

## VI Jornadas Uruguayas de Historia Económica

**Simposio:** Energía y desarrollo en América Latina: las fuentes y los usos en las transiciones energéticas

### **Un Estado dentro del Estado. Sobre la relación entre PDVSA y el Estado Nacional Venezolano (1980-2014)**

Dr. Fernando G. Dachevsky

Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Buenos Aires - CONICET

#### **Resumen:**

En el presente trabajo nos proponemos analizar la conflictiva relación que hubo entre PDVSA y el Estado Nacional Venezolano desde 1980 a la actualidad. Se trata de un período que se caracterizó por la internacionalización de activos de PDVSA y un creciente conflicto doméstico por la utilización de los recursos petroleros. En este marco se producirá el proceso que se conoció como la “Apertura petrolera”. Sus críticos señalarán a dicho proceso como responsable de crecientes fugas de renta petrolera desde Venezuela hacia el exterior. En cambio, sus defensores la presentarán como una vía necesaria para potenciar la producción petrolera venezolana, que en sus diagnósticos se encontraba estancada por culpa del carácter rentístico de la economía de dicho país. Aquí buscaremos mostrar que dicho proceso derivará en 1) una expansión del producto que puso a Venezuela en contradicción con el sistema de cuotas de la OPEP y 2) un conflicto entre la gerencia de PDVSA y el gobierno venezolano que estallará durante la presidencia de Hugo Chávez.

A partir del análisis de fuentes estadísticas del sector petrolero venezolano, de los balances de PDVSA y de estadísticas del sector público, nos proponemos ponderar los efectos del proceso de apertura en las formas de participación fiscal del Estado venezolano en los recursos manejados por PDVSA, buscando identificar, principalmente, cambios y continuidades durante la década de 1990 y 2000. A modo de hipótesis planteamos que el gobierno de Chávez modificó de manera significativa la relación entre el Estado venezolano y PDVSA, pero que ha quedado latente el potencial conflicto con el sistema de cuotas de la OPEP.

La historia económica venezolana condensó, sobre todo durante la década de 1960 y 1970, un fuerte crecimiento industrial asociado a la sustitución de importaciones. Sin embargo, luego de la abrupta suba y caída de los precios del petróleo de finales de la década de 1970 y comienzos de los años 1980, se produjo un colapso de su economía no petrolera, del cual no pudo recuperarse. A pesar de que en la década de 2000, el aumento sostenido del precio del barril benefició a la castigada economía venezolana, no fue suficiente para dejar definitivamente atrás sus problemas económicos.

De manera análoga al resto de las economías latinoamericanas que se especializan en la exportación de materias primas, los ciclos económicos venezolanos se caracterizaron por una dinámica conflictiva entre un sector que explota recursos naturales con una alta productividad y competitividad internacional y un sector orientado al mercado interno con baja competitividad y necesitado de transferencias provenientes del otro sector para poder operar. Esto que podríamos llamar una estructura dual, ampliamente reconocida para el caso argentino a partir de una dinámica que enfrentaba los intereses inmediatos del sector agrario e industrial, se desarrolló en Venezuela de manera particular. Mientras en la Argentina las relaciones entre agro e industria son relaciones entre privados que están mediadas por la política estatal, en Venezuela el sector petrolero se encuentra en manos del Estado, desde que se produjera la nacionalización petrolera de la década de 1970.

En consecuencia, sobre todo desde la década de 1980, los ciclos económicos y políticos venezolanos y las disputas por la apropiación de los recursos extraordinarios del petróleo, que tomaron un carácter más violento desde la década de 1980, no tomaron la forma política de un conflicto con el “campo” (como ocurriera en Argentina en 2008), sino que se desarrollaron en el seno del propio Estado nacional.

En una economía de estructura dual donde el polo exportador es propiedad del Estado, los conflictos por la apropiación de recursos se desarrollan de una manera particular. Nuestra investigación tiene como objetivo el estudio de los cursos de apropiación de renta petrolera en Venezuela y sus formas políticas. Entendemos que esta clase de estudio es necesario para una mayor comprensión de las perspectivas actuales de la economía venezolana.

En el presente trabajo nos centraremos en la conflictiva relación entre Estado nacional y PDVSA. Veremos que la dinámica antes mencionada se tradujo en Venezuela en la transformación de PDVSA en una estructura que, aunque estatal, se autonomizó y rivalizó

con la conducción política del Estado nacional. En una estructura que, llegando a adquirir un volumen de operaciones comparable al gasto público total del Estado, se convertiría en una suerte de Estado dentro del Estado. El propósito de nuestra investigación es estudiar las bases materiales y las formas políticas que tuvo esta relación.

En función de nuestro objetivo, el presente trabajo se propone presentar una resumida reconstrucción de las tendencias generales seguidas por la política petrolera venezolana y de la relación entre el Estado y PDVSA, para luego avanzar en reconocer que particularidades presentaron al respecto los gobiernos chavistas. La primera parte del trabajo estará dedicada a contextualizar nuestro objeto de estudio en el proceso general seguido por la economía venezolana desde la década de 1970. Luego, lo que se conoció como el colapso de la economía venezolana será sucedido por el denominado proceso de apertura, que será tratado en la segunda sección del artículo, para luego, finalmente, avanzar sobre las transformaciones introducidas por el chavismo. Nuestra hipótesis es que si bien los gobiernos de Hugo Chávez transformaron la relación entre el Estado nacional y PDVSA, logrando una mayor subordinación de la segunda al primero, su alcance fue limitado y no eliminaron las contradicciones que engendraron originalmente la relación conflictiva entre ambos.

