y convenios. 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 sea la exploración y posterior explotación de un área asignada, esta debe ser subdividida en diez lotes de igual tamaño y seleccionados alternadamente de forma que el contratista escoja el primer lote y el tercero, pasando los ocho restantes a engrosar las reservas nacionales. Se incorpora también que todo contrato de este tipo debe incorporar una cláusula en la cual se reivindica la soberanía jurídica del país, al establecer que toda querrela que no pueda resolverse amigablemente entre las partes debía ser resuelta en tribunales venezolanos, de acuerdo a legislación nacional y no podría dar origen a reclamaciones extranjeras. Esta Ley continúa vigente en todo su articulado, con la única excepción de este artículo tercero, que como veremos mas adelante, fue derogado por controvertido dictamen de la Corte Suprema de Justicia de abril de 1991 y que, como también veremos, ha sido pieza clave de la apertura petrolera en Venezuela.

En relación a la Ley de Impuesto sobre la Renta, la Junta 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 ley para incrementar, además de otros impuestos colaterales, el porcentaje con el cual se pechaba al tramo más alto de la escala tributario, pasando de 28% para beneficios netos superiores a 28.000.000 de bolívares a 47,5%. Con este incremento tributario se rompió el equilibrio alcanzado con el fifty-fifty, elevándose la participación fiscal en más del 60%. Todo esto al inicio de una crisis internacional de precios, originada en una sobre oferta petrolera. Este reforma fue motivo de una agria disputa entre el Ejecutivo Nacional y el Sr. Hight, presidente de la Creole, subsidiaria de la Standard Oil de New Jersey en Venezuela.¹⁰

En 1961 fue reformada nuevamente la Ley de Impuesto sobre la Renta para introducir una modificación en la forma de recaudación del impuesto. En las leyes anteriores el impuesto era declarado y cancelado en el año siguiente al ejercicio fiscal objeto del impuesto. Con esta reforma se obligó a las petroleras a presentar una declaración estimada en el primer trimestre del ejercicio y cancelar los impuestos trimestralmente, en el mismo año del ejercicio fiscal pechado. Esta fórmula se llamó "pague según gane" y continúa vigente. 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%. 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.¹¹ En los años inmediatos anteriores la Administración Central del Impuesto sobre la Renta había formulado reclamos a las declaraciones de impuesto de las petroleras de todos los años comprendidos entre 1957 y 1965, por considerar que los precios de exportación declarados eran inferiores a los reales en el mercado mundial, produciendo un perjuicio a la nación. Estos reclamos estaban siendo ventilados ante los tribunales del Impuesto sobre la Renta y la Corte Suprema de Justicia, cuando se optó por

10

-Vallenilla, Luis, *op. cit.* pp. 230-231.

11

-*Ibid.*, pp. 283-290.

resolverlos mediante transacciones directas entre las compañías petroleras y la República, originando para la nación ingresos adicionales por el orden de los 800 millones de bolívares.¹² Posteriormente, en el año 1970 y mediante nueva reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, 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 la compañías petroleras a 60%.¹³

Como complemento a las medidas tributarias descritas, el Gobierno Nacional se propuso como política expresa la defensa de los precios. 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 expresa misión era la vigilancia de los precios en los contratos de compraventa del petróleo venezolano y sus derivados, teniendo la facultad de paralizar exportaciones cuando considerase que las rebajas en los precios fuesen demasiado altas.¹⁴ 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 patrocinio de los ministros Juan Pablo Pérez Alfonzo y Abdullah Tariki de Venezuela y Arabia Saudita respectivamente, 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

12

-*Ibid.*, pp. 285-288.

13

-Tugwell, Franklin, *La Política del Petróleo en Venezuela*, pp. 148-157.

14

-Mommer, Bernardo, *op. cit.* p. 158.; Martínez, Aníbal R., *Cronología del Petróleo Venezolano*, p. 190.

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 ..."¹⁵

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 tendentes 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, creada como instituto autónomo, 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, estableciendo como obligatorio para las empresas distribuidoras de productos, el traspaso a la CVP de estaciones de expendio en número suficiente para alcanzar las metas propuestas. 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. De acuerdo a esta Ley, las concesionarias debían entregar a la CVP, sin costo alguno, el gas asociado no utilizado en sus operaciones. En junio de 1973 fue aprobada la **Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de los Hidrocarburos**. Con esta Ley todo el mercado interno pasó 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**, conocida como la Ley de Reversión. Se buscó con esta 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 la ley se contemplaba que pasarían al patrimonio de la nación todas las propiedades de las compañías concesionarias en el país, ubicadas

15

-Resolución N° 1 de la OPEP, 14 de septiembre de 1960, citado en Vallenilla, Luis, *op. cit.*, p. 589.

dentro y fuera de las áreas de concesión, sin pago de indemnización alguna, al expirar las concesiones en 1983. Para garantizar que las instalaciones y equipos a revertir al Estado fuesen mantenidas en buenas condiciones, se les fijó a las concesionarias una fianza montante en el 10% del valor de sus bienes. De acuerdo a la ley, las concesiones no explotadas debía revertir a la nación en un período 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.¹⁶

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"¹⁷ 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).¹⁸ 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. En contrapartida, los críticos de la política de "nacionalismo rentista" argumentaban que la creación de "instituciones para interferir y entorpecer directamente la actividad productiva de las concesionarias [CCCCH]"¹⁹, además de "La

16

-Tugwell, Franklin, *op. cit.*, pp. 161-167.

17

- Pérez Alfonzo, Juan Pablo, *Foro: La Dinámica del Petróleo en el progreso de Venezuela*, p. 15.

18

-*Ibid.*, pp.13-33 y 79-118.

19

-Espinasa, Ramón, *Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero*, p. 207.

combinación de una creciente presión impositiva, junto a la política de no más concesiones condujo a que las empresas concesionarias dejaran de invertir en el país a partir de 1958...²⁰ Esto habría colocado al país, para el momento de la nacionalización, con los niveles más bajos de acervo de capital en la industria petrolera desde 1958, reducción en el empleo directo y con una contracción de la actividad y reducción pronunciada, a partir de 1970, de los volúmenes de producción. Con nuevos matices y como veremos más adelante, con la Apertura Petrolera de los años noventa estas ópticas divergentes del rol de la industria petrolera en el país vuelven a presentarse.

