

Segunda parte

La relación Estado-Industria Petrolera en Venezuela

Ramón Espinasa



En el primera parte de esta serie planteamos un modelo teórico para interpretar el desarrollo de largo plazo del marco institucional petrolero en los países en desarrollo. En ese modelo se plantea que la tensión distributiva entre el Estado propietario de las reservas y la industria que las extrae, es la fuerza que dinamiza la evolución del sector y explica los ciclos de expansión-contracción de la actividad. Basados en el modelo se hizo una descripción en abstracto de la evolución petrolera en los países en desarrollo.

En el presente artículo, y con el mismo modelo en mente, se hará una descripción de la evolución histórica del sector petrolero venezolano hasta la actualidad. El propósito de ello, como se dijo en la primera parte, es entender de dónde proviene y cómo se conformó el marco institucional actual con el propósito de reformarlo.

Las primeras concesiones

Se otorgaron hace poco menos de un siglo, en un país eminentemente rural, diezmado por las guerras federales del siglo XIX, y que se encontraba entre los más atrasados del Continente.

Al momento de otorgarse las primeras concesiones, existía ambigüedad jurídica en los derechos de propiedad sobre las reservas de hidrocarburos, lo cual dio pie a que

los propietarios de las tierras privadas participaran de los pagos iniciales que hicieron las empresas extranjeras en detrimento de los pagos al Estado.

Un puñado de concesiones cubrió prácticamente todo el territorio al norte del Orinoco y se otorgaron por largos períodos, con lo cual los primeros concesionarios pretendieron excluir cualquier tipo de competencia por las reservas del país.

El país despertó gradualmente a lo que representaba la explotación de petróleo como potencial de ingreso para la nación. Muestra de esto es que, si bien las primeras concesiones se otorgaron bajo la Ley General de Minas, ya en 1918 se aprueba la primera Ley de Hidrocarburos, en la que se establecían regalías específicas más altas a la explotación de petróleo que a la de otros minerales. Se reducían los territorios y los períodos bajo concesión. Y, después de un debate público, se hace explícito el monopolio de la propiedad del Estado sobre las reservas de hidrocarburos, excluyendo de cualquier participación a los terratenientes privados.

El apetito por mayores rentas y las demandas crecientes del capital extranjero por obtener concesiones en el país, dio pie a que, en el lapso de dieciocho años, entre 1918 y 1936, se aprobaran en el país diez leyes de hidrocarburos, cada una representando respecto a la anterior mayores exigencias por parte del Estado propietario.

Se creó así un mosaico de concesiones heterogéneas, difíciles de administrar, con rendimientos muy disímiles para el Estado y en muchos casos con condiciones sumamente favorables para las compañías. Éstas, a su vez, se negaron a licitar bajo las leyes aprobadas a finales de la década de los treinta, por considerar que ofrecían condiciones no rentables.

1943

La necesidad de suministro seguro por parte de las fuerzas aliadas con motivo de la Segunda Guerra mundial, catalizó un acuerdo entre el Estado y las Compañías que permitiera unificar todas las concesiones bajo una



misma legislación, la cual aceptarían ambas partes y permitiera aumentar la producción.

El Estado logró que las Compañías reconocieran su soberanía impositiva y quedaron sujetas a la Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISLR), aprobada en 1942. Además, se fijó en la Ley de Hidrocarburos, aprobada en 1943, una regalía mínima de 1/6 (de las más altas para la época), la cual se podía reducir por excepción para prolongar la vida útil de los yacimientos. La combinación de las tasas de regalía e ISLR, aseguraba una participación estatal en el superávit operacional de las empresas operadoras cercana al 50%. Pocos años más tarde, esto se formalizó en el famoso acuerdo de 50:50.

Por su parte, las Compañías pudieron renovar todas las concesiones otorgadas hasta ese momento por cuarenta años bajo las condiciones de las nuevas leyes. Esas concesiones se podrían renovar por el mismo lapso a mitad de período, esto es, a los veinte años por otros cuarenta.

Un horizonte largo de inversión y reglas distributivas percibidas como estables y razonables, dieron pie a la fase de más vigorosa expansión de la producción de la industria petrolera en el país y consolidaron a Venezuela como el primer exportador mundial de petróleo hasta principios de los setenta.

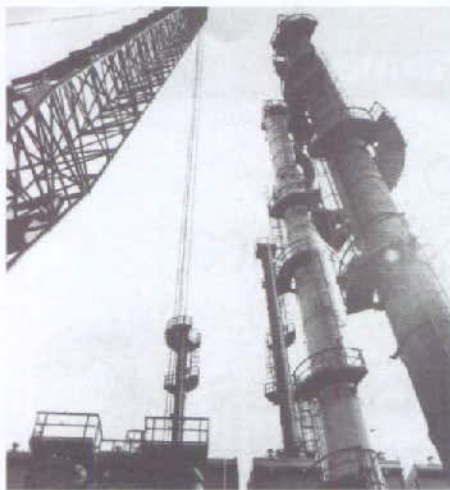


Al momento de otorgarse las primeras concesiones, existía ambigüedad jurídica en los derechos de propiedad sobre las reservas de hidrocarburos, lo cual dio pie a que los propietarios de las tierras privadas participaran de los pagos iniciales que hicieron las empresas extranjeras en detrimento de los pagos al Estado.