### **De la nacionalización al colapso**

La denominada crisis del petróleo ocurrida durante la década de 1970 significó un súbito aumento en la renta petrolera venezolana. Las exportaciones venezolanas pasaron de sumar 3.166 millones u\$s en 1972 a 11.153 millones en 1974, solo dos años después (OPEC, 2015). A su vez, la suba los precios del petróleo se darían en un marco de cambios en los regímenes de propiedad en los países productores, que avanzaban en la nacionalización de la industria. De esta manera, se avanzaba en una mayor participación en la apropiación de la renta, que antes se les escapaba de las manos, dado los sistemas de fijación de precios establecidos desde la segunda posguerra. En el caso de Venezuela, a diferencia de países

como Arabia Saudita donde el proceso de nacionalización fue más acotado<sup>1</sup>, la “crisis del petróleo” sería acompañada de una completa nacionalización de la industria en manos de PDVSA. A su vez, si bien la nacionalización significó en lo inmediato el pago de indemnización, el pago realizado fue de 1.000 millones de dólares (Mommer, 1989: 253), mientras que, como vimos, el valor de los ingresos por exportaciones venezolanas, sólo entre 1972 y 1974, se incrementó en más de 8.000 millones de dólares.

La crisis y la nacionalización representaron un incremento abrupto y significativo de los ingresos petroleros, que en lo inmediato se tradujo en un rápido repunte del conjunto de la actividad económica. La renta petrolera incrementada durante estos años tendría como principal curso de apropiación la mediación estatal mediante el cobro de regalías e impuestos para financiar el gasto del Estado (Dachevsky, 2011). Se advierte durante estos años la mayor presencia del Estado en el financiamiento de la inversión de empresas públicas y privadas. En lo referido a las estructuras no residenciales con financiamiento estatal, se destacaron las obras de infraestructura de energía eléctrica (55,7%), telefonía (11,4%) y el Metro de Caracas (6,9%) entre otras. En lo referido a la inversión industrial, la financiación pública se concentraría fuertemente en la siderurgia (58%) y en segundo lugar la industria del aluminio (21%) y la petroquímica (11,5%), seguida por una amplia lista de industrias con participación minoritaria (Bello y Suprani, 1980).

De conjunto, sería notorio, durante los años 1974-1983, el incremento de las inversiones en capital fijo. La IBIF no petrolera pasaba de los 2.292 mil millones de bs en 1972 a 8.097 en 1978. Sin embargo, desde comienzos de la década de 1980, la economía venezolana se caracterizó por un colapso de su economía no petrolera. Del crecimiento basado en la sustitución de importaciones, registrado durante las décadas previas, y la expansión de la inversión de capital fijo, pasó a una contracción absoluta que, en buena medida, persiste hasta la actualidad. Lo cual, se reflejó particularmente en el estancamiento y caída de la productividad industria en términos absolutos. Venezuela es uno de los pocos países cuya productividad física, no ya en relación a potencias como Estados Unidos sino en términos absolutos, se encuentra estancada hace décadas (gráfico 1). En la actualidad, la producción

---

1 La nacionalización del petróleo fue un denominador común en los países de la OPEP, aunque esto se realizó con distintos alcances respondiendo, en muchos casos, a las diferentes posibilidades de poder continuar, luego de nacionalizada la empresas, las operaciones con normalidad. Por ejemplo, en países como Arabia Saudita, la nacionalización gradual habría tenido como finalidad el poder conservar la mano de obra calificada, que de otro modo hubiera perdido (Marcel y Mitchell, 2006: 130).

manufacturera física por obrero es menor a la de 1985. Cabe señalar que el mencionado colapso vino acompañado de una caída en la tasa de ganancia del sector industrial (Dachevsky, 2011).

Fuente: elaboración propia en base a World Bank, UNIDO, BCV y Baptista (2006).

El incremento de la renta petrolera y la renovación del capital fijo no petrolero no sentaron las bases de una renovación industrial ni la superación de la estructura dual que caracterizó a Venezuela en la etapa anterior. El desempeño del sector no petrolero venezolano lejos está de mostrar una expansión de la acumulación de capital y que continuó un estancamiento que arrastra hace cuatro décadas. Los cotos laborales unitarios, que constituyen una aproximación a la competitividad, se duplicaron en Venezuela durante las décadas de 1980 y 1990, mientras en Estados Unidos se reducían a la mitad<sup>2</sup>. El pequeño capital, de escala restringida al mercado interno apropiando renta petrolera, que décadas atrás aparecía como el vector de la nacionalización, comenzaría a ponerse en evidencia como un lastre cada vez más insostenible, que nunca tuvo la potencialidad de transformarse en capitales medios.

Las razones del colapso venezolano son todavía objeto de debates. La explicación clásica de la Enfermedad Holandesa pone énfasis en la desestructuración provocada por el efecto de los ingresos de exportación primario en la apreciación de la moneda nacional y su impacto negativo en la competitividad del sector transable. Si bien, las teorías de la Enfermedad Holandesa, del resource curse y del rentismo retoman fenómenos que efectivamente suceden en la práctica (fundamentalmente, en lo referido a la contracción del sector manufacturero), creemos que fallan al dar cuenta de la causalidad última del problema. En definitiva, la pregunta a responder es ¿son los problemas de la economía venezolana de las últimas décadas causados por la renta de la tierra y sus mecanismos de apropiación? Es decir, ¿es el colapso venezolano la consecuencia lógica de la apropiación de renta petrolera?

---

<sup>2</sup> En base a Baptista (2006).

Un primer problema con aquellas explicaciones que atribuyen a la renta petrolera la causa última del colapso venezolano se presenta cuando se toma en consideración el hecho de que durante las décadas previas al colapso, el crecimiento industrial venezolano fue, de hecho, impulsado por la renta. Este problema es señalado autores como Haussmann quien discute la idea de que el colapso se debe a que es una economía apoyada en recursos naturales, dado que esta idea no da cuenta de que los 60 años anteriores se creció en base al petróleo (2001: 4). Es decir, las explicaciones que atribuyen a la renta la causa del colapso no pueden abstraerse de la contradicción que significa el hecho de que su causa sea lo mismo que anteriormente generó un efecto contrario.

