

## Venezuela: fortunas y penas de un país petrolero

Luis E. Lander  
Margarita López Maya

Venezuela fue tocada por la suerte en el siglo XX. Luego de haber sido hasta principios de ese siglo un país pobre y de escasa relevancia en América Latina, gracias al petróleo logró uno de los procesos modernizadores más exitosos de la región. Por varias décadas sus clases medias y altas ostentaron niveles de vida comparables a las del mundo desarrollado. Para mediados de la década de los 70 el ingreso *per capita* venezolano igualaba al de Alemania Occidental y doblaba al de Italia. Además, su democracia era vista como una de las más estables y sólidas del continente. Ese bienestar estuvo estrechamente vinculado con la innegable importancia que desde los años 20 tuvo Venezuela en el mercado internacional de los hidrocarburos. Tan temprano como 1928 este país se convirtió en el segundo productor mundial de petróleo, sólo superado por los EE. UU. Y desde ese año y hasta 1970 fue el mayor exportador petrolero del planeta. Con la nacionalización en 1976, la compañía estatal Petróleos de Venezuela S. A. (Pdvsa) se convirtió en la más grande empresa de América Latina.

Pero la bonanza que el destino petrolero le ha otorgado a Venezuela, no ha estado libre de contradicciones. La modernización financiada con los petrodólares tuvo siempre pies de barro. El carácter “rentista” de la economía moldearía un aparato de Estado y una sociedad acostumbrados a la riqueza fácil y dependientes en extremo de los vaivenes del mercado petrolero internacional. A pesar de los discursos y los esfuerzos realizados a lo largo del siglo por construir una economía más diversificada, todavía hoy la participación del petróleo en el PIB es de casi un tercio y las exportaciones petroleras alcanzaron el 81,2% en el 2000 y el 76,5% en el 2001 del total de las exportaciones venezolanas.

En los últimos veinte años, las debilidades internas de su economía, aunadas a las nuevas condiciones internacionales de la globalización neoliberal y

el fin de la guerra fría, han sumido al país en un largo y penoso proceso de deterioro económico y social que ha revertido importantes conquistas alcanzadas en años previos. Venezuela ahora exhibe niveles de informalidad en el empleo que sobrepasan a la mitad de su población económicamente activa; según CEPAL, el 44% de sus familias vive en condición de pobreza y cerca de la mitad de éstas en condición de indigencia. Al asomarse el siglo XXI, a estas calamidades se le suma una aguda crisis política aun no resuelta que amenaza el futuro de su democracia. En la resolución de esta crisis el petróleo tendrá un papel protagónico.

### ***Algo de historia***

El primer campo petrolero de Venezuela, el campo Guanaco, se estableció en 1913. Al año siguiente fue descubierto el primer campo de importancia, el gigantesco campo Mene Grande que continúa hasta hoy productivo. El potencial petrolero del país quedó confirmado con la violenta irrupción del pozo exploratorio Barroso 2 en diciembre de 1922 que durante nueve días arrojó de manera incontrolada más de cien mil barriles diarios. Desde esa fecha el país entró por la puerta grande al club de países productores de la principal fuente de energía mundial del siglo XX.

Un país tropical, pobre, palúdico, se convierte, gracias al petróleo, en centro de atracción para los grandes capitales transnacionales con su avanzada tecnología. Si bien en un principio estos capitales se instalaron a sus anchas imponiendo sus condiciones, desde muy temprano la acción tesonera y visionaria de algunos venezolanos permitió que el Estado fuese fortaleciendo su posición de propietario del recurso y ejerciera acciones en defensa de sus intereses. Desde inicios de la actividad petrolera en el país, el Estado, entre otras acciones, promulgó varias leyes para regular la relación entre él como propietario y las compañías productoras foráneas. Sin duda la más importante y trascendente de esas leyes fue la Ley de Hidrocarburos de 1943. Discutida en medio de la segunda

guerra mundial y dentro de la política de buena vecindad del presidente estadounidense F. D. Roosevelt, esta ley estableció la soberanía impositiva del Estado venezolano y unificó el régimen de concesiones, tanto para las previamente otorgadas, como para las que se darían posteriormente. Esta ley estuvo vigente hasta noviembre de 2001, cuando el presidente Chávez promulgó una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos que, con la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos aprobada en 1999, derogarían toda la legislación previa. Con estas leyes el gobierno aspira a constituir el nuevo marco legal para la actividad petrolera en el país en el siglo XXI.