II. 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 período 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. La duración teórica en años de las reservas, por ejemplo, de 17,6 años en 1958 disminuye a 10,4 en 1970 y a 11,3 en 1973. En los años 1974 y 75, los inmediatos anteriores a la nacionalización, esta cifra se incrementó significativamente a 17,1 y 21,5 respectivamente. Pero estas últimas cifras, que pudiesen a primera vista verse como indicadores de una recuperación de la industria, ocultan un doble origen que no hace más que confirmar la tendencia declinante señalada. En primer lugar, la producción de esos dos años marca el inicio de un período de disminución en los volúmenes de producción que no se detendría hasta el año 1990 y que para esos años fue, expresado en porcentaje con respecto al año anterior, de 11,4%, para el año 1974 y de 21,2% en 1975. Por otra parte, el incremento en el volumen de las reservas en esos mismos dos años tiene su principal componente en las llamadas revisiones, que no es otra cosa que un ajuste contable de oficina, y no resultado de actividad exploratoria real sobre el terreno. Para el año 74 el incremento de las reservas por esta vía alcanza al 94,3% del total de las nuevas

20

-Ibid., p. 208.

reservas.²¹

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 ocasiones habían mostrado gran fortaleza, estaban seriamente erosionadas.²² 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 diversos sectores sociales. Esta comisión, que se llamó Comisión Presidencial para la Reversión, elaboró su proyecto contando con el apoyo casi unánime de todos su miembros, con la solitaria salvedad del representante de 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 proyecto original contemplaba como única vía para la participación del sector privado a los convenios operativos. 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 -²³, tiene crucial importancia ya que es una de las "rendijas" legales que han permitido la Apertura Petrolera. En su intervención ante el Congreso, Rafael Caldera, para ese entonces senador vitalicio y actual Presidente de la República, se expresó del añadido al artículo quinto en los términos siguientes:

"Hoy, ante la nacionalización, las empresas mixtas - en mi concepto - la sola posibilidad de establecerlas previstas en

21

-Fuente: Ministerio de Energía y Minas, *PODE*, varios años.

22

-Tugwell, Franklin, *op. cit.*, pp. 154-156.

23

-Velásquez, Ramón J., *Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo*, pp. 428-433.

el texto de la ley, no van ayudar sino a entorpecer. Quienes hemos tenido que luchar con las empresas transnacionales sabemos que una rendija que se les abra será aprovechada para convertirla en puerta abierta. Para el gobierno sería mejor negociar con las empresas transnacionales diciendo: no puedo hacer empresas mixtas porque el Congreso no me lo permitió"²⁴

El senador por Acción Democrática, Gonzalo Barrios fue el encargado de refutar las argumentaciones del ex presidente Caldera, apoyándose en la figura del salvavidas, según la cual, aún en las naves mas seguras y mejor construidas "tienen, reglamentariamente que usar los salvavidas.." ²⁵. El artículo quinto fue producto de la prudencia. El ex presidente Betancourt en una larga intervención de recuento histórico de la industria petrolera en el país, también manifiestó su apoyo al artículo quinto del proyecto de ley en los términos presentados por el Ejecutivo. ²⁶

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. ²⁷ Estos dos aspectos colaterales de la nacionalización fueron discutidos y acordados entre el Ejecutivo Nacional y las compañías petroleras nacionalizadas de manera conjunta. Discutidos y aprobados con la mayor reserva, proporcionándoles a las ex concesionarias importantes ingresos en los cuatro años siguientes a la nacionalización. Solamente en el año 1976, primer año de la nacionalización, el Estado pagó cerca de 700 millones de bolívares, cantidad cercana a la sexta parte de lo pagado por indemnización. ²⁸ Según algunos analistas las compañías petroleras llegaron a recibir unos \$ 0,20 por barril producido, comparado con la ganancia de \$0,40 usual antes de la nacionalización, pero esto sin aportar

24

-Caldera, Rafael, *La nacionalización del petróleo*, p. 64

25

-Barrios, Gonzalo, "Diario de Debates del Congreso de la República", citado por Anzola E., J. Eloy, *Más allá del artículo quinto*, p. 15.

26

-Betancourt, Rómulo, *Venezuela dueña de su petróleo*, pp. 60-67.

27

-Equipo Proceso Político, *CAP 5 años: un juicio crítico*, Caracas, Editorial Ateneo de Caracas, 1978.

28

-*Ibid.*, p. 167.

capital alguno.²⁹ Críticos al 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, que las disputas o diferencias entre las partes serían dirimidas mediante arbitraje en la ciudad de París.³⁰ Se establecieron así mismo mecanismos contractuales mediante los cuales la autonomía tributaria del país quedó comprometida.

Al producirse la nacionalización, la actividad petrolera en el país quedó bajo la responsabilidad de *Petróleos de Venezuela S.A.* (Pdvs), 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 antes de la nacionalización. Cada concesionaria fue convertida en una filial, con sus respectivos contratos de asistencia técnica y comercialización. De las catorce concesionarias y la CVP que operaban en el país, quince en total, antes de la nacionalización, Pdvs pasó a tener catorce filiales. Solamente dos pequeñas concesionarias, Charter y Ven-Sun, fueron fusionadas en una nueva filial, Palmaven. Así la Creole pasó a llamarse Lagoven; la Shell, Maraven; La Mobil, Llanoven y otras diez filiales, "ven" todas ellas, más la CVP. Las filiales operativas conformaban cinco categorías diferenciadas: las muy grandes: Lagoven, Maraven y Meneven; las medianas: Llanoven, Deltaven y Palmaven; las pequeñas: Boscaven, Roqueven, Bariven y Amoven; las marginales: Vistaven, Taloven y Guariven; y por último 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. 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

29

-Mommer, Bernard, *op. cit.*, pp. 252-253.

30

-Equipo Proceso Político, *op. cit.*, p. 170.

tres actuales: Corpoven, Lagoven y Maraven.³¹

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. Correspondía a este nivel una doble función de mediación, como instrumento de ejecución de las políticas diseñadas por el Ejecutivo y como interlocutor de las empresas del sector público petrolero con el Estado. En el nivel más bajo estarían las filiales operadoras encargadas de la directa ejecución de los planes y programas de la industria.³² 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 veintiún 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, han terminado por desplazar el centro de diseño de políticas desde el Ministerio de Energía y Minas a Pdvsa.³³

Muy variados factores han participado en esta historia. Mencionemos algunos 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, llegó

31

Boué, Juan Carlos, *Venezuela: The Political Economy of Oil*, pp. 17-23. En la actualidad Pdvsa, además de las tres filiales operadoras, cuenta además con unas quince filiales que se encargan de distintos aspectos. Desde petroquímica, carbón y agroindustria, hasta investigación y formación de recursos humanos.

32

-*Ibid.*, pp. 23-26 y Mora Contreras, Jesús, *La Apertura Petrolera Venezolana: un proceso inconcluso de cambios de estructuras*, pp. 130-135.