A nuestro entender, el efecto de la renta en la acumulación de capital en Venezuela constituye un campo que demanda de nuevos abordajes. A fines del presente trabajo, nos limitamos a señalar 1) que el boom petrolero y el crecimiento de las inversiones en capital ocurridas desde la década de 1970 no revirtieron el carácter mercadointernista de la industria no petrolera venezolana, ni sus límites de competitividad; 2) a partir de la década de 1980, la economía no petrolera agudiza su dependencia respecto del sector petrolero y 3) que el proceso de apertura petrolera, que analizaremos a continuación, se inició en un contexto en el que la economía no petrolera se encontraba en un estado de debilidad.

### **Del proceso de apertura al chavismo**

Más allá de los mencionados cambios en el volumen de renta apropiable, la nacionalización del petróleo, a mediados de la década de 1970, en manos de manos de Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) dio comienzo a una serie de transformaciones en la estructura petrolera venezolana. Lejos de tratarse de un simple cambio de manos, las nacionalizaciones ocurridas durante esos años en los principales países petroleros rompieron la integración vertical que disponían las grandes compañías internacionales. De la crisis surgirá una industria petrolera internacional dividida en dos grandes polos. Por un lado, las tradicionales compañías internacionales que ahora pasaban a controlar los procesos aguas abajo (transporte, refinación y comercialización) pero necesitadas de acceder al control de reservas. Por otro lado, compañías nacionales que controlan las principales reservas petroleras del mundo pero que no disponen de ningún control sobre el

circuito posterior a la extracción. Esta situación dio lugar a que se pusiera en marcha un proceso de reintegración internacional.

En primera instancia, la restructuración desencadenó un proceso de centralización de capital en el plano aguas abajo. Esto se tradujo en que no hubo una ampliación de la capacidad total de refinación, pero sí una centralización en cada vez menos manos de la capacidad existente. Desde 1974 en adelante, se observa el cierre muchas de refinerías, que se compensó por la ampliación de la capacidad de las que permanecieron. Por ejemplo, en 1974 se encontraban 273 refinerías en operación en los Estados Unidos, mientras que en 2010 esa cifra se redujo a 148, mientras que la capacidad total se mantuvo relativamente estable<sup>3</sup>. De hecho, desde finales de la década de 1970 que no se construyen nuevas refinerías en los Estados Unidos (Murray y Kishan, 2005).

Dicho proceso de centralización de la refinación no será ajeno a los países pertenecientes a la OPEP en general, ni a Venezuela en particular. Por el contrario, estos participarán de manera activa adquiriendo refinerías, total o parcialmente, en los países consumidores. Según el estudio de Al-Moneef (1998) ya para mediados de la década de 1990, Irán controlaba una refinería en el exterior (India), Kuwait controlaba tres (Italia, Dinamarca y Holanda), Libia controlaba cuatro (Italia, Alemania, Suiza y Grecia), Arabia Saudita controlaba seis (una en Corea, una en Filipinas, una en Grecia y tres en Estados Unidos) y Venezuela, que fue uno de los pioneros, controlaba dieciséis (una en Bahamas, seis en Estados Unidos, cuatro en Alemania, una en Bélgica, dos en Suecia y dos en Reino Unido). El proceso de internacionalización de compañías nacionales alcanzaría en Venezuela una dimensión conflictiva. Si la nacionalización procuraba captar una masa de renta petrolera internacional que se le escapaba de las manos a Venezuela, y a los países exportadores, para financiar a la economía no petrolera (Dachevsky, 2013), el desplome de la economía no petrolera (mencionado anteriormente) y la internacionalización de las compañías nacionales traerá consigo crecientes restricciones a la implementación de mecanismos de apropiación local de renta petrolera.

Bernard Mommer (2003) se refiere a los desafíos de la propiedad nacional en la actualidad remarcando que a medida que las compañías nacionales se internacionalizan, sus intereses se confunden cada vez más con los de las compañías internacionales. A diferencia de la

---

<sup>3</sup> En base a datos de Energy information Administration, en [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov)

década de 1970, ambos tipos de compañías tienen activos embargables en el extranjero. Las relaciones internacionales que fueron estableciéndose entre compañías y países productores, sobre todo desde la década de 1990, se han expresado jurídicamente en la firma de tratados bilaterales y multilaterales de inversión donde se establecen pautas que limitan cada vez más al ejercicio de la propiedad nacional. Es decir, que el marco legal que regula las relaciones de las compañías nacionales limita cada vez más a los estados nacionales para realizar un uso discrecional de los recursos petroleros.

En Venezuela, siendo el país de la OPEP que más avanzó en la internacionalización de sus activos petroleros, estas contradicciones se revelaron de manera creciente en el proceso que se denominó como de apertura petrolera. Se reconoce como inicio de este proceso a los años inmediatos posteriores a la salida de la crisis de 1989, durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez. Aunque, como señala Mommer (2002), desde el proceso de internacionalización iniciado en 1983 PDVSA comenzó a dejar de actuar como una compañía nacional para hacerlo como una compañía internacional que procuraba restringir los pagos de renta al gobierno y redirigir esos recursos a inversiones en extranjero.

Cabe aclarar que con esto no estamos afirmando que la aparición de PDVSA significó un retroceso en la captación de renta petrolera por parte de Venezuela. Su desarrollo inicial tuvo como propósito suplir las limitaciones que tenía el Ministerio de Energía y Minas (MEM) para interceptar renta. Sucede que si bien, tanto PDVSA como el MEM son entes estatales, dependientes del gobierno nacional, expresan posibilidades distintas para la intervención estatal. La primera expresa al Estado avanzando en un control efectivo de la tierra y la renta a partir de un ente que reúne el capital y los conocimientos requeridos por la actividad. PDVSA representa, independientemente de que recurra a contratos petroleros, la fusión de la propiedad de la tierra y el capital, pudiendo de esta manera programar las inversiones de acuerdo a los requisitos que exige cada subsuelo y contar con un mayor control sobre la magnitud del plusvalor extraordinario apropiable por el sector. PDVSA significa, a su vez, un avance sobre los problemas derivados de la fragmentación territorial, consolidando la subordinación del suelo al subsuelo. En cambio, el MEM no puede más que asumir las funciones de delimitación superficial del territorio y su puesta a disposición del capital petrolero. La aparición de PDVSA y la nacionalización del conjunto del capital petrolero bajo su comando significaron un avance hacia el control estatal de la renta



petrolera permitiendo captar renta petrolera internacional que se le escapaba a Venezuela cuando el negocio estaba controlado por compañías internacionales (Rivero, 1979, Mommer, 1989, entre otros). En efecto, la nacionalización en manos de PDVSA constituyó el auge en el desarrollo de la propiedad nacional del petróleo venezolano.