Como parte de la modernización institucional del sector petrolero nacional, se implantó un programa de formación de recursos humanos especializados que vendrían a nutrir la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (MMH), contraparte estatal de las empresas transnacionales.

Además, se fundaron escuelas especializadas de Geología e Ingeniería de Petróleo en las Universidades del Zulia y Central de Venezuela.

El país empezaba en forma sistemática a acumular conocimiento para el mejor aprovechamiento de



su vasta base de recursos de hidrocarburos.

1958

La fase de expansión vertiginosa de la actividad, a la que dan pie los acuerdos alrededor de la Ley de 1943, llegó a su fin con una serie de eventos que se inician en 1958 con el rompimiento del acuerdo de 50:50, al ampliarse la base para el cálculo del ISLR petrolero y por esta vía aumentar el Estado su participación.

Además, en las concesiones otorgadas en el país en 1956-57 se da cabida, al igual que en concesiones otorgadas en la misma época en el Medio Oriente y a principios de los sesenta en el Norte de África, a empresas petroleras independientes, dispuestas a pagar mejores condiciones, debilitando así irreversiblemente el poder de las Siete Hermanas.

A esto sigue el nacimiento de la OPEP en 1960, el oligopolio de Estados propietarios del grueso de las reservas mundiales, el cual, con mucho éxito, coordinaría sus políticas en pos de una mayor participación en el excedente operacional de las compañías durante los siguientes tres lustros, hasta asumir el control directo de la producción en sus respectivos territorios.

El cuarto episodio que marca el rompimiento de los acuerdos de 1943, es la no renovación de las concesiones al cumplirse la mitad del período en 1963. La única empresa que, por razones obvias, recibiría nuevas concesiones fue la

estatal Corporación Venezolana del Petróleo, fundada a principios de los sesenta.

Una vez roto el molde del 50:50, inspirado en la tesis del agotamiento de las reservas, en medio de un ambiente crecientemente nacionalista, el Estado utilizó la vía expedita del aumento unilateral y soberano de la tasa de ISLR, para incrementar su participación en el excedente operacional de las compañías, la cual llegó a ser del 90% en los años previos a la nacionalización.

La creciente presión fiscal y el horizonte cada vez más cercano de la reversión en 1983, provocó que las compañías extranjeras dejaran de invertir en el país. La excepción sería de nuevo la CVP en plena fase de expansión en esta década.

El Estado, después de casi medio siglo de producción de petróleo en el país, había ganado una experiencia que pocos podían imaginar, no sólo a través del personal especializado en el MMH, en particular la DGH, sino ahora a través de una empresa productora propia la CVP.

Sin embargo en el país tenía lugar un proceso mucho más profundo y menos tangible, el cual facilitaría la nacionalización de la industria petrolera. Por razones estrictamente económicas, desde su instalación en el país las empresas transnacionales se habían nutrido de personal nacional. El país en un principio podía ofrecer obreros poco especializados.

Después, con el tiempo, en la medida que el país se desarrollaba y se fundaban instituciones académicas a tal fin, se podría ofrecer personal cada vez más especializado. Pero, sin duda, sería al interior de las propias empresas transnacionales que se formarían y adqui-

rirían experiencia los nacionales que más tarde mantendrían la industria en funcionamiento, sin traumas, una vez que el Estado adquiriera el control de las operaciones.

1975

En el último trimestre de 1973, en una acción liderada por los países petroleros del Medio Oriente, los miembros de la OPEP pasaron a asumir el control unilateral de la producción en sus territorios. Las empresas petroleras transnacionales quedaban así reducidas al rol de operadoras sin ningún margen autónomo de movimiento.

En 1975, con la abundancia masiva de recursos que generaron los eventos de 1973, el Estado venezolano pudo comprar los activos productivos a las compañías privadas, años antes que revirtieran con motivo del fin de las concesiones. La industria petrolera pasaba a ser de propiedad estatal el 1 de Enero de 1976. La culminación de este proceso, visto en perspectiva, fue muy poco traumática.

Los primeros quince años después de la nacionalización se dedicaron a detener la caída del potencial de producción y frenar el deterioro de la infraestructura de la industria petrolera nacional, en la cual las empresas foráneas habían dejado de invertir desde principios de la década de los sesenta.

Para finales de los ochenta el potencial de producción se había consolidado, estaba muy avanzada la adecuación del parque refinador nacional, PDVSA se había establecido institucionalmente y estaba en marcha la política de internacionalización. Las empresas



transnacionales eran cosa del pasado y PDVSA consistía su mejor legado al país.