33

- Ver por ejemplo el libro de Sosa Pietri, 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. Sosa Pietri, Andrés, *Petróleo y Poder*.

a 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 la misma fortaleza política para 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".³⁴ 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 de la flota de aviones de la empresa, son algunos ejemplos de injerencia del MEM en asuntos administrativos de Pdvsa. Por otra parte, el creciente desnivel entre las remuneraciones en el MEM, por una parte y en Pdvsa y sus filiales por la otra, van estimulando una 'migración' de los mejores recursos del MEM a la industria. Mientras la calidad de la función del MEM se ha ido deteriorando con el pasar de los años, Pdvsa se ha ido fortaleciendo y consolidando hasta llegar a ocupar, según la revista *Petroleum Intelligence Weekly*, el muy envidiable segundo lugar entre las empresas petroleras del mundo. Se ha ido además consolidando, producto de un justificado desencanto acrecentado por la larga crisis nacional, una deslegitimación creciente de 'lo político' y de la 'función pública', una superioridad del 'criterio técnico' sobre el 'político', conformándose un sentido común colectivo que no valora el servicio en responsabilidades de gobierno a ningún nivel. Baja recompensa económica y escaso reconocimiento social son un desestímulo para que los mejores y más preparados fortalezcan la necesaria capacidad de diseñar políticas en esta vital materia para el país. Entre los partidos la situación no es 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 ha convertido, 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, que en el caso venezolano tiene incuestionables implicaciones en el modelo mismo de país. La Apertura Petrolera tiene aquí su origen.

34

-Mora Contreras, Jesús, op. cit., p. 134.

III. La apertura petrolera: el Estado se retrae del asunto

La apertura petrolera es una de las formas, la mas importante, como Venezuela responde acriticamente a los reclamos de la globalización. Sin considerar que "la globalización tiene diferente sentido para nosotros que para los países desarrollados" y que "la globalización se nos ha venido encima y hay que ver como nos defendemos de ella"³⁵, con la Apertura se transfieren, del sector público al sector privado, fundamentalmente al capital transnacional, importantes y crecientes actividades de la industria de los hidrocarburos en el país, actividades que desde la ley de nacionalización habían estado reservadas al Estado venezolano. Con la Apertura, además, se avanza hacia una profundización y consolidación de la autonomía de Pdvsa y sus filiales respecto al Estado. Se autonomiza crecientemente el "Poder petrolero"³⁶ de cualquier formas de control ejercido sobre él por la sociedad y el Estado.

Es la Apertura Petrolera uno de los brazos ejecutores de los planes de Pdvsa que contemplan expandir los volúmenes de producción actuales de algo mas de tres millones de b/d³⁷, a seis millones para el año 2006. Estas metas planificadas y programadas por Pdvsa mas tarde o mas temprano llevarán a una confrontación con la OPEP, siendo que la política oficial reivindica reiteradamente el compromiso de Venezuela con la organización. Estos planes

35

Expresión recogida por El Universal, 1-2, 24-2-97, de la intervención del expresidente argentino Raúl Alfonsín en el encuentro "La integración y la democracia del futuro en América Latina" realizado en Caracas entre el 20 y el 22 de febrero de este año.

36

Con esta denominación identifica Carlos Mendoza Potellá una "conglomeración de intereses internos y externos, semipúblicos y privados", que concentran posiciones de poder en la industria petrolera e interesados en la expansión del negocio por encima de cualquier consideración. Ver: Mendoza Potellá, Carlos, *El Poder Petrolero y la Economía Venezolana*.

37

Los datos precisos sobre los volúmenes de producción en Venezuela en los años recientes son permanentemente objeto de discusiones entre especialistas. Al estar Venezuela produciendo cantidades superiores a la cuota establecida por la OPEP, las cifras oficiales con frecuencia entran en contradicción con cifras manejadas por publicaciones internacionales especializadas. Declaraciones emitidas por Dr. Mazhar Al-Shereidah en junio del 96, por ejemplo, en las cuales sostenía que Venezuela producía 660.000 barriles por encima de su cuota, le valieron una amenaza del vice-ministro de Energía y Minas . La revista Middle East Economic Survey del 17 de febrero de este año ubicaba la sobreproducción de Venezuela en 390.000 b/d. La fortaleza relativa de los precios en los último meses han permitido a la OPEP posponer lo que hubiese sido una confrontación entre sus miembros en un escenario de precios mas desfavorable.

expansivos han requerido y van a seguir requiriendo magnitudes de inversión que comprometen no sólo el futuro de la industria, sino el del país en su conjunto. En palabras de Carlos Mendoza Potellá:

"Las decisiones fundamentales dentro de la actividad petrolera en cuanto a inversiones y planes de expansión, por su entidad nacional, deberían estar subordinadas a los criterios y prioridades establecidas por los poderes soberanos y los entes planificadores del Estado. Sin embargo, en los años de funcionamiento de la industria petrolera nacionalizada tales decisiones le han sido impuestas al Estado, en nombre de una supuesta racionalidad técnica, desde la gerencia de PDVSA y sus filiales, afectando con ello variables fundamentales de la política económica nacional."³⁸

La expansión en desarrollo se sustenta en proyecciones optimistas en el corto y mediano plazo sobre el comportamiento del mercado internacional de los hidrocarburos, entre 1 y 2% de incremento interanual de la demanda. La historia ha demostrado hasta la saciedad que si alguna certeza se puede tener sobre el comportamientos 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 mas de una sorpresa. A fines de la década de los setenta la hipótesis de un declinar de la demanda en los años por venir no tenía ninguna cabida entre los especialistas, sin embargo, como hoy sabemos, eso fue lo ocurrido. Ejemplos abundan. Se sostiene así mismo que los único productores en capacidad de satisfacer de modo sostenido esa creciente demanda, son los productores del Golfo Pérsico y Venezuela. Aquí también la realidad no se ha ajustado a las proyecciones. Aunque las mayores reservas probadas del mundo se encuentren en los seis países productores de la OPEP, la declinación de la producción en los EE.UU. y en el Mar de Norte ha sido mas lenta de lo previsto. Además, como lección de la década de lo setenta, las transnacionales de la energía hacen esfuerzos por diversificar sus fuentes. Nuevas provincias petroleras y recuperación de viejas son parte importante de esta estrategia hoy en pleno desarrollo..

Mencionemos un elemento de relevancia progresiva en el mundo y que está totalmente ausente de los análisis, estimaciones y proyecciones de Pdvsa: la creciente preocupación mundial por los riesgos para la humanidad de los cambios climáticos. En la Conferencia de la Tierra de Río de Janeiro en junio de 1992, fue

38

Mendoza Potellá, Carlos, *op. cit.*, p. 129.

firmado un protocolo por dignatarios de 106 países en el cual la comunidad mundial se comprometió a hacer los esfuerzos necesarios para alcanzar la estabilidad global atmosférica, sometida hoy a fuertes desequilibrios principalmente por el sistema energético predominante que depende fuertemente en los combustibles de origen fósil. Aumentan las presiones para que dicho compromiso se convierta en metas concretas y objetivos específicos con plazos para cumplirlas. Ello sólo puede implicar modificaciones sustanciales en los modelos actuales de producción y consumo de energía. A fines del presente año, en Kyoto, los firmantes del tratado de Río volverán a reunirse, bajo la presión de la Alianza de Pequeños Estados Insulares, el Grupo de los 77 (113 países) y varios países de la Comunidad Europea, para avanzar en la implementación de los compromisos adquiridos. Metas precisas para la reducción de emisiones de CO₂ e impuestos a los combustibles fósiles son propuestas a ser presentadas en Kyoto. Estos desarrollos pueden llegar a producir un impacto sobre el mercado internacional de los hidrocarburos de magnitudes imprevistas.³⁹

El Proyecto Cristóbal Colón de Gas Licuado. Rompiendo en hielo.