En este punto es importante distinguir con mayor precisión a qué nos referimos con propiedad nacional. Aun bajo dominio estatal, la propiedad de los yacimientos queda acotada a un espacio nacional de acumulación cuyos capitales, en el mercado mundial, deben entrar en competencia con capitales de otros espacios nacionales. En este sentido, a medida que en estos países se desarrolla la acumulación de capitales fragmentados que apuntan a apropiarse de la renta dentro del mercado interno, la propiedad estatal que históricamente aparece en primera instancia como una vía destinada a liberar al capital petrolero de las trabas que impone la propiedad privada, puede terminar transformándose en su opuesto. En consecuencia, pasa a comportarse como una propiedad que presenta las limitaciones propias de la propiedad privada, desde la perspectiva del proceso mundial, al transformarse en un atributo privado de los capitales que operan al interior del espacio nacional<sup>4</sup>.

Tanto en Venezuela como en los países petroleros de Medio Oriente comenzaron su producción a comienzos de siglo XX con regímenes de propiedad que liberan al capital petrolero de tener que enfrentarse a restricciones vinculadas al fraccionamiento de la tierra, así como también al pago de cánones de renta elevados. De hecho, durante las primeras décadas del pasado siglo, los países de Medio Oriente todavía gravaban a las actividades petroleras con impuestos que dependían de la magnitud de superficie explotada, en abstracción de la masa de producto (Bina, 2011; Mommer, 1989). El crecimiento de la renta dio lugar a un fuerte desarrollo de la industria no petrolera que demandaba crecientes masas de renta para subsidiar y sostener sus actividades orientadas al mercado interno (Dachevsky, 2011). Esta economía no petrolera mercado-internista dará los fundamentos necesarios para avanzar sobre las compañías internacionales con el objetivo de captar la mayor parte posible de la renta. Cabe señalar, a su vez, que la creciente competencia entre

---

4 El problema de la transformación de la propiedad estatal libre en propiedad nacional y su lugar en la determinación de la renta es pasado por alto por la bibliografía que analiza el desarrollo de la industria petrolera, salvo por Mommer (1988, 2003) quien reconoce esta diferenciación en una serie de valiosos trabajos destinados a analizar las formas concretas que fue adoptando el ejercicio de la propiedad territorial en distintos países.

las propias compañías arrendatarias, en el marco de la expansión internacional de postguerra, dará a los gobiernos de los países productores, incluido el venezolano, la fuerza necesaria para intervenir de manera decidida en el negocio.

En la medida en que el nacionalismo petrolero se expresaba en negociaciones de regalías y precios de referencias, el MEM apareció fue protagonista en el desarrollo de la propiedad nacional. Sin embargo, desde la nacionalización, el MEM fue perdiendo peso dentro del Estado venezolano y las funciones de recaudación de renta fueron en la práctica absorbidas por PDVSA. Luego, en el marco de internacionalización antes mencionado, las sucesivas gerencias de PDVSA actuaron como si fueran titulares de un capital arrendatario frente a un propietario territorial restringiendo a los gobiernos nacionales su capacidad de extraer renta petrolera para solventar el gasto de gobierno, procurando invertir dicha renta en el exterior. Finalmente, las posibilidades del Estado venezolano de captar renta de la tierra y de esta forma sostener la propiedad nacional de la renta fueron mermando a medida que PDVSA fue ganando peso propio, transformándose, como dijera Hugo Chávez, en “un Estado dentro del Estado”.

Esta tendencia se puso en evidencia sobre todo desde la crisis de 1989. Venezuela buscaba recibir nuevas inversiones petroleras bajo la forma de convenios de ganancias operativas. A lo largo de la década de 1990 llegaría a firmar 32 convenios operativos y 8 convenios de ganancias compartidas (Martínez, 2011:11). La reducción de regalías fue de tal magnitud que en ciertos campos marginales, ésta llegó a alcanzar sólo 1% (Mommer, 2003:256). De esta manera, durante la década de 1990 se resignificó la regalía, quitándole su propósito original. Además de la disminución de las tasas, desde 1996 se eliminarían los precios fiscales de referencia que permitían al Estado un mayor control del monto a recaudar.

La regalía es una forma de pago de renta que se diferencia de otros tipos de impuestos. No solo grava a los ingresos brutos, independientemente de los costos, sino que se fija como una participación en el producto físico, que luego es valorizado a un precio que es resultado de negociaciones posteriores. El porcentaje de la regalía determina la parte sobre la cual el terrateniente es propietario del producto, independientemente de las condiciones coyunturales en las cuales dicho producto se realice en el mercado. Desde la perspectiva del capitalista la regalía supone el riesgo de tener que pagarle renta al dueño de la tierra aun en caso de que la producción obtenida sea insuficiente para cubrir el capital adelantado y una

ganancia media esperada. Esto puede significar que, dada una tasa de regalía general para el país en función de una productividad promedio, ciertas tierras más costosas no puedan ponerse en producción puesto que el pago de renta traspasaría la ganancia normal del capital. Desde la perspectiva opuesta, el terrateniente se asegura un ingreso en la fase de explotación por más que el rendimiento logrado por el capitalista haya sido bajo. En este sentido, la regalía es un instrumento fundamental para que el propietario se resguarde de cualquier maniobra que haga el capitalista para manipular el registro de ganancias sobre las cuales se efectúen los pagos. En efecto, diversos autores señalan que la internacionalización de PDVSA permitía a la gerencia fijar precios de transferencias entre filiales que permitían eludir pagos de renta (Mendoza Potella, 2010).

