

¿APERTURA HACIA EL FUTURO O HACIA EL PASADO?

PDVSA puede agregar a los ya obtenidos, un nuevo mérito: colocar en el centro de la mesa de discusión política del país lo que, sin duda alguna, constituye la piedra angular en cualquier proyecto nacional —sea del signo que sea— con el cual se pretenda responder, ya no sólo a la actual crisis, sino a la Venezuela del Siglo XXI. Nada más y nada menos que la cuestión petrolera. En efecto, sin que todavía la nueva política petrolera constituya un tema en las consideraciones cotidianas del venezolano, al menos se ha iniciado una discusión concreta sobre un tema concreto, sin la diatriba característica del debate político de estos días.

El mérito de formular proposiciones que abran la discusión es distinto a la calidad de la proposición que, dicho sea de paso, ha asumido el Presidente Caldera, aun cuando no ha hecho ningún pronunciamiento público al respecto.

Al mismo tiempo, es necesario anotar que esta proposición se debate en la atmósfera de estupor generalizado en el actual mundo conceptual venezolano donde, parafraseando a Antonio Arráiz, *todos parecen desorientados*.

LA PROPOSICION

En lo esencial, la proposición elaborada por PDVSA radica en que una filial de este holding licita entre varios inversionistas el derecho a explorar y explotar hidrocarburos en áreas que previamente le han sido asignadas por el Ejecutivo Nacional. Gana la licitación aquel inversionista que haya ofrecido la más alta participación del Estado en las ganancias, conocida como PEG. Si el inversionista, quien corre totalmente con los gastos de exploración, hace un hallazgo comercial, le ofrecerá a PDVSA una participación accionaria máxima del 35% en una compañía mixta a constituirse para la explotación del yacimiento. PDVSA puede optar entre participar o no. En consecuencia, existen dos posibilidades. Examinémoslas.

Primera posibilidad: que el inversionista asuma todo el proceso de exploración, explotación, transporte y comercialización del producto;

Segunda posibilidad: que el inversionista asuma todo el proceso de exploración y comparta, controlando el 65% de las acciones, la explotación, transporte y comercialización del producto.

¿ES POSIBLE EN LA LEY VENEZOLANA?

Nos encontramos ante un subterfugio legal: bajo la figura de un *Convenio de Asociación* —término en extremo genérico que recoge el artículo 5° de la Ley de Nacionalización— el llamado esquema de *ganancias compartidas*, en la forma de una sociedad no societaria, trata de ocultar inútilmente la realidad. En efecto, si se otorga a un particular el derecho exclu-

sivo a explorar y explotar hidrocarburos, estamos claramente ante una concesión de exploración y explotación. Si sólo se comparte la explotación de los yacimientos, estaremos ante una concesión de exploración. Si no se traspasa el derecho, entonces estaremos ante un *contrato de servicios* y no ante un *convenio de asociación*, lo que comporta efectos jurídicos y económicos muy distintos.

La Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (Ley de Nacionalización) derogó el sistema de concesiones vigente hasta el 1-1-76. Y aun cuando en dicha Ley no se utiliza el término *asignación*, los derechos otorgados a las empresas estatales creadas por la misma, tienen ese carácter, tal y como se desprende de su artículo 21°.

En la doctrina jurídica, los derechos otorgados mediante asignación, son intransmisibles, inenajenables, no gravables y no ejecutables, todo lo contrario de los derechos otorgados por concesión. Así pues, los derechos otorgados a las filiales de PDVSA no se pueden transferir a particulares, ni siquiera bajo el esquema de un contrato de riesgo.

Por otro lado, de conformidad con lo que establece el artículo 136°, Ordinal 10°, de la Constitución Nacional, corresponde a los Poderes Nacionales el “régimen y administración de la minas e hidrocarburos”. Por su lado, el artículo 35, Ordinal 5°, De la Ley Orgánica de la Administración Central, atribuye expresamente al Ministerio de Energía y Minas: “*Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones*”. (Se refiere, obviamente, a las explotaciones de hidrocarburos).