A principios de década de los años ochenta, 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 y a distancias de la costa comprendidas entre los treintidos y cuarenticinco kilómetros. Estos esfuerzos arrojaron por resultado el descubrimiento de cuatro importantes yacimientos de gas libre, denominados Dragón, Mejillones, Patao y Río Caribe, con reservas estimadas superiores a los 300 mil millones de metros cúbicos de gas. Lagoven y Shell International Gas Limited realizaron un estudio preliminar para evaluar la factibilidad comercial para la explotación y exportación al mercado de los EE. UU. 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 mas 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

39

Flavin, Christopher, *Facing Up to the Risks of Climate Change* y Flavin, Christopher y Lenssen Nicholas, *Power Surge. Guide to the Coming Energy Revolution*.

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 como vimos anteriormente, en su artículo tercero establece un conjunto formas y procedimientos para la aprobación de los contratos de creación de empresas mixtas o convenios, y condiciones contractuales de obligatorio cumplimiento. Para superar estos obstáculos, Lagoven interpuso ante la Corte Suprema de Justicia, en noviembre de 1990, un recurso solicitando la nulidad del artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos y dos artículos, el segundo y el quinto, de la LREIGN. Cinco meses después, en abril de 1991, la Corte emite un controvertido fallo⁴⁰ 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.⁴¹ 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, siendo que de su resultado derivarían, como de hecho derivaron, transformaciones sustanciales en la interpretación dominante del ordenamiento jurídico nacional en materia de hidrocarburos, que no es mas que una consecuencia de un cambio drástico de rumbo en la política.

Los propulsores del proyecto lo promovieron argumentando que, con algunos ajustes legales y consideraciones tributarias especiales, el proyecto sería rentable. Así, la Comisión Asesora del Presidente de la República en Asuntos Petroleros en

40

No deja de llamar la atención que el magistrado ponente de este fallo, Dr. Román Duque Corredor, sea ahora, ejerciendo privadamente su profesión, uno de los abogados de Pdvsa en la defensa del acuerdo del Congreso Nacional autorizando la celebración de los *convenios de asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas*, sometidas a demandas, una por inconstitucionalidad y la otra por ilegalidad, de nulidad de varios de sus artículos.

41

Vallenilla, Luis, *La Apertura Petrolera. Un Peligroso Retorno al Pasado*, pp. 13-45.

su resumen informativo declaraba con optimismo "...se tienen grandes expectativas de que el incremento de la demanda de gas en los Estados Unidos resulten en la apertura para mayores volúmenes de gas importado a costos ventajosamente competitivos..."⁴² O lo sostenido por Lagoven en el documento introducido a la Corte al afirmar: "Los estudios efectuados ofrecen una perspectiva comercial factible, fundada en las reservas probadas de gas natural existentes en el área, y en el comportamiento previsible de la demanda, cuya tendencia actual de crecimiento se estima se irá acentuando hasta convertirse en franca expansión, a mediados de la presente década, en los mercados naturales de Venezuela,..."⁴³

Pero publicaciones internacionales especializadas presentaban perspectivas menos prometedoras. El *International Gas Report* del 12 de diciembre de 1991 afirmaba que: "...cualquier incertidumbre alrededor del proyecto [Cristóbal Colón] se refiere al mercado de gas de Norte América, que parece crecientemente reacio a pensar el largo plazo."⁴⁴ Opiniones similares eran emitidas en la revista *Petroleum Intelligence Weekly* de 20 de abril de 1992 y en *Platt's Oilgram News* del 25 de agosto del mismo año. En documento publicado por Drewry Shipping Consultants en julio de 1993, se sostenía que las reservas de gas de USA eran suficientes para satisfacer su demanda por 65 años y si se le agregan las reservas de México y de Canadá, los años suben a 100. Concluía el documento que: "Considerada toda norteamérica, el mercado de gas natural es ampliamente autosuficiente y los requerimientos de gas importado fuera de la región se mantendrán limitados por lo que resta de década."⁴⁵

Pero 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

42

Citado por Sanvicente, Carlos A., *El Proyecto Cristóbal Colón: Una Ilusión Rentista*.

43

Citado por Vallenilla, Luis, *op. cit.*, p. 14.

44

Citado por Boué, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 108. Traducción mía.

45

Citado por Mendoza Patellá, Carlos, *¿Delenda Est...Pdvsa?*, p. 276.

de 1996, contrariando todos los optimistas pronósticos, los asociados en el Proyecto anuncian públicamente su decisión de postergarlo por cinco años.

Pero, ¿cuál es el saldo del Proyecto Cristóbal Colón? Sin duda sus repercusiones serán de largo aliento. Con este proyecto 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 un control accionario, es decir, 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, etc., 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% - establecido por ley para las actividades de los hidrocarburos - a 34% 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. El Estado se retrae tanto de su participación en la renta, al reducir los tributos, como del control en la producción al aceptar empresas mixtas con participación en el capital accionario inferior al 50%, pero más aún, por estar representado en esa asociación por un ente semi-público, Lagoven, autonomizado en alto grado del control estatal. Este acuerdo es el inicio, con puerta franca, de la nueva política de Apertura Petrolera.

Contratos operativos para reactivación de campos "marginales"

En junio de 1992 fueron seleccionados por Pdvsa y el Ministerio de Energía y Minas los ganadores de la licitación de la primera ronda de convenios operativos para la reactivación de campos marginales. 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 ha iniciado un programa de reactivación de campos

maduros en declinación. Para la reactivación de estos campos denominados por Pdvsa como "marginales" o "inactivos", necesaria para alcanzar las metas en expansión de la capacidad productiva nacional, se recurre a la licitación entre inversionistas privados, compañías petroleras internacionales en su gran mayoría, por no disponer de los recursos de inversión necesarios al no estar esta reactivación entre las prioridades de la industria. Para esta primera ronda fueron sacados a licitación nueve unidades de producción de las cuales cuatro quedaron desiertas al no recibir oferta alguna y posteriormente la Shell, ganadora de la unidad de Pedernales, renunció a ella por no contemplarse en el contrato el arbitraje internacional como forma de resolver disputas entre las partes. La BP aceptó las condiciones iniciales y se hizo cargo de esa área. Además, por tratarse de la reactivación de campos inactivos, estos primeros convenios operativos se limitan a la extracción de crudos de los yacimientos maduros, con el uso de nuevas tecnologías de recuperación profunda. La profundidad de las perforaciones no debe sobrepasar a la alcanzada previamente. Las compañías operadoras no adquieren derecho alguno de propiedad sobre el petróleo extraído y deben entregarlo a la filial en su totalidad. Por esta actividad la compañía operadora es remunerada de acuerdo a fórmulas, que se han mantenido en secreto, y son pechadas de acuerdo al impuesto sobre la renta de cualquier empresa mercantil, es decir, el 34% de las utilidades netas. No hay por parte de la compañía operadora pago de regalías, estas son pagadas por la filial de Pdvsa.

