

LA APERTURA PETROLERA VENEZOLANA: UN PROCESO INCONCLUSO DE CAMBIO EN SUS ESTRUCTURAS

JESÚS MORA CONTRERAS *

INTRODUCCIÓN

En la actualidad ocurre un cambio en la política petrolera venezolana que puede ser generador, según se sostiene en esta primera aproximación, de transformaciones estructurales en las variables fundamentales del negocio petrolero: su apertura a la inversión privada extranjera.¹

En efecto, hasta muy recientemente, todas las actividades nacionales relacionadas con la materia de los hidrocarburos, meticulosamente reservadas al Estado según la ley de nacionalización de 1975, habían sido ejercidas casi de manera exclusiva por Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima, (PDVSA), empresa de capital público en su totalidad, que actuaba como un verdadero monopolio económico y de derecho. En consecuencia, a los capitales privados les quedó prohibido realizar unilateralmente las actividades reservadas al Estado (Duque Corredor, 1978; 41, 88). No obstante, a inicios de la década de los noventa, comienza a tomar cuerpo el proyecto según el cual, dadas la crisis económica venezolana y la correspondiente insuficiencia de recursos finan-

* Sección de Estudios de Posgrado en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. Las ideas, opiniones y comentarios desarrollados en este artículo corresponden en lo esencial con el contenido de discusiones sostenidas con los profesores Carlos Domingo, Andrés Rojas, Alejandro Padrón y Bernard Mommer. Sin embargo, la responsabilidad de este texto y la manera de escribirlo son competencia exclusiva del autor.

¹ Con anterioridad se han producido otros cambios. Los más importantes ocurrieron en esta industria venezolana en los tiempos recientes: el primero, en 1976, al momento de la nacionalización y, el segundo, en 1983, cuando PDVSA decide internacionalizarse.

cieros de PDVSA, así como el comportamiento del mercado petrolero internacional, era necesario abrir las puertas de las actividades petroleras nacionales de exploración-producción al capital privado, extranjero y nacional, aunque con mucha ambigüedad en relación con este último. Sin embargo (como era previsible esperar en sociedades dirigidas por élites políticas formadas al abrigo del nacionalismo, el populismo y el clientelismo; y élites tecnocráticas que perciben la intromisión abierta a veces, sutil otras, pero creciente del Estado y de los políticos en su ámbito), ese cambio no sucede de manera súbita como un terremoto, sino que se manifiesta más bien como sucesión de pequeños sismos, a través de formas jurídicas contractuales, aparentemente inconexas, diversas ciertamente, pero subsiguientes, y que, por tanto, se presentan como fases de un proceso, no del todo concluido, pero cuya tendencia más evidente parece ser intentar poner el recurso natural a disposición de las empresas petroleras. Se trataría entonces del fin de un ciclo, que comienza con la nacionalización misma, y el comienzo de uno nuevo, que se inicia con la apertura petrolera. Antes de exponerlo y analizarlo, hay que hacer referencia a dos hechos que parecen ser las causas de la apertura: primero, la naturaleza y la evolución de las relaciones entre el Estado y PDVSA; y, segundo, el comportamiento del mercado petrolero internacional.

I. NATURALEZA Y EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y PDVSA

Para intentar comprender el tratamiento que se hará de la naturaleza y la evolución de las relaciones entre el Estado y PDVSA, podría resultar útil rememorar una situación del progreso de la conciencia, expuesta por Hegel en su *Fenomenología del Espíritu* de 1807. Esa situación se refiere a la célebre dialéctica del amo y del siervo. De los dos, uno arriesga su vida y reta al otro a una lucha a muerte. Su objetivo es lograr que se le reconozca como persona. El otro antagonista prefiere la vida al riesgo de la lucha y, por tanto, se somete: elige la servidumbre. No es reconocido como persona, pero reconoce al otro como su amo. El amo conserva al siervo como se conserva una cosa más que le pertenece y lo hace trabajar, reservándose el disfrute de las cosas. Ahora bien, al no reservarse sino el disfrute de las cosas, el amo adopta frente a ellas una actitud diferente a la del siervo. Disfrutar una cosa es depender de ella, trabajarla es hacerla depender de sí misma, "superarla"

en la dialéctica hegeliana. A causa de la resistencia que oponen las cosas, la conciencia del siervo se disciplina y se educa. A través del trabajo el siervo vence su propio temor y es reconocido por el señor como persona; en consecuencia: lo supera sin enfrentársele.²