En adición, el Decreto No. 1123 del 30-8-75, mediante el cual se constituyó PDVSA, le confirió el carácter de una sociedad anónima “que cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas”.

Como es fácil observar, bajo ninguna se le faculta a PDVSA o sus filiales para

Alí Rodríguez Araque

El problema que subyace implícito en todo el debate actual sobre la apertura petrolera, quiérase o no, está atrapado dentro de un drama de dimensiones hamletianas: ser o no ser productivos

ejercer actos de administración sobre los hidrocarburos. En consecuencia, ni PDVSA, ni sus filiales, tienen facultad alguna para otorgar derechos de exploración y explotación. Tampoco pueden transferir los que le han sido asignados. Tal facultad compete exclusivamente al Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Energía y Minas. Por eso, no dejan de llamar poderosamente la atención las maromas jurídicas que se escenifican para darle una interpretación al artículo 5° de la Ley de Nacionalización, a fin de adecuar la ley a los esquemas, y no a la inversa, como lo aconseja el más elemental sentido común. Con tal actitud se corre un enorme riesgo de tropezar con innumerables conflictos de interpretación y, en consecuencia, con controversias judiciales que en nada ayudan la estabilidad en las relaciones económicas de las partes que contratan un asunto de tal envergadura.

EL SER O NO SER ENTRE RENTISMO Y PRODUCCIÓN

El problema que subyace implícito en todo el debate actual sobre la apertura, quiérase o no, está atrapado dentro de un drama de dimensiones hamletianas: *ser o no ser productivos*.

Queremos ser un país productivo. Y queremos dejar atrás la *Venezuela Rentista* o *Parasitaria*, cuya riqueza ha dependido del azar de la naturaleza, que nos dotó con una colosal riqueza de hidrocarburos y del ejercicio del monopolio que detenta el Estado sobre la misma.

No existe un solo documento del actual gobierno que no agite las banderas de la producción. Pero a la hora de los postres resulta inocultable el magnetismo que sigue ejerciendo la renta. Para mejor ilustración, examinemos nuevamente las dos posibilidades antes destacadas, pero, esta vez, descomponiendo el ingreso en sus partes integrantes:

Primera posibilidad: ni PDVSA, ni el Estado como tal, participa en ninguna de las fases del negocio. El ingreso generado estará integrado así por tres componentes:

1) El Impuesto de Explotación —o regalía— de 1/6 que, como *mínimo*, establece el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos; 2) La participación del Estado en las ganancias —PEG— que puede ser hasta un máximo del 50% de éstas, antes del Impuesto Sobre la Renta; 3) El Impuesto Sobre la Renta que pecha las actividades de hidrocarburos con el 67.7%.

Ninguno de los componentes del ingreso es el fruto de un esfuerzo productivo, más allá del trabajo representado por los venezolanos que puedan ser contratados, y de los bienes y servicios que tengan a bien adquirir los inversionistas que, al menos en la exploración, serían totalmente extranjeros. El esquema se plantearía así, exactamente igual al que tuvimos desde los tiempos de Juan Vicente Gómez hasta la nacionalización del 1° de enero de 1976.

Segunda posibilidad: La filial de PDVSA asume el 35% de las acciones que le ofrece el inversionista en la empresa mixta a constituirse para explotar el yacimiento. El ingreso así generado será: 1) Regalía, Impuesto Sobre la Renta y PEG; 2) La remuneración por dividendos correspondientes al número de acciones suscritas, esto es, al 35%, una vez deducidos impuestos, regalía y PEG.

En ambos casos el componente rentista desborda ampliamente al componente productivo.