Esta primera experiencia decepcionante para Pdvsa fue resuelta en una segunda ronda, realizada en 1993, en la cual las condiciones de los contratos se modifican para hacerlos mas atractivos a los licitantes. Se renuncia a la jurisdicción venezolana para la resolución de controversias entre las partes y se levanta la limitación de la profundidad de perforación dejándola a la libre decisión de la compañía operadora. En esta segunda ronda se licitaron las cuatro unidades productivas declaradas desiertas en la primera ronda, mas siete áreas adicionales. Todas ellas fueron entregadas mediante contratos, incluidas las cuatro inicialmente declaradas desiertas. La posibilidad de perforar a mayores profundidades a demostrado que con estos contratos no sólo se están reactivando campos inactivos, sino que se están poniendo a producir nuevos yacimientos ubicados a profundidades mayores. Por ejemplo, en el campo de Quiriquire, uno de los no contratados en la primera ronda, se ha encontrado a 19.265 pies de profundidad crudo extra

liviano de 42° API⁴⁶, siendo que el tipo de crudo tradicionalmente explotado en este campo era pesado.⁴⁷

Está pendiente para la primera semana de junio de 1997 la licitación de veinte campos mas. En esta tercera ronda se incorporan dos novedades. Tres de los campos fueron otorgados a las tres universidades nacionales con escuelas de Ingeniería de petróleo, y cinco áreas han sido reservadas para ser licitadas a capitales privados nacionales. Con esto se procura aminorar la crítica a estos convenios por haber estado en la primera y segunda ronda restringidos prácticamente al capital transnacional.

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 del 91 ha sido crucial. Con la vigencia del artículo tres de la Ley de Hidrocarburos hubiese sido necesaria la 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 estos convenios operativos no ha permitido que sea conocido por la opinión pública venezolana componentes económicos claves para su evaluación. ¿Cuál es el costo para la filial, por ejemplo, del barril de crudo producido bajo estos acuerdos? ¿Cómo se compara con los costos tradicionales o históricos en esos campos? ¿Cuál es la renta que percibe el Estado por esta producción? Lo único que parece importar es el incremento de los volúmenes de producción.

Asociaciones en la pesada Faja del Orinoco

En la ribera norte del Río Orinoco con una longitud de unos 700 Km y 80 Km. de ancho, y entre 275 y 1300 m de profundidad se asienta la *Faja Petrolífera del Orinoco*, que según algunas estimaciones es el mayor reservorio de hidrocarburos en el mundo. Pero los crudos de la Faja son sumamente pesados, entre 7 y 9 grados API, con alto contenido de azufre y residuos minerales y de una viscosidad extremadamente alta. Aunque el primer descubrimiento en la Faja se remonta al año 1936, el primer intento de producción comercial de estos crudos se inicia a fines de la década de los

46

Encuentran crudo extraliviano en campo marginal de Quiriquire, El Nacional, E-5, 6-12-1996.

47

Boué, Juan Carlos, *op. cit.*, pp. 55-58; Vallenilla, Luis, *op. cit.*, pp. 49-54.

setenta. En 1978 Pdvsa divide la Faja en cuatro sectores, asignando cada uno de ellos a las cuatro filiales operadoras del momento, iniciando un ambicioso plan de exploración y de evaluación de las mejores tecnologías para la extracción y mejoramiento de estos crudos. El costo de este esfuerzo ha sido estimado en 615 millones de dólares,⁴⁸ concluyendo en la propuesta de dos proyectos de explotación comercial. El *Desarrollo Area Sur de Monagas (DASM)*, y el *Guanipa 100+*, con costos estimados de \$ 6,7 mil millones y de \$ 1,3 mil millones respectivamente. El primer proyecto a cargo de Lagoven y el segundo bajo la responsabilidad de Maraven. Con el primero se proyectaba la extracción y mejoramiento industrial de crudos para alcanzar la cifra de 140.000 b/d de crudo sintético mejorados de 25 a 30° API, de bajo contenido de azufre y libre de residuos metálicos. El segundo proyecto, mas conservador, buscaba la producción de 100.000 b/d de crudo mejorado a 16° API mediante la mezcla, antes de la extracción, del crudo extra pesado con crudos livianos producidos al norte del Estado Anzoátegui, transportado por oleoductos a un terminal en la costa del Caribe para su exportación. La viabilidad económica de ambos proyectos se sustentaba en los altos precios prevalecientes durante la segunda mitad de la década de los setenta, que según las estimaciones optimistas de Pdvsa no sólo se mantendrían, sino que experimentarían alzas aún mayores. Con la primera caída de los precios en el 1980 y su derrumbe en el 86, ambos proyectos, el primero por los altos costo para producir el crudo mejorado y el segundo debido a la inconveniencia económica de mezclar crudos livianos, apetecidos por el mercado, con crudos 'malos', luego de inversiones cuantiosas, fueron pospuestos indefinidamente.⁴⁹

Esta fracasada experiencia llevó a Pdvsa a buscar una nueva aproximación a la Faja. Entre los años 1991 y 92 Pdvsa firmó una serie de once cartas de intensión con compañías petroleras transnacionales interesadas en la explotación de los crudos extrapesados. Estas cartas de intensión serían un primer paso para la conformación de asociaciones, acogiendo a lo contemplado en el artículo quito de la Ley de Nacionalización. Desde el año 1993, en que se firmaron dos convenios, hasta la fecha han sido aprobadas por el Congreso de la República cinco empresas mixtas, dos con la participación de Maraven, dos con Corpoven y una con Lagoven. Esta

48

Martínez, Aníbal R., citado por Boué, Juan Carlos, *op. cit.*, p. 72.

49

Ibid., pp. 69-75.

previsto la aprobación de dos convenios mas para este año, uno con la participación de Maraven y el otro con Corpoven. Estas empresas mixtas están orientadas a la extracción y mejoramiento de crudos o a la extracción y producción de *orimulsión*. Para la extracción y mejoramiento del crudo se anuncian reducciones sustanciales en los costos de producción con lo cual, se afirma, la viabilidad económica de los proyectos estaría asegurada.⁵⁰ En la orimulsión, que es una emulsión de crudos extrapesados con agua y pequeñas cantidades de un agente estabilizador de la mezcla, Pdvsa a cifrado grandes esperanzas. Es un nuevo combustible para plantas termoeléctricas que es promocionado como sustituto del carbón, pero en la práctica también compite con el fuel oil. Una nueva filial de Pdvsa, Bitor, es la responsable de este nuevo combustible. Mediante acuerdos operacionales con Corpoven, Lagoven y Maraven se extrae crudo extra pesado, se emulsifica, se transporta, almacena y embarca. Casas de Bitor en EE.UU., Europa y Asia se encargan de su promoción y comercialización.