El resultado de estas políticas fue una sensible caída general en la participación fiscal del Estado venezolano en el ingreso petrolero (ver gráfico 2). Mientras que en el período 1980 a 1989 la participación fiscal en el ingreso petrolero fue de un 70% en promedio, desde 1990, esta participación se redujo hasta 2001, con solo un 30%.

Fuente: elaboración propia en base a PODE, años varios

La reducción de la participación fiscal del Estado en la intercepción de la renta, lejos de aparecer como un mal necesario para atraer inversiones, era elogiada como una vía a seguir de largo plazo, para superar el denominado rentismo de la economía venezolana que, según se sostenía, terminaba ahogando al propio sector petrolero. En este sentido, quien fuera economista-jefe de PDVSA planteaba: “La presión fiscal en pos de una renta máxima diezmó el sector petrolero nacional” y que “la existencia de regímenes fiscales más flexibles y eficientes provoca que áreas similares a las analizadas sean desarrolladas en otros países petroleros a expensas de la producción nacional, en beneficio tanto de los gobiernos como de las economías de esos países” (BCV 2001: 277). De esta manera se proponía terminar en una situación en la que las ganancias de las empresas que operaban en Venezuela, por no encontrar áreas donde reinvertirlas, se redirigían al exterior.

La flexibilización fiscal sobre la renta petrolera aparecía como una vía necesaria para poder desarrollar yacimientos marginales que, frente a obligaciones de renta elevadas, no podían ponerse en producción. De esta manera se buscaba imitar regímenes fiscales en países como Reino Unido o Noruega donde las regalías fueron completamente eliminadas y sólo se gravan las ganancias efectivas<sup>5</sup>.

El fomento de la producción local no era un solo un slogan de la apertura petrolera, sino un objetivo real que ponía a Venezuela en abierta contradicción con el sistema de cuotas de la OPEP. Este sistema de cuotas, instaurado desde 1987, buscaba prevenir a los países miembros de los efectos negativos que conllevaría la sobreproducción de crudo sobre los precios. Cabe aclarar que ésta no era una mera posibilidad teórica, sino que había sido la realidad de la década de 1980, que se caracterizó por la sobreproducción de crudo, la caída de precios y el desarrollo de relaciones antagónicas entre países exportadores, al punto de llegar a conflictos armados.

Mediante el sistema de cuotas, la OPEP fija, tomando en consideración el nivel de demanda y de stocks de crudo en los países consumidores, un máximo de producción a ser repartido entre los países miembros de acuerdo a sus volúmenes de reservas reconocidas. Este programa acota las posibilidades de expandir la producción y se contradecía con la agenda del proceso de apertura que buscaba eliminar toda traba rentística al desarrollo de áreas marginales. Es decir, no acordar ninguna cuota que restringiese a la producción local sino expandirla en todo su potencial.

Fuente: OPEC anual statistical bulletin

La política de expansión de la producción por encima de la cuota se apoyaba fundamentalmente en el apresurado desarrollo de la Franja del Orinoco. Esta región se caracteriza por contener los más grandes yacimientos de crudo extrapesado del mundo. Dado que las cuotas de la OPEP contemplaban solo al crudo convencional, el crudo de la Franja brindaba una posibilidad inmediata de extraer crudo abundante no sujeto a la OPEP.

---

<sup>5</sup> Para una comparativa de los regímenes fiscales petroleros, incluidos los de Mar del Norte, ver DOR (2012).

Para comienzos de la década de 2000 el desarrollo del crudo extrapesado significaba, más allá de la orientación que se le buscara dar a la política petrolera venezolana, un apartamiento práctico de la organización (Mommer, 2003: 261).

Entre 1997 y 1998 se sitúa el punto cúlmine del proceso de apertura petrolera. Para esos años, las exportaciones venezolanas habían alcanzado, respecto de las exportaciones de la OPEP, su punto máximo. Es decir, la producción venezolana no solo había sido ampliada de manera absoluta sino que por encima de los demás países de la OPEP (ver gráfico 3). A su vez, como mencionamos anteriormente, la participación fiscal del Estado en el ingreso petrolero era menos de la mitad que el de la década pasada.

Sin embargo, para 1998 comienzan a mostrarse signos de una política opuesta. En el marco de la crisis internacional y la crisis fiscal del Estado venezolano, el entonces presidente Caldera acuerda con la OPEP una reducción de la producción de manera de contener la caída internacional del precio del barril. Luego, desde la presidencia de Chávez comenzaba a revertirse la política exterior petrolera y, como se observa en el gráfico precedente, las exportaciones de petróleo venezolanas comenzaron a reducirse respecto de las de la organización. A su vez, se acordaría con la OPEP la inclusión del crudo extrapesado en la cuota y en el conteo de reservas internacionales.

Desde ese año comenzó un conflicto por recuperar la regalía petrolera. El cual se profundizó bajo la presidencia de Hugo Chávez. Entre 1999 y 2001 se sancionan dos leyes referidas a la industria hidrocarburífera, las cuales tuvieron como eje la restauración de la regalía y la protección de los ingresos fiscales (Lander, 2002: 132). La regalía dejó de ser calculada a partir de las tasas internas de retorno de los proyectos y pasó a fijarse como un básico, ajustable según la productividad, del 30%. Estas medidas tuvieron un impacto significativo en la composición de la recaudación fiscal petrolera. Para 1997, la regalía representaba un 32% de los ingresos fiscales petroleros. El resto provenía mayormente de otras formas de impuestos a las ganancias efectivas. Para 2003, las regalías llegaban a representar el 74% de los aportes fiscales de la industria petrolera<sup>6</sup>.