En la ley de nacionalización de la industria petrolera venezolana, el estatuto original de PDVSA y sus subsiguientes modificaciones se encuentran contenidos de manera explícita la naturaleza y el ámbito de sus relaciones con el Estado. Para aprehenderlas en su justa dimensión, conviene, sin embargo, partir de la siguiente premisa: la nacionalización petrolera venezolana ha de entenderse como el resultado final de un largo y contradictorio proceso iniciado prácticamente desde el comienzo mismo —1917— de la explotación petrolera comercial en el país (Mommer, B., 1988). En términos de la dialéctica descrita precedentemente, es posible afirmar entonces que el Estado se había arriesgado en un largo enfrentamiento pacífico y civilizado con las grandes corporaciones petroleras; y que a partir del 1 de enero de 1976, en un acto pleno de simbolismo y significación, se autopresentaba triunfante ante el mundo, como amo y señor del recurso natural y, sobre todo, de la actividad petrolera venezolana. Esta afirmación se corresponde, asimismo, con el encabezamiento del artículo 1o. de la ley de nacionalización de 1976:

Se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera.

Adicionalmente, el Estado recupera o revierte a finales de 1975 los derechos cedidos con anterioridad a los concesionarios. El mismo artículo citado así lo establece: “Como consecuencia de lo dispuesto en este artículo, quedarán extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional...”.

Sin embargo, el Estado no podía ejercer por sí mismo las actividades que acababa de reservarse; tenía que hacerlo a través de interme-

² Hegel, G. W. F. *Phénoménologie de l'Esprit*. 1807. París, Aubier, 1991. Traduction et avant-propos par Jean-Pierre Lefebvre. Hyppolite, Jean, *Génésis y estructura de la Fenomenología del Espíritu de Hegel*. Barcelona, Ediciones Península, 1974.

diarios: el Ejecutivo Nacional o empresas de su propiedad. Así se establece, con cierta asimilación inexacta del Estado con el ejecutivo nacional, en el artículo 5o. de la mencionada ley: “El Estado ejercerá las actividades señaladas en el artículo 1o. de la presente ley directamente por el ejecutivo nacional o por medio de entes de su propiedad...”

El paso subsiguiente fue escoger la vía de crear empresas, dejando nítidamente asentado que el Estado, a través del ejecutivo nacional, disponía de una amplísima capacidad para ejercer las actividades reservadas: desde la creación de empresas, pasando por su fusión, hasta su liquidación. El artículo 6o. de la citada ley así lo reza:

A los fines indicados en el artículo anterior, el ejecutivo nacional organizará la administración y gestión de las actividades reservadas, conforme a las siguientes bases:

Primera: creará, con las formas jurídicas que considere conveniente, las empresas que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de éstas, modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas y liquidarlas y aportar su capital a otra u otras de esas mismas empresas. Estas empresas serán de la propiedad del Estado...

Así, el Estado venezolano no hacía más que ejercer en todo su ámbito normativo-jurídico el derecho de propiedad. Sin embargo, a fin de hacer mejor uso de ese derecho, valga decir, de ejercerlo directamente y por medio de una sola empresa, más fácil de controlar en definitiva, se dispuso también en la misma ley: “atribuir a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás”. Desde su nacimiento, el *holding* PDVSA tendrá entonces una doble función de intermediación: por un lado, será el interlocutor de las empresas públicas petroleras venezolanas frente al Estado y, por el otro, será el instrumento de la política petrolera diseñada por el ejecutivo nacional a fin de hacer cumplir sus pautas por las 13 empresas que se crearon para operar las actividades nacionalizadas más la Corporación Venezolana del Petróleo (antigua CVP, hoy Corpoven), es decir, 14 empresas en total. Esta última función aparece expresada con nitidez en el decreto presidencial que le dio origen a PDVSA: “Se crea una empresa estatal, bajo la forma de sociedad anónima, que cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de hidrocarburos el ejecutivo nacional...”