Las asociaciones estratégicas para el desarrollo de la producción en la Faja del Orinoco, en cualquiera de sus dos variantes, son las que menos críticas han recibido dentro de la Apertura Petrolera. Es mas 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 mas atractivas. Además, al ser los crudos de la Faja, con mucho, los mas abundantes en el país, nuestro potencial futuro como país petrolero, supuesto que Pdvsa no cuestiona, depende en medida importante en la capacidad desarrollada para su explotación comercial.

Pero estas asociaciones comparten vicios señalados anteriormente. El control del Estado no esta 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, ya se ha hecho costumbre sacrificar la soberanía jurídica de la nación.

Exploración a riesgo y explotación bajo el esquema de las ganancias compartidas.

50

El 25 de febrero de este año, El Universal recoge una información de acuerdo a la cual con la asociación estratégica entre Corpoven y Arco, el costo de producción de un barril de crudo mejorado a 25° API sería de \$ 2,85. Chávez, C. R., *Reducen costos en Faja del Orinoco*, El Universal, Caracas, 2-4, 25/2/1997.

En su libro *Petróleo y Poder*, Andrés Sosa Pietri, ex presidente de Pdvsa y partidario fervoroso de la política de apertura, afirmaba a principios de 1993:

"Dejar la producción de petróleo, que puede hacer PDVSA con los recursos humanos y técnico disponibles, en manos de terceros, es condenar a PDVSA a un papel secundario como empresa. En lugar de ser PDVSA una compañía fuerte, integrada verticalmente en las tres dimensiones del negocio, una empresa global, la convertiríamos en una sociedad débil, pequeña, en una agencia gubernamental que cumple una función, la cual, en realidad, corresponde al Ministerio de Energía y Minas."⁵¹

Pues bien, con las *Asociaciones para la Exploración a Riesgo de Nuevas Areas y la Producción de Hidrocarburos Bajo el Esquema de Ganancias Compartidas*, es precisamente eso lo que se comienza a hacer. Bajo esta nueva modalidad se llama al 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. El 4 de julio de 1995 el Congreso Nacional aprobó el marco de condiciones para la celebración de dichos convenios de asociación. Durante la cuarta semana del mes de enero de 1996, a la luz del marco de condiciones aprobado, diez áreas son licitadas, abarcando entre todas una extensión territorial de unos 17.890 Km², área cercana al 2% de todo el territorio nacional. El parámetro de la licitación fue la llamada *Participación del Estado en la Ganancia* (PEG), que no es mas que una tributación adicional y especial fijada contractualmente. Para efectos de la licitación, a la PEG se le fijó como techo máximo el 50%. En caso de que dos o mas oferentes licitaran con 50%, en una segunda ronda se resolvería el empate con el ofrecimiento de un bono adicional, pagadero a la firma del convenio de asociación. Como resultado de una intensa semana, dos de las diez áreas quedaron desiertas, la PEG acordada para las ocho restantes varió entre 29% y el máximo de 50% que fue ofertado para cinco áreas, siendo en cuatro de ellas necesario 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 57, que fue superior a los 650 millones de dólares de aquellos años y siendo el área de aquellas concesiones de sólo 8.211 Km², los beneficios para la República en esta oportunidad por este concepto fueron menguados. Además de esto, la CVP, filial de Pdvsa responsable de estas

51

Sosa Pietri, Andrés, *op. cit.*, p. 135.

asociaciones, insólitamente reclamó para sí, y fue aceptado por el MEM, el monto de estos bonos, correspondiéndole al fisco únicamente la parte de ellos pagaderos en impuestos. El 19 de junio el Congreso Nacional autorizó definitivamente la celebración de los ocho convenios de asociación, con lo cual se pone en marcha esta fase de la Apertura Petrolera.

No deja de resultar paradójica la decisión de Pdvsa de resucitar la CVP para estos propósitos. Como se recordará, la CVP fue creada por iniciativa del entonces Ministro de Minas e Hidrocarburos Juan Pablo Pérez Alfonzo, con el propósito de servir de instrumento a la participación directa del Estado en la actividad petrolera nacional, uno de los cinco vértices de su famoso pentágono de acción. Ahora, a contracorriente de lo que fue su misión histórica inicial, la CVP es recreada para ser la filial de Pdvsa encargada de darle la bienvenida al regreso del capital privado foráneo.

Estos convenios de asociación han sido los más criticados entre los impulsados al amparo de la política de apertura petrolera. Las críticas formuladas van desde las jurídico formales hasta las que observan su inconveniencia política y/o económica. Revisemos someramente las principales de ellas.

En los meses de diciembre de 1995 y enero de 1996 fueron introducidas, por un grupo de destacados ciudadanos, ante la Corte Suprema de Justicia dos demandas 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 del 95. Las consideraciones de ambas demandas se refieren a los siguientes aspectos de orden legal: a) Se establece contractualmente para las asociaciones una especie de inmunidad tributaria al excluirlas del pago de tributos estatales y municipales. b) Al igual que en otros convenios recientes, como ya hemos comentado, se renuncia a la soberanía jurídica de la Nación al establecer el arbitraje internacional como la vía para dirimir controversias entre las partes. Ya hemos comentado que desde las primeras legislaciones petroleras estaba consagrado que las disputas entre el Estado y las concesionarias, debían y tenían que resolverse en los tribunales venezolanos y de acuerdo a las leyes de la República. La derogatoria del artículo tercero de la Ley de Hidrocarburos, mediante la decisión de la Corte Suprema de 1991 ya comentada, ha facilitado este retroceso en las relaciones entre el Estado venezolano y el capital privado transnacional. c) Por regirse Pdvsa por el Código de Comercio en su condición de sociedad anónima, no puede ni ella ni sus filiales, considerarse como parte o representante del Poder Nacional. Según el acuerdo del Congreso,

a Pdvsa, o a la filial que ella asigne, le corresponde manejar la licitación, hecho ya cumplido, y participar en el llamado "comité de control", que es la ingeniosa figura por medio de la cual se "cubren" las exigencia del artículo quinto de la Ley de Nacionalización en cuanto al control del Estado sobre la asociación. Esta función delegada en Pdvsa, por Constitución y por leyes de las República están reservadas, en este caso, al Ministerio de Energía y Minas. Contrario a lo que parece sostener Pdvsa, los intereses de la corporación petrolera y los mas generales de la Nación no siempre son coincidentes y en ocasiones pueden ser fuertemente divergentes. De allí que el control - fiscal y productivo - deba ser ejercido por el Ejecutivo. d) Al tratarse de crudos convencionales que han sido objeto de explotación a lo largo de toda la historia petrolera venezolana, no queda cubierta la condición de "casos especiales", requisito indispensable para la celebración de asociaciones con capital privado. e) Se establece contractualmente que "en cualquier momento", se podrá solicitar la revisión, hacia abajo, del monto de un sexto de la regalía de explotación. Esto contraviene el espíritu de la Ley de Hidrocarburos que permite tales revisiones únicamente en casos excepcionales.⁵² La Corte Suprema todavía no ha dictado su fallo sobre estas demandas.