El cambio en la política exterior y en la determinación de la renta no podía sino generar conflictos en torno al manejo de PDVSA. El proceso descrito seguido por ésta desde la nacionalización la había convertido en algo más que una simple empresa estatal. PDVSA es

---

<sup>6</sup> En base a datos de PODE.

una estructura que rivaliza con el Estado nacional por el manejo de la renta y con una dimensión no desdeñable. La afirmación de Chávez de que PDVSA se había convertido en un Estado dentro del Estado no resulta en modo alguna exagerada. Si tomamos como referencia las operaciones del conjunto de la empresa, considerando a sus filiales en el exterior, sus gastos operativos anuales eran para 1997 un 50% mayores a gasto público total del Estado venezolano. Con la nueva ley se buscaba recuperar del control de PDVSA fortaleciendo el rol del MEM. El cambio en la estructura impositiva buscaba forzar a PDVSA a reducir sus costos registrados, los cuales hasta el momento le servían como medio para eludir impuestos. Recién en el 2001 se hace que PDVSA empiece a llevar un registro público más detallado de sus costos, diferenciando sus operaciones en Venezuela de la del resto de sus filiales y a lo largo de las distintas fases del negocio. Hacia 2007, el gasto público venezolano era un 60% mayor a los gastos totales de PDVSA<sup>7</sup>.

Además del cambio impositivo, debe señalarse la aparición desde 2005 de los aportes de PDVSA al desarrollo social. Se tratan de aportes que PDVSA dirige al FONDEN. Esto es, un fondo para el financiamiento de inversiones controlado por el Ministerio de Planificación y el Ministerio de Finanzas. Estos aportes crecieron en importancia desde su aparición al punto de superar las regalías. Hacia 2012, último dato publicado, estos aportes llegaron a representar 43.865 millones de bolívares, superando ampliamente a la regalía, que se encuentra por debajo de los 20.000 millones de bolívares y constituyendo la principal forma de contribución al Estado (que totaliza 72.496 millones de bs) (PODE, 2012). Es de remarcar que buena parte del gasto social venezolano sea ejecutado directamente por la empresa petrolera. Lo cual, constituye una muestra de los alcances de esta empresa asumiendo tareas que corresponden al Estado nacional.

El aumento de los ingresos petroleros y su captación directa por el Estado nacional le permitió financiar una expansión significativa en las políticas sociales. En un reciente estudio (Seiffer et. Al., 2012) se muestra como el gasto social en Venezuela se expandió, sobre todo desde la segunda presidencia de Chávez, llegando a quintuplicarse los niveles de gasto social real por habitante respecto de los niveles alcanzados durante la década de 1990. De esta manera, observan los autores del citado estudio, el gobierno de Hugo Chávez se

---

<sup>7</sup> En base a datos de SISOV y balances de PDVSA.

caracterizó, más que cualquier otro gobierno anterior, por una política asistencial destinada a la contención de la población obrera sobrante consolidada en Venezuela.

De todas formas, como se revela claramente en el gráfico 2, el cambio en las formas de percepción de renta y lo que podría interpretarse como una mayor sujeción de la conducción de PDVSA no significó una participación fiscal en los ingresos petroleros significativamente superior a los de la década de 1990. El mayor ingreso estatal, que permitió financiar el aumento del gasto social, dependió más de su incremento absoluto resultado del aumento en los precios del petróleo, que de una mayor participación porcentual en los ingresos de PDVSA. Aun así, dicho aumento absoluto también fue limitado. Como se observa en el gráfico 4, los gobiernos de Chávez coincidieron con un importante crecimiento de la apropiación de riqueza petrolera por el Estado, sin embargo, desde 2008, y particularmente desde la crisis mundial en 2009, el poder adquisitivo de dicha recaudación se redujo notoriamente.

Fuente: elaboración propia en base a datos de PODE (2012) y BCV

La baja participación directa del Estado en la apropiación de renta tuvo como contracara la reaparición de la sobrevaluación del bolívar que se consolidó como principal mecanismo de transmisión de renta petrolera durante el chavismo, en niveles incluso superiores a los alcanzados durante el boom de la década de 1970. Es decir, que la mayor parte de la renta petrolera que cede PDVSA a la economía no petrolera venezolana se debe fundamentalmente a la sobrevaluación del bolívar con que debe liquidar sus exportaciones. Queda pendiente una medición que dé cuenta de manera completa de todos los cursos existentes de apropiación de renta.

Fuente: gráfico 1, BLS y BEA. Metodología en Kornbliht y Dachevsky (2011)

## **PDVSA: la propiedad nacional y sus límites**

Cuando se toma en consideración el desempeño de compañías petroleras estatales como PDVSA pareciera inevitable buscar analizarlas en función de la eficiencia que alcanzan en comparación al capital privado. Las compañías nacionales de petróleo tienden a una extracción menos intensiva de sus reservas (Wolf, 2008). Sin embargo, no consideramos que esto pueda reducirse a una diferencia de tipos gerenciamiento en abstracto, sino del hecho de ser compañías que al mismo tiempo que actúan como capitales, deben hacerlo como guardianes del suelo explotado y como sostenes de la generalidad de los capitales que actúan dentro de sus espacios nacionales. Las compañías nacionales se encuentran sujetas a mediaciones que no afectan a las internacionales. Mientras las compañías nacionales fueron creadas para a garantizar la mayor captación posible de renta dentro del espacio nacional, las privadas tienen como preocupación fundamental extraer la mayor cantidad de crudo posible dentro del plazo de la concesión/contrato que rige sus operaciones. Con esto queremos enfatizar en que el desempeño de las compañías petroleras no puede ser analizando en abstracción del problema de cómo se ejerce la propiedad de la tierra. Es decir, su análisis no puede reducirse a estudiar la eficiencia en sacar la mayor cantidad de crudo en el menor lapso posible, sino que debe considerarse también su capacidad para captar la mayor cantidad de renta petrolera internacional y distribuirla para el sostenimiento de los capitales que operan en su interior apropiando renta. Es decir, como sostenedores de la propiedad nacional del petróleo.