A PDVSA se le proveyó estatutariamente de las más amplias facultades o competencias en la materia:

La sociedad tendrá por objeto planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar que estas últimas en sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquiera otra de su competencia en materia de petróleo y demás hidrocarburos, ejecuten sus operaciones de manera regular y eficiente (...) promover, como accionista o no, otras sociedades civiles o mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas (...) fusionar, reestructurar o liquidar empresas de su propiedad (...) y, en general, realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto.

Continuando con las similitudes de la dialéctica expuesta al comienzo de esta primera parte, se podría afirmar que el Estado asignó a PDVSA como su responsabilidad la totalidad de la relación con el “trabajo del petróleo”. Sin embargo, aun cuando el siervo acate al amo y cumpla fiel, leal y eficientemente sus decisiones, éste velará por sus derechos. Según los estatutos de PDVSA, como se vio anteriormente, la empresa está obligada a cumplir y ejecutar la política que dicte en materia de hidrocarburos el ejecutivo nacional; pero, “por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos” (Ministerio de Energía Minas —MEM— a partir del 28 de diciembre de 1976). En otras palabras, la relación de PDVSA con el ejecutivo nacional, es una relación intermediada, a través del MEM, lo que no dejará de tener consecuencias sobre la política actual de apertura petrolera.³ El MEM ejerce, además, por disposición estatutaria, la representación de la República en las asambleas de PDVSA; y las preside. No designa los miembros del órgano administrativo de la corporación —el directorio—, porque esta facultad es privativa, según los estatutos, del presidente de la república, quien hace uso de ella mediante decreto presidencial.

Quedan así expuestas, a partir de la nacionalización, las competencias fundamentales y la naturaleza de las relaciones entre los dos agentes claves de la industria petrolera venezolana: el Estado y PDVSA. Por supuesto, a fin de cubrir los gastos de funcionamiento de la empresa

³ Andrés Sosa Pietri, expresidente de PDVSA, expone en una obra reciente (1993) las múltiples intrusiones del Ministerio en el quehacer empresarial.

recién creada, el Estado dispuso que las operadoras quedaban obligadas a entregar mensualmente a PDVSA un 10 por ciento de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior, y añadió, en un acto típico de liberalidad, inherente a su condición de amo rentista, que estas cantidades estarían exentas del pago de impuestos y serían deducibles del impuesto sobre la renta de las operadoras (artículo 6o. de la ley de nacionalización).

Desde entonces, la historia es más o menos conocida. Al tiempo que PDVSA se desarrolla como una exitosa corporación petrolera nacional e internacional (PDVSA, 1986; Mora y Espinasa, 1994), colocándose hoy en el segundo lugar en el *ranking* de la conocida revista *Petroleum Intelligence Weekly* (PIW, 1994), el Estado venezolano entra en una profunda crisis económica y política, a la que se sumará luego la crisis de la sociedad venezolana en su conjunto. Conviene, sin embargo, para efectos de este artículo, profundizar en algunos detalles de la evolución de las relaciones entre el MEM y PDVSA; y, sobre todo, cómo el MEM fue interviniendo progresiva y crecientemente en las actividades inherentes a PDVSA como empresa y perdiendo “capacidad instalada” para diseñar la política petrolera.

Desde el inicio de la industria petrolera nacionalizada se presentaron fricciones naturales entre la corporación petrolera y el Ministerio correspondiente. Sin embargo, en 1979, mediante decreto presidencial, se modifica el estatuto de PDVSA a fin de reforzar y ampliar la injerencia del MEM en la gestión diaria de los negocios del *holding* petrolero. De esa manera, se estableció legalmente que los objetivos sociales de la empresa se cumplirán bajo los lineamientos y las políticas que establezca o acuerde el ejecutivo nacional a través del MEM; que las actividades que realice la empresa para cumplir su objeto social estarán sujetas a las normas de control que establezca el MEM; que la asamblea ordinaria se reunirá dos veces al año y no una como lo establecía el decreto anterior; que entre las atribuciones de la asamblea, es decir, del Ministerio, está la de examinar, aprobar o improbar los presupuestos consolidados de inversiones y de operaciones de la corporación y, en fin, que los directores durarían a partir de entonces dos años en sus cargos y no cuatro como estaba establecido. “El MEM podía intervenir y controlar ahora con mayor legitimidad los asuntos concernientes a la empresa a través de sus lineamientos” (Mora y Rojas, 1994).