Pero las críticas no se restringen a lo jurídico. Mencionamos en la primera parte de este trabajo que 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 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 exploración⁵³. El control que sobre esta actividad

52

Demanda de Nulidad por Inconstitucionalidad del Acuerdo de fecha 4-7-95 del Congreso Nacional para la Celebrar Convenios con Inversionistas Privados para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas, presentada ante la Corte Suprema de Justicia el 14 de diciembre de 1995 y Demanda de Nulidad por Ilegalidad del Acuerdo de fecha 4-7-95 del Congreso Nacional para la Celebrar Convenios con Inversionistas Privados para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos bajo el Esquema de Ganancias Compartidas, presentada ante la Corte Suprema de Justicia el 23 de enero de 1996.

53

Rodríguez A., Alí, *La reapertura petrolera o el futuro en el pasado*, p. 11.

realizará el "comité de control" no es nada novedoso ya que en la época concesionaria la exploración también llegó a ser vigilada y controlada por el Estado. Lo novedoso es que como resultado de la exploración, el inversionista presentará un Plan de Desarrollo para la explotación de los *yacimientos* descubiertos en el área, en lugar de restringirse la explotación a los tradicionales lotes, con ubicación y dimensiones definidas claramente. No son apartados lotes 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 3 de la Ley de Hidrocarburos. La exploración, de un máximo de 5 años, pasa a un máximo de 9 y la duración global de vigencia de los convenio, que no podía exceder los 30 años, ahora puede llegar hasta los 39. Esto desmejora notablemente las condiciones de participación de la Nación en los convenios actuales al compararlas con la época anterior a la nacionalización.⁵⁴ Con la apertura petrolera mucho se ha argumentado sobre la necesaria superación de la *Venezuela rentista* para alcanzar la *Venezuela productiva*. No basta con expandir la capacidad productiva petrolera nacional, ni hacerlo de cualquier manera. 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%, el Estado se limita al papel de recolector de tributos, es decir, al cobro de la renta. Se regresa a una versión desmejorada del viejo modelo de Estado rentista.⁵⁵ Nada se conviene sobre inversiones en el país en actividades aguas abajo de refinación, petroquímica, etc. Lo contemplado sobre formas de transferencias de nuevas tecnología es vago. Lo mismo sobre la formación y capacitación de profesionales y obreros. La relación de esta actividad con otros sectores de la economía nacional se limita a lo que hasta ahora a sido práctica de Pdvsa y sus filiales: en igualdad de condiciones de precios, calidad y tiempos de entrega, la oferta nacional será preferida, pero ello ha demostrado ser insuficiente para expandir sustancialmente la relación del sector petrolero de la economía con los demás. No hay razón alguna que permita suponer que el capital privado internacional aplicará esta condición mas favorablemente, por el contrario, la condición de "enclave" de la actividad petrolera es muy probable que se

54

Mommer, Bernard, *Política Petrolera de Apertura. Los convenios de asociación en crudos livianos y medianos propuestos por el ejecutivo nacional*, passim.

55

Rodríguez A., Alí, *Estamos Frente al Viejo Esquema Concesionario*, pp. 151-154.

profundice.

Como bien demostraron los resultados del proceso de licitación y el interés puesto en él por las mas importantes compañías petroleras del mundo, lo ofertado con estos convenios, tanto por la prospectiva del negocio como por sus condiciones mismas, era ampliamente apetecible. Los anuncios para consumo de la opinión pública nacional según los cuales las áreas eran de alto riesgo exploratorio, quedaron negados en comunicación dirigida el 25 de abril de 1996 a la Comisión Bicameral de Energía y Minas del Senado (sic) por Pdvsa en la cual se reconoce la existencia de reservas probadas en dos de las ocho áreas licitadas.⁵⁶ En palabras de Mazhar Al-Shereidah, "Ciertamente, ningún país abierto para el inversionista en estos momentos ha sido tan densamente explorado como Venezuela; ninguno ha sido y es tan importante productor como Venezuela. Los 'descubrimientos' no tardarán en producirse y sin duda alguna, se tratará de yacimientos gigantescos."⁵⁷ La expansión del negocio petrolero esta asegurada, no así los intereses del país.

El mercado interno y los fondos de inversión: los eslabones mas recientes de la cadena

El mercado interno de combustibles, lubricantes y demás derivados es, después del de USA, el mas importante para la industria petrolera nacional, con volúmenes cercanos a los 400.000 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. Este mercado ha sido fuente frecuente de tensiones entre el MEM y Pdvsa. El precio interno de los combustibles ha sido, sobre todo en los años recientes, de alta volatilidad política. El famoso "Caracazo" de febrero de 1989 como se recordará, fue estimulado por un incremento en las tarifas del transporte público de pasajeros originadas por una subida sustancial de los precios de la gasolina. El monopolio Estatal sobre el mercado interno le han 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

⁵⁶

Carta suscrita por Juan M Szabo transcrita en Mendoza Potellá, Carlos, *Apertura Petrolera*.

⁵⁷

Al-Shereidah, Mazhar, *Venezuela: factor permanente aunque cambiante en el mercado petrolero internacional*.

en oportunidades ha sido, según voceros de Pdvsa, negativa.

La posición de Pdvsa es que los precios del mercado interno se rijan por los precios de exportación a puertas de refinería ya que toda venta por debajo de ese precio significa pérdidas, por no realizarse ganancias potenciales, para la industria. En este mercado pueden claramente manifestarse confrontaciones de intereses entre la industria y otros sectores de la economía nacional. Es igualmente claro que entre los costos reales de producción del combustibles 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, permitan usar nuestra condición de país productor para estimular a otros sectores de la economía nacional. Pero, como parte de la política de apertura petrolera, Pdvsa ha propuesto abrir el mercado interno a la inversión privada, acabando con el monopolio del Estado. Varias son las iniciativas adelantadas en este frente. El mas importante es la nueva *Ley del Mercado Interno de los Hidrocarburos*, elaborada por Pdvsa, actualmente en estudio por el Ejecutivo Nacional y que debe ser pronto sometida a la consideración del Congreso. Lo mas trascendente del proyecto es la renuncia que haría el Estado a su participación en la fijación de los precios de los combustibles para el mercado interno al quedar ellos fijados, por ley, al valor de exportación a puerta de refinería. Un tema espinoso del cual resulta mas fácil desembarasarse. Pdvsa además, seguro de los resultados del debate parlamentario, ha implementado ya una reorganización para afrontar la nueva realidad, 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. Para Deltaven, "su objetivo principal es orientar mayores esfuerzos hacia la apertura del mercado a la participación de nuevos actores, tanto nacionales como internacionales"⁵⁸ Se abre una nueva fase de la apertura. Esta es la primera, seguramente no la última, iniciativa que se propone mediante la promulgación de una nueva ley. Se inicia expresamente la construcción de un nuevo andamiaje jurídico para regular la actividad del sector mas dinámico de nuestra economía y que profundizará sin duda las transformaciones estructurales en marcha, diseñado por el "poder petrolero" y no como resultado de un necesario amplio y democrático debate público.