El desarrollo de la propiedad nacional condujo a la nacionalización de compañías, luego el desarrollo de dichas compañías condujo a reintegrar los eslabones rotos por la crisis petrolera de la década de 1970, avanzando en la internacionalización. En consecuencia, así como la necesidad de colocar el crudo en el mercado internacional las impulsó a adquirir activos en el exterior, la necesidad de desarrollar sus propias reservas las está llevando a garantizar una presencia cada vez mayor de las compañías internacionales en el plano de la exploración-extracción. Las razones de esta mayor presencia del capital extranjero son distintas en cada país, pero conjugan el requerimiento de acceder a tecnologías y conocimientos en la aplicación de mecanismos más sofisticados para el desarrollo de reservas, los cuales fueron desarrollados por las compañías que se encargaron de hacer expandir la producción en las regiones fuera de la OPEP (Marcel, 2006).



El proceso de apertura nos mostró que lejos de cancelar la disputa internacional por la renta, la nacionalización de la década de 1970 abrió una etapa en la cual la disputa territorial asumió nuevas formas. El conflicto entre el Estado venezolano y las compañías privadas internacionales arrendatarias fue sucedido por uno donde el antagonismo entre propiedad de la tierra y propiedad del capital se desplegó al interior del propio Estado venezolano como enfrentamiento entre la gerencia de PDVSA y el MEM.

Impulsado por los efectos de la crisis de 1998 y el alza en los precios internacionales, el chavismo encarnó el fortalecimiento del Estado apropiador de renta. Esto le ganó el pronto enfrentamiento con la conducción de PDVSA que se tradujo en el denominado paro petrolero de 2001 y el golpe de 2002. El chavismo pudo sobreponerse a esos obstáculos, aunque su avance sobre la renta petrolera fue limitado. Según vimos anteriormente, la política chavista hacia la renta, bajo las distintas modalidades de impuestos y aportes introducidos, permitió una recuperación inicial de la participación fiscal en la renta respecto de 1998, para luego caer a niveles incluso inferiores a los de la década de 1990.

Sobre esta base es necesario preguntarse acerca de las perspectivas del sostenimiento de la actual modalidad de propiedad nacional del petróleo, lo cual debe ser la base para responderse acerca de las posibilidades del proyecto petrolero originario del chavismo, enarcando actualmente por Maduro.

Una revisión de la década de 2000 en Venezuela nos muestra que el chavismo no supuso, en principio, un cambio en lo referido a la preponderancia de la renta petrolera, pero sí en las formas concretas con que esta se determina. Un mayor control de PDVSA por parte del gobierno nacional y el fortalecimiento de la regalía, en un contexto internacional donde esta forma de apropiación de renta está siendo cuestionada, aparecen como los principales cambios introducidos por el proceso chavista.

Las exportaciones venezolanas siguen siendo mayoritariamente compuestas por petróleo, mientras que el resto de los sectores siguen sosteniendo un comercio internacional deficitario y una baja competitividad. Como hemos visto anteriormente, a pesar del incremento de los ingresos rentísticos, Venezuela no logró revertir la caída de la productividad industrial que se remonta al colapso económico de la década de 1980.

En lo que se refiere al sector no petrolero, la principal novedad introducida por el chavismo fue el notable aumento de los gastos sociales destinado al sostenimiento de la población

sobrante (Seiffer, et al, 2012). La expansión del gasto social no sólo se registra en el gasto público del Estado sino en la acción social de PDVSA, que como mencionamos anteriormente, llegó a ocupar una parte significativa de los aportes de la empresa. En este sentido, la población obrera sobrante ha sido colocada como principal parte interesada en el sostenimiento de la propiedad nacional, que encarna el chavismo. Al mismo tiempo, en la medida en que la renta petrolera no ha servido de expansión de capitales productivos con fuerza propia, coloca a la población sobrante como principal resistencia frente a las tendencias que propugnan por un desmantelamiento de la propiedad nacional. Las banderas del nacionalismo petrolero que en su momento expresaban el interés del capital no petrolero local por concentrar capital interceptando renta, pasan cada vez más a expresar la posibilidad de supervivencia inmediata de buena parte de la población obrera venezolana cuya existencia depende de alguna forma de ingreso estatal.

El retroceso de la propiedad nacional y el restablecimiento de condiciones descriptas durante el proceso de apertura no son una posibilidad remota. En la medida en que el sector no petrolero no ha logrado desarrollar capitales de peso independientes de las transferencias de renta, Venezuela se encuentra tan sujeta a los ciclos de la renta como lo estuvo en décadas anteriores.

En este punto, la tensión que identificamos para la década pasada entre el respeto a las cuotas de la OPEP y el desarrollo de la Franja del Orinoco persiste en la actualidad, aunque Chávez haya acordado con la OPEP el reconocimiento de estas reservas dentro del sistema de cuotas. A pesar de su reconocimiento oficial, que colocan a Venezuela como principal reservas de la OPEP y del mundial, resulta improbable que éstas sean desarrolladas en todo su potencial, alcanzando los volúmenes de producción que actualmente tiene Arabia Saudita, sin abonar a una sobreproducción general. El siguiente gráfico ilustra este desajuste con claridad. Allí se observa la evolución de la vida útil de las reservas probadas de petróleo, a partir de la relación entre reservas y producción anual. El sistema de cuotas sirvió de base para una estabilización de los países miembros en torno a niveles relativamente similares, con Arabia Saudita, en tanto principal productor mundial, actuando como compensador y ajustando su producción ante las distorsiones de los países más pequeños respecto de su cuota. También se observa como durante la década pasada, Venezuela mantuvo niveles de producción más intensivos, con una menor vida útil, en el

marco de apertura descrito anteriormente. En la actualidad, a partir de la incorporación del crudo extra pesado, el panorama cambió por completo. Mientras las reservas de crudo extrapesado no estaban controladas por la OPEP, estas amenazaban con dañar el poder de la organización para estabilizar el mercado. Sin embargo, su incorporación al sistema de cuotas no resuelve el problema de fondo. A saber, la potencial sobreproducción de crudo. En la actualidad, el sistema de cuotas se sostiene con Venezuela manteniendo una vida útil de reservas que triplica al promedio de la OPEP. Venezuela no puede desarrollar este potencial sin entrar en conflicto con la propia OPEP puesto que estabilizar la vida útil de sus reservas al nivel de sus contrapartes de la OPEP significaría incrementar la producción de 2,8 millones de barriles diarios a 9,7 millones. Lo cual significaría un incremento de casi el 10% de la producción mundial, en un contexto de desaceleración de la demanda por la crisis internacional y la expansión productiva de dos fuentes de petróleo fuera de la OPEP. Por un lado, el desarrollo de petróleos no convencionales en Estados Unidos, que amenaza con reducir la dependencia de crudo importado de parte de dicho país (Makan y Hume, 2013). Por otro lado, la expansión de la producción iraquí que ha recuperado los niveles de producción previos a la invasión norteamericana (OPEP, 2013).