Alguien ha afirmado que la renta es lo mejor del mundo, pues representa un ingreso para el cual no hay que invertir ni trabajo, ni capital. Verdadera encarnación del ideal hedonista. Y alguien más ve en la renta una especie de fatalidad venezolana. Sin embargo, las categorías económicas, sin excepción, son categorías históricas y, como tales, dinámicas. La renta, de ninguna manera, escapa a esta suerte. Así, la renta como categoría típicamente pre-capitalista que captura una parte más o menos importante de la riqueza generada en el proceso productivo del capital y del trabajo, es una categoría históricamente declinante, más aún cuando ella está sometida —como ninguna otra— a factores eminentemente extra-económicos desplegados en un escenario internacional. He allí, precisamente, el factor externo de

El tan manoseado tránsito de la Venezuela Rentista a la Venezuela Productiva, en materia de hidrocarburos, se nos plantea como el tránsito de una política de precios hacia una política de mercados

nuestra actual crisis.

De manera que, cuando se habla de una *economía productiva*, no se trata simplemente de un problema ético, que también lo es, sino de realidades muy terrenales que demandan el diseño de nuevas políticas, nuevos planes y nuevos esquemas, tanto más cuanto que todos coinciden en que la crisis actual obedece, precisamente, a una crisis del modelo rentista de acumulación. Aspecto este brillantemente tratado por Mommer y Baptista y sobre el cual insistiremos en otra oportunidad.

LA VENEZUELA PRODUCTIVA Y LA NUEVA POLÍTICA PETROLERA

De una política de precios hacia una política de mercados

La nueva realidad internacional apunta hacia incrementos en la demanda petrolera entre 1% y 2% interanual, con un escenario favorable para la OPEP, que podría incrementar su participación en la producción mundial.

Venezuela es uno de los seis países de la OPEP que están en mejores posibilidades de incrementar la producción. Según las estimaciones de PDVSA, ésta puede llegar a cifras superiores a los cuatro millones de barriles diarios.

Las enormes reservas probadas y probables hacen posible, y también necesaria, la máxima explotación de esa riqueza potencial para convertirla en riqueza tangible. Desde luego, esta afirmación plantea un dilema: incrementar producción influyendo en los precios hacia la baja o controlar producción para mantener o elevar precios, como se ha venido haciendo hasta el presente.

Bien sabido es que el ingreso depende de precios y de volúmenes. Vista la cuestión en la perspectiva de las próximas décadas, sin grandes incrementos de precios, Venezuela se verá cada vez más presionada hacia el incremento de volúmenes. En otras palabras: el tan manoseado tránsito de la Venezuela Rentista a la Venezuela Productiva, en materia de hidrocarburos,

La realidad está demandando, con rasgos cada vez más dramáticos, una política que no sólo reanime el aparato productivo, sino, mucho más, que permita despertar e impulsar los gigantescos potenciales con los cuales sigue contando el país

se nos plantea como el tránsito de una política de precios hacia una política de mercados. Esta es la razón, más allá de los dramáticos requerimientos de las finanzas públicas y de la economía en general, por la cual la participación del sector privado emerge como una necesidad planteada por nuestro proceso económico.

Apertura y actividad productiva

La nacionalización ha significado un vasto desarrollo de las fuerzas productivas públicas. Este hecho se expresa muy gráficamente en la tremenda gravitación que sobre el país tiene PDVSA. Esta tiene, además, una considerable proyección internacional. Sin embargo, ese hecho no ha tenido una expresión equivalente en el desarrollo de los factores internos, aun considerando la expansión del llamado Sector Petrolero Conexo, proveedor de bienes y servicios para la industria nacional.

La misma crisis se plantea como fenómeno de la impresionante y muy prolongada postración del aparato productivo y, particularmente, de la inversión privada, con las dolorosas caídas del producto. La realidad está demandando, con rasgos cada vez más dramáticos, una política que no solo reanime el aparato productivo, sino, mucho más, que permita despertar e impulsar los gigantescos potenciales con los cuales sigue contando el país.

Tal objetivo sólo puede alcanzarse de manera sostenida hacia el futuro, con un vigoroso y sostenido desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, además del Estado.