La Ley de Hidrocarburos de 1943 fue un reflejo de la conciencia adquirida ya en ese entonces por el Estado y la sociedad de los intereses en juego en el negocio petrolero y las estrategias a desarrollar para defender sus intereses como país dueño del recurso natural. Por una parte, se diseñan instrumentos para capturar cuotas crecientes de los ingresos del negocio. La soberanía impositiva establecida en la ley, es instrumentada mediante una ley del impuesto sobre la renta que crea un tramo especial para pechar a las empresas petroleras. Con el impuesto sobre la renta y otros instrumentos como la regalía y posteriormente los valores fiscales de exportación, el Estado venezolano se garantizó un ingreso fiscal creciente que le permitió ser el motor central de la modernización de la sociedad. En 1948 se convirtió en ley de la República un acuerdo alcanzado, no sin tensiones, con las trasnacionales, según el cual la participación del fisco en las utilidades de la industria nunca podría ser menor al 50%. Esta fórmula, conocida como el *fifty- fifty*, terminó convirtiéndose por más de una década en el modelo que regularía la participación de los Estados de los países productores en el negocio petrolero. Fue el Estado venezolano el que en 1959 rompió ese acuerdo y mediante una modificación en el impuesto sobre la renta, exigió y obtuvo el 60%. En este aspecto, Venezuela marcaba el camino que seguirían los nuevos, para la época, países productores del Golfo Pérsico.

Por otra parte, el Estado no se limitó sólo a la búsqueda de mayores ingresos fiscales de origen petrolero. Hubo también interés en incrementar su participación en la gestión misma del negocio. En 1930 se creó el *Servicio Técnico de Hidrocarburos* en el Ministerio de Fomento, que tenía entre sus funciones, además de controlar volúmenes de producción para asegurar el pago completo de los impuestos, supervisar aspectos técnicos de la producción como la distancia entre los pozos, la conservación de la presión en los yacimientos y disminuir la quema del gas asociado. En 1960 fue creada la Corporación Venezolana de Petróleo CVP, que fue la primera empresa pública del ramo, cuyo objetivo era participar directamente en todas las actividades de la industria de los hidrocarburos. En 1971 se le reserva a la CVP la comercialización del gas en el mercado nacional y en 1973 la totalidad del mercado interno de combustibles y demás productos derivados de los hidrocarburos.

El primero de enero de 1976 Venezuela amanece con su industria petrolera nacionalizada. Este sería el punto culminante, y en cierto sentido final lógico, de la estrategia desarrollada en las décadas anteriores. Se creó Pdvsa como casa matriz de un conjunto de empresas operadoras que hasta la noche anterior eran subsidiarias de trasnacionales foráneas. Si bien ésta era el sueño largamente acariciado por la sociedad y el Estado venezolano, sería también el comienzo de problemas imprevistos. Durante años el Estado fue preparándose, adquiriendo destrezas y habilidades, fortaleciéndose para lidiar con las trasnacionales petroleras. Paradójicamente, la nueva situación lo encontraría sin saber muy bien cómo conducirse.

Un tercer aspecto crucial de la estrategia petrolera venezolana fue el establecimiento de alianzas estables con otros países productores para la defensa de sus intereses comunes. Desde finales de los 40 el petróleo proveniente de la región del Golfo Pérsico fue adquiriendo participación creciente en el mercado mundial. Ese petróleo, comparado con el de Venezuela, es más barato y de mejor calidad. Además, los avances ya alcanzados por Venezuela en su relación con las

compañías se ponían en riesgo al entrar estos países a competirle. Luego de diversas iniciativas, en 1960 en la ciudad de Bagdad y bajo la promoción de Juan Pablo Pérez Alfonzo de Venezuela y Abdullah Tariki de Arabia Saudita, se funda la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, que tiene como principal objetivo la defensa de los precios y que ha sido la alianza de productores de materias primas más exitosa.