Fuente: elaboración propia en base a datos de OPEC (2013)

Salvo que una nueva guerra en un país petrolero vuelva a estabilizar el mercado dejando fuera de producción a uno de los grandes países productores, como ocurriera luego de las dos invasiones a Irak, la perspectiva más cercana es la de una acuciante sobreproducción general petróleo. Independientemente de las formas concretas que pueda adoptar un escenario de esta naturaleza, la sobreproducción seguramente se traduzca en un debilitamiento del poder terrateniente de los estados propietarios y, en el caso de Venezuela, en una reorientación del rumbo de PDVSA.

## **Bibliografía**

- Al-Moneef, Majed (1998): “Vertical integration strategies of the national oil companies”, en *The Developing Economies*, Blackwell Publishing Ltd, vol 36, Issue 4.
- Academia de Ciencias de la URSS (1957): *Manual de economía política*, Ed. Grijalbo, México.
- Bina, Cyrus (2011): *Oil: a time machine. Journey beyond fanciful economics and frightful politics*, Linus Publications, New York.
- Dachevsky, Fernando (2011): *La renta de la tierra y sus efectos en la acumulación de capital. El caso venezolano (1980-2010)*. Tesis de Maestría en Relaciones Económicas Internacionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
- Dachevsky, Fernando (2012): *Internacionalización de las compañías nacionales y transformaciones en el ejercicio de la propiedad territorial de los hidrocarburos*, Jornadas de Economía Crítica, Facultad de Ciencias Económicas, UBA
- Dachevsky, Fernando (2013): *Tierra y capital en la industria petrolera argentina. El desarrollo de la propiedad nacional de los hidrocarburos (1907-1975)*, Tesis de doctorado en Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- Dieterich, Heinz (2005): *El Socialismo del Siglo XXI*, Caracas
- DOR (2012): *Alaska’s oil and gas fiscal regime. A closer look from a global perspective*, Alaska
- Engels, Friedrich (1975): *De socialismo utópico al socialismo científico*, Editorial Polémica, Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, Juan (2007): *Conocer el capital hoy. Usar críticamente El Capital*, vol. 1, Imagomundi, Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, Juan (2008): *El capital, razón histórica, sujeto revolucionario y conciencia*, Imagomundi, Buenos Aires.
- Iñigo Carrera, Juan (2003): *La crisis de la representación política como forma concreta de reproducirse la base específica de la acumulación de capital en Argentina*, CICP, en [www.cicpint.org](http://www.cicpint.org).
- Kornblihtt, Juan y Dachevsky, Fernando (2011): *Notas metodológicas para el cálculo de la renta de la tierra petrolera*, en *Revista de Economía Teoría y Práctica*, n° 33, México.

- Lander, Luis (2002): “La reforma petrolera del gobierno de Chávez”, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 8.
- Lebowitz, Michael (2006): *Build it now: Socialism for the Twenty-First Century*, Monthly Review Press, New York.
- Makan, Ajay y Hume, Neil (2013): “Oil supply: the cartel’s challenge”, en *Financial Times*, 1/12.
- Marcel, Valerie (2006): *Oil Titans. National Oil Companies in the Middle East*, Brooking Institution Press, Washington DC.
- Martínez, José (2011): La política petrolera del gobierno de Chávez o la redefinición del Estado ante la globalización neoliberal, en HAOL, n° 24, Cádiz.
- Marx, Karl (2000): *Las luchas de clases en Francia, de 1848 a 1850*, Ediciones Siglo 22, Buenos Aires.
- Marx, Karl (2001): *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*, CS Ediciones, Buenos Aires.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich (1978): *La sagrada familia*, Crítica, Barcelona.
- Murray, Bill y Kishan, Saijel (2005): “OPEC producers increase refinery investments to avert shortages”, en [http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aLfutyiuqIJQ&refer=news\\_index](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aLfutyiuqIJQ&refer=news_index)
- Mommer, Bernard (1989): *La cuestión petrolera*, UCV, Caracas.
- Mommer, Bernard (2003): *Petróleo global y Estado nacional*, cómalá.com, Caracas
- Mommer, Bernard (2002): *Petróleo Subversivo*, en PDVSA.com
- Seiffer, Tamara et. Al (2012): *El gasto social como contención de la población obrera sobrante durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010)*, Cuadernos de trabajo social, vol. 25, Buenos Aires.
- Wolf (2008) “Does Ownership Matter? Cross-Sectional Evidence on State Oil vs. Private Oil. 1987–2006.” University of Cambridge.
- Mendoza Potella, Carlos (2010): *Nacionalismo petrolero venezolano en cuatro décadas*, BCV, Caracas.
- Rivero, Ramón (1979): *La OPEP y las nacionalizaciones: La renta absoluta*, Salvador de la Plaza, Caracas.

## **Fuentes estadísticas**

- Banco Central de Venezuela
- OPEC (años varios): Annual Statistical Bulletin, en [opec.org](http://www.opec.org)
- SISOV
- Petróleo y Otros Datos Estadísticos (Venezuela)
- PDVSA: Balances financieros anuales.
- Baptista, A. (2006). Bases cuantitativas de la Economía Venezolana, 1830-2002, Fundación Empresas Polar.
- World Bank Database
- United Nations Industrial Development Organization: Industrial Statistic Database 4 (2012)
- Energy Information Administration