A fines del mes de febrero de este año entró en

funcionamiento, con la emisión bono por 30.000 millones de bolívares, la *Sociedad de Fomento de Inversiones Petroleras* (Sofip) nueva filial de Pdvsa. Con esta filial la industria petrolera nacional está creando instrumentos financieros para la captación de parte del ahorro interno nacional. Estos instrumentos, bonos petroleros, permitirán a los ahorristas nacionales participar en la mas importante industria del país, con papeles seguros y de rentabilidad alta. La industria por su parte recibirá recursos para apoyar sus planes de expansión. Para el año en curso se espera captar unos cien millones dólares y en el plazo de diez años entre tres y cinco mil millones. Seguramente que con la creación de los fondos de pensiones y jubilaciones el fondo de inversiones petroleras se verá fortalecido. Si bien en la actual situación de crisis económica en Venezuela la preocupación por el control del exceso de liquidez es permanente, y estos bonos colaboran en una pequeña medida a eso, la estimulación del sector no petrolero se verá en competencia con estos bonos para captar ahorro interno hacia inversiones productivas. El ahorro originado en otros sectores de la economía pasa, por primera vez, a financiar inversiones del sector petrolero.

Otras iniciativas están en marcha y con seguridad nuevas vendrán. La nueva Ley de petroquímica propuesta, por ejemplo, permitiría, además de la apertura plena del sector petroquímico al capital privado nacional e internacional, la participación accionaria del capital privado directamente en Pequiven, filial de Pdvsa responsable de la participación del sector público en la actividad petroquímica. Aunque Pequiven ya realiza alrededor de un 50% de su actividad mediante empresas mixtas con el capital privado, por primera vez una filial de Pdvsa podría ser parcialmente privatizada. La apertura petrolera sin duda esta transformando radicalmente las relaciones entre el Estado y la industria, entre la sociedad y el sector petrolero, y esto teniendo y tendrá en el futuro implicaciones profundas para el desarrollo del país.

Luis E. Lander
Caracas, abril 1997

BIBLIOGRAFÍA

Al-Shereidah, Mazhar, "Venezuela: factor permanente aunque cambiante en el mercado petrolero internacional." en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas,

- abril-septiembre, N° 2-3, 1996.
- Anzola E., J. Eloy, "Más allá del artículo quinto" en *Debates IESA*, Caracas, Oct.- dic., vol. 2, N° 2, 1996.
- Balestrini C., César, *Economía y Política Petrolera*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, cuarta edición, 1994.
- Betancourt, Rómulo, *Venezuela dueña de su petróleo*, Caracas, Catalá - Centauro Editores, quinta edición, 1975.
- Boué, Juan Carlos, *Venezuela, The Political Economy of Oil*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- Caldera, Rafael, *La nacionalización del petróleo*, Caracas, Ediciones Nueva Política, 1975.
- Enfoque Petrolero, *La OPEP: un anhelo Venezolano desde 1949*, N° 5, septiembre 1996.
- Espinasa, Ramón, "Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3, 1996.
- Equipo Proceso Político, *CAP 5 años: un juicio crítico*, Caracas, Editorial Ateneo de Caracas, 1978.
- Flavin, Christopher, "Facing Up to the Risks of Climate Change", en Brown, Lester R. y otros, *State of the World 1996*, Nueva York - Londres, W.W. Norton & Company, 1996.
- Flavin, Christopher y Lenssen, Nicholas, *Power Surge. Guide to the Coming Energy Revolution*, Nueva York - Londres, W.W. Norton & Company, 1994.
- López Maya, Margarita, *EE.UU. en Venezuela: 1945-1948 (Revelaciones de los Archivos Estadounidenses)*, Caracas, Universidad Central de Venezuela - Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1996.
- Machado de Acedo, Clemy, *La Reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: Un Impulso Hacia La Modernización*, Caracas, Impresos Ya, C.A., 1990.
- Malavé, José, "Desde los inicios hasta la nacionalización: Cronología de la industria petrolera venezolana", en *Debates IESA*, Caracas, vol. 2, N° 2, oct.-dic., 1996.
- Martínez, Aníbal R., *El Servicio Técnico de Hidrocarburos*, Caracas, Ediciones Cepet, segunda edición, 1990.
- _____, *Cronologías del petróleo Venezolano*, Caracas, Ediciones Foninves, Colección "Ciencia y Petróleo", 1976.
- Mendoza Potellá, Carlos, *El Poder Petrolero y la Economía Venezolana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela - Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1995.
- _____, "¿Delenda Est...Pdvsas?" en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, abril-septiembre, N° 2-3, 1995.

- Ministerio de Energía y Minas, *Petróleo y otros datos estadísticos*, PODE, Caracas, varios años.
- Mommer, Bernar, *La cuestión Petrolera*, Caracas, Asociación de Profesores UCV - Tropykos, 1988.
- _____, "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, abril-septiembre, N° 2-3, 1995.
- Mora Contreras, Jesús, "La Apertura Petrolera Venezolana: un proceso inconcluso de cambios de estructuras", en *Investigación Económica*, México, julio-septiembre, N° 213, 1995.
- Pérez Alzonzo, Juan Pablo, et. al., *Foro:La Dinámica del Petróleo en el progreso de Venezuela*, Caracas, Dirección de Cultura, universidad Central de Venezuela, 1965.
- Rodríguez A., Alí, "La reapertura petrolera o el futuro en el pasado" en *Debates IESA*, Caracas, vol. 2, N° 2, oct.-dic., 1996.
- _____, "Estamos frente al viejo esquema concesionario" en *La Apertura Petrolera ¿Conveniencia o Necesidad?*, Maracaibo, CEELA - Universidad el Zulia, 1995.
- Sanvicente R., Carlos A., *El Proyecto Cristóbal Colón: Una Ilusión Rentista*, Caracas, mimeo, 1995.
- Sosa Pietri, Andrés, *Petróleo y Poder*, Caracas, Planeta, cuarta edición, 1993.
- Tugwell, Franklin, *La Política del Petróleo en Venezuela*, Caracas, Monte Avila Editores, 1977.
- Yergin, Daniel, *La Historia del Petróleo*, Barcelona, Plaza & Jones - Cambio 16, 1972.
- Velásquez, Ramón J., "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, 1979.
- Vallenilla, Luis, *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*; Caracas, Monte Avila Editores, segunda edición, 1990.
- _____, *La Apertura Petrolera, Un Peligroso Retorno al Pasado*, Caracas, Ediciones Porvenir, 1995.
- Zanoni, José Rafael, *La OPEP y los precios del petróleo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 1979.