Así, desde nuestro punto de vista, la apertura petrolera tiene que definir como su principal razón de ser, el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, esto es, el desarrollo de un empresariado nacional moderno, directamente vinculado a todas las fases de la economía petrolera; la orientación de la intermediación financiera hacia este sector productivo y la canalización creciente del ahorro. Es así como puede abrirse paso a un progresivo desarrollo interno.

Este objetivo de ninguna manera niega la participación del capital extranjero. Por el contrario, la requiere. Pero, tanto el

capital privado venezolano como el extranjero, deben jugar un papel complementario al de PDVSA. Jamás se puede olvidar que el poder de negociación del país en el escenario internacional, depende en alto grado de su industria petrolera nacional y que, ésta, a su vez, tiene la significación que le da el monopolio del Estado sobre el recurso natural. Tal relación no se puede alterar hasta el punto de que trastorne los roles de cada factor. De hacerlo, las consecuencias no se harían esperar mucho tiempo.

Por esas razones, se requiere de una reforma integral que comprende, en primer lugar, una clara definición de la nueva política petrolera y un nuevo esquema legal que sirva ya no simplemente como régimen normativo, sino como instrumento eficaz para alcanzar los propósitos de la política.

En ese sentido hemos propuesto una reforma legal que unifique y armonice la actual dispersión normativa, pues tenemos, vigentes, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Nacionalización del Mercado Interno de los Hidrocarburos, la Ley de Nacionalización del Gas, la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, la Ley de Impuesto Sobre la Renta, la Ley Orgánica de la Administración Central y, además, en relación con los mecanismos de financiamiento, todas las leyes financieras, a las cuales deben sumarse las normas ambientales igualmente relacionadas con esta materia.

No es de extrañar la resistencia que ha encontrado esta proposición. Allí se expresan temor y reticencia a los cambios necesarios. En tanto, se prefiere mantener una normativa que fue diseñada para cerrar la actividad a la inversión privada, con todos los problemas que ya, en este momento, está comportando su interpretación y aplicación.

Así las cosas, en medio de no poca confusión, el Congreso se encamina a definir las condiciones dentro de las cuales ha de

llevarse adelante este nuevo paso de grandes proporciones en la política de apertura. En medio del silencio sepulcral del Presidente de la República en esta materia y de los apremios de distintos sectores, está por verse si las condiciones que allí se aprueben, van a mantener el papel del Estado como órgano rector de la política o si, finalmente, ese rol se le va a otorgar a PDVSA; si el Estado va a mantener los controles que históricamente ha ejercido o si los va a dejar en manos de un comité paritario del particular y PDVSA; si se va a cobrar un bono a la firma de los contratos que sirvan para aliviar el peso de la deuda, o si tendrá que esperar hasta que la actividad genere ganancias; si se van a establecer mecanismos que garanticen la participación creciente de empresarios, inversionistas y ahorristas venezolanos o si se va a mantener al sector nacional como simple proveedor de bienes y servicios; si se va a afirmar la soberanía nacional a la hora de dirimir controversias o se apelará, como en el caso del Cristóbal Colón, a las normas internacionales de la Cámara de Comercio de París; si se licitan los dieciocho millones de hectáreas previstas en la actual proposición o se establece un mecanismo progresivo; si se mantienen o se modifican los bloques de dos mil kilómetros cuadrados; en fin, si se adopta un esquema que permita escalar nuevos peldaños al desarrollo del sector productivo nacional, integrando la economía petrolera con la sociedad, o si se da un paso al viejo esquema en el cual sólo se relacionaba un grupo de grandes empresas transnacionales y el Estado, limitándose éste a cobrar renta.

Como se ve, dígame lo que se diga, estamos ante definiciones que van a influir, en gran medida y hasta el próximo siglo, en la suerte de la economía y de la Nación en general. Razón más que suficiente para demandar el más amplio consenso nacional y para tomarse el tiempo que requieren las obras bien meditadas y correctamente ejecutadas. □

Alí Rodríguez Araque es Diputado, Presidente de la Comisión de Energía y Minas de la Cámara de Diputados.