### **Crisis política y petróleo**

Luego de la nacionalización el Estado venezolano perdió su capacidad para diseñar e implementar políticas para el sector petrolero. Al hacerse públicas las compañías petroleras, los roles de propietario del recurso y de productor, con anterioridad nítidamente diferenciados, se desdibujaron. Para fines de la década de los 80 se hace evidente que el centro de formulación de las políticas petroleras ha pasado a la industria, más precisamente en la gerencia ejecutiva de Pdvsa. La política de *Apertura Petrolera*, implementada en los 90, fue la mejor expresión de la transformación que se había operado. Con esta política se dio nueva entrada a los capitales trasnacionales a las actividades primarias en condiciones desfavorables para el país, pues se redujo el ingreso fiscal petrolero, se renunció a la soberanía jurídica e impositiva y se entró en abierta confrontación con los socios de la OPEP, al privilegiar volúmenes sobre precios. El Ministerio de Energía y Minas sufrió un proceso de deterioro y ya para el segundo gobierno de Rafael Caldera (1994–1999) aparece subordinado a la gerencia de Pdvsa.

Esta evolución de la política petrolera va a encontrar rechazos y resistencias en diversos sectores del Estado y la sociedad que perciben que con la *Apertura* los intereses de la industria se colocan por encima de los intereses nacionales. Es indudable que es del interés nacional una industria sana y fuerte, pero ello no debe lograrse a expensas de intereses nacionales mayores. El ingreso fiscal de origen petrolero es esencial para la inversión pública en sectores no petroleros y de allí su importancia como dinamizador de la economía y fuente

de inversión social. En la campaña presidencial de 1998 alrededor de la candidatura de Hugo Chávez se aglutinan sectores críticos a la política de la *Apertura*. Entre ellos se encuentran algunos que habían participado en la redacción de la Ley de nacionalización.

Con el triunfo electoral de Chávez las políticas de la *Apertura* son frenadas y entra en el primer plano de la escena una nueva concepción. En el proyecto alternativo emergente, esbozado en la Constitución de 1999, se contempla la defensa de niveles “razonables” de ingreso fiscal petrolero, mayores grados de industrialización aguas debajo de la materia prima, con incentivos al capital nacional. Además, se hace explícito el compromiso con la OPEP en la defensa de los precios en el mercado internacional. Este enfoque rápidamente entró en pugna con sectores mayoritarios de la gerencia de Pdvsa, quienes con el correr de los meses entraron en un enfrentamiento frontal con el Ejecutivo.

La marcha del 11 de abril de 2002, que terminó siendo plataforma de lanzamiento del golpe de Estado que derrocó al presidente Chávez por 48 horas, tuvo su epicentro en este conflicto. La convocatoria a la marcha por parte de Fedecámaras, la patronal, y la CTV, la confederación sindical, se hizo en solidaridad con un conflicto en Pdvsa que venía desarrollándose desde el mes de febrero a propósito de la designación de una nueva directiva nombrada por el Ejecutivo. A nombre de la llamada “meritocracia” sectores de la gerencia ejecutiva y de la nómina mayor rechazaban el nombramiento de funcionarios que respaldarían el proyecto del Presidente. Se negaban a subordinar los intereses de la empresa a los de la nación y se resistían a que la conducción de las políticas del sector retornara al Ejecutivo. Siendo Pdvsa la compañía más grande de América Latina y dadas las características pugnas del propio Presidente, ese enfrentamiento no pudo sino desembocar en un choque de trenes. Aunque después de abril ese conflicto ha bajado de intensidad, lejos está de haberse resuelto.

La severa crisis política que hoy vive Venezuela tiene muchas más aristas que la vuelven en extremo compleja y de difícil resolución. Pero, no cabe duda, detrás del petróleo se mueven muy poderosos intereses y millones de dólares, y que eso le da su carácter protagónico. En este momento el gobierno ha colocado al frente de la industria a una de sus figuras más estelares: Alí Rodríguez Araque. Después del golpe de abril, quien venía ejerciendo la secretaria general de la OPEP, después de haber sido su presidente y primer ministro de Energía y Minas del gabinete de Chávez, es llamado a Caracas para desactivar esa bomba que amenaza con hacer sucumbir el proyecto chavista. Tarea nada fácil la que ahora le toca a Rodríguez.

En los próximos años los hidrocarburos seguirán signando el destino de Venezuela. Las reservas probadas de crudos convencionales son las más cuantiosas del hemisferio occidental y las segundas mayores del mundo. Si a esas reservas se suman las de crudos extra pesados que yacen en las márgenes del río Orinoco, son las más voluminosas del planeta. Además, las perspectivas para la explotación del gas natural son también promisorias en un mundo que en los años venideros estará cada vez más sediento de este recurso. El oro negro, como siempre, está en el centro de los acontecimientos, aunque un ojo poco entrenado puede que no lo perciba.