Con la estatificación de la Industria, la tensión natural entre el propietario del recurso natural y la compañía productora, se trasladó al interior del Estado venezolano. Por un lado PDVSA, actuando con la lógica de cualquier compañía, buscando maximizar su ingreso para invertir y aumentar la producción. Del otro lado, el Ejecutivo, esencialmente los ministerios de Energía y Finanzas, buscando maximizar su ingreso en confrontación con la compañía. La misma tensión distributiva del pasado. Justificada muchas veces con los mismos argumentos.

Se puede decir que en los últimos veinticinco años se repitió el ciclo de traslado del rol dominante de la compañía al propietario del recurso, similar a lo que sucedió en el medio siglo anterior entre las transnacionales y el Estado. Ahora desde PDVSA hacia el Ejecutivo. Veamos.

1990

A principios de la década de los noventa el Estado venezolano, en sus diferentes instancias, articuló una política para la expansión significativa de la capacidad de producción de petróleo en el mediano plazo. Esta estrategia se conoció como el Plan de Expansión de PDVSA y se implantó a lo largo de toda la década.

Para financiar la inversión que requería el aumento de la actividad, el Legislativo, redujo la carga impositiva sobre la industria petrolera al eliminar el Valor Fiscal de Exportación, el cual aumentaba la base para efectos fiscales en un 20%.

Un componente singular de la estrategia de aumento de la capacidad de producción del país en la década de los noventa fue la apertura a la inversión privada, en el marco que brindaba la Ley que Reservó al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

La entrada del capital privado se justificó por razones que fueron desde el financiamiento a la capacidad de ejecución, pasando por el aporte de tecnologías es-

pecializadas y la apertura de nuevos mercados.

Hay que dejar claro de entrada que la implantación de esta orientación de política no se hizo sin controversia y la resistencia de sectores del país político y sectores del propio Estado.

Los Ministerios de Energía y Finanzas, principales fiscalizadores y perceptores de las rentas que debía pagar PDVSA al Estado, veían sacrificados parte de sus ingresos para dedicarlos a inversión en el sector petrolero bajo la premisa de mayor ingreso futuro.

De igual manera, sectores políticos arguyeron que dichos ingresos tenían mucho mejor destino en otros gastos del Estado bien educación, salud, vivienda, seguridad o cualquier otro diferente a la muy cuantiosa inversión petrolera. Este argumento tenía atractivo en sectores de la población por la muy desproporcionada magnitud de las inversiones en el sector petrolero y en el resto del Estado.

Además, el hecho de que se abriera la inversión petrolera al capital privado, en particular extranjero, sacó a relucir los viejos resquemores nacionalistas y rentistas de desconfianza hacia el capitalista que se estaría apropiando de una fracción exagerada del ingreso petrolero nacional.

El crecimiento físico de PDVSA a lo largo de la década de los noventa, junto con una actitud cada vez más asertiva frente al país por parte de su gerencia en la que consideraban debía ser la orientación de política petrolera, colocó crecientemente a la empresa en el centro del debate político nacional.

La ancestral tensión entre el dueño del recurso y el inversionista por el destino de los recursos que siempre había estado presente, se exacerbó y PDVSA pasó a ser atacada por sectores del país con los mismos argumentos y adjetivos usados cuarenta años antes para atacar a la industria petrolera transnacional. Mientras, por su lado, la Empresa hacía uso de su poder mediático y político para hacer valer e imponer sus argumentos.

La actualidad

PDVSA ganó una primera batalla al lograr imponer su Plan de Expansión y Apertura a lo largo de los noventa. Sin embargo, la reacción en contra de la Empresa y la orientación de política petrolera que ella representaba, terminó por aplastarla, mientras se ha impuesto una política petrolera que ha tenido como objetivo, en lo económico, maximizar el ingreso fiscal aun a expensas, como ha sido, de la descapitalización de la Empresa, y, en lo político, someter totalmente a PDVSA al control del Ejecutivo y silenciarla como actor con un grado de autonomía.

En otros artículos aparecidos en SIC he analizado en detalle el auge y la declinación de la actividad de PDVSA entre 1990 y 2003, así como la evolución en la distribución del ingreso petrolero que yace en el sustrato del devenir del sector en este período.

El hecho es que, en los últimos cinco años, se ha diezmado la actividad productiva petrolera, en cierta manera como sucedió en los quince años entre 1960 y 1975. La reconstrucción del sector pasa por el diseño e implantación de una nueva arquitectura institucional. Por qué esto es necesario y una propuesta de marco institucional será asunto del próximo artículo.

Por cierto, quizás no es azar el ciclo de quince años entre los hitos que marcan la evolución institucional del sector petrolero: 45 - 60 - 75 - 90 - ¿2005?.

Ramón Espinasa. Ph. D. Cambridge