Posteriormente, en 1982, cuando Venezuela debe aceptar una reduc-

ción del 12 por ciento en sus volúmenes de exportaciones petroleras, a fin de cumplir con la cuota resuelta por la OPEP para intentar detener la caída inevitable de los precios, traducidos en una fuerte contracción fiscal en Venezuela; el presidente de la República, sin conocimiento previo ni del presidente ni del directorio de PDVSA, autorizó la celebración de un convenio cambiario entre el ejecutivo nacional y el Banco Central de Venezuela (bcv), mediante el cual se estableció que todos los saldos en moneda extranjera que tuvieran las empresas petroleras en el exterior serían transferidos al bcv, y que a partir de entonces la totalidad de las divisas originadas por las actividades de las operadoras serían de venta obligatoria al mismo bcv, que las administraría. En breve, las empresas petroleras no podrían mantener depósitos de moneda extranjera en el exterior. Las divisas estarían centralizadas en el bcv. Un claro ataque a la autosuficiencia financiera de PDVSA, que por medio de sus colocaciones había acumulado importantes sumas de capital.

En posteriores oportunidades, el ejecutivo nacional ha aprobado, por ejemplo, el pago adelantado de impuestos por parte de las operadoras petroleras y la compra obligatoria de títulos de la deuda pública (Mora y Rojas, 1994).

En fin, a medida que transcurría el tiempo pasó a observarse un desnivel significativo entre las remuneraciones de los empleados del MEM y el paquete de remuneraciones de los empleados de PDVSA. Los profesionales más capacitados del MEM desvían entonces su oferta de trabajo hacia otras instituciones y empresas, incluida la petrolera. Sin embargo, la corporación no constituye un atractivo sólo para los mejores profesionales, también lo es para algunos "cuadros" profesionales de los partidos políticos. . .

En breve, a inicios de los años noventa, se puede afirmar, por la fuerza de las competencias legal y estatutaria, que PDVSA continúa teniendo bajo su responsabilidad el "trabajo del petróleo"; pero también, debido a la pérdida de la "capacidad instalada" del MEM, la corporación asume el diseño de la política petrolera venezolana. ¿En qué términos y condiciones diseñará PDVSA esa política y cuáles pueden ser las consecuencias previsibles?, es el objeto de la tercera parte de este trabajo. Antes, sin embargo, es preciso exponer, aunque sea sumariamente, el comportamiento del mercado petrolero internacional, variable que ejerce también su influencia en el diseño de la actual política de apertura petrolera venezolana.

II. EL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO PETROLERO INTERNACIONAL

Como se afirmó en la introducción, no se trata en este trabajo de intentar reconstruir el comportamiento del mercado petrolero internacional. Sin embargo, conviene precisar aunque sea de manera sucinta que, a veinte años del primer incremento de los índices internacionales de precios del petróleo y a seis del fin de la guerra fría, tres hechos parecen caracterizar actualmente ese comportamiento:

Primero, el “trabajo de la crisis” del capitalismo (De Bernis, 1988; 104) se presenta como llevando consigo un crecimiento económico mundial débil e inestable y el estancamiento de la demanda petrolera, mientras se producen reacomodos internacionales o intrarregionales (Thurw, 1992), intra e interindustriales, empresariales y laborales (Reich, 1992) y concurrencia de ciertos productos sobre espacios de sustitución más amplios y más abiertos con posibilidades tecnológicas reales de desplazamiento de unos en beneficio de otros, el petróleo entre ellos.

Segundo, el fracaso del sistema OPEP (Al Chalabi; 1984 como sustituto del antiguo cártel petrolero regulando la oferta a través de cuotas y fijando índices internacionales de precios en beneficio de un mercado atomizado de crudos y productos, negociados por medio de contratos y precios *fórmula, spots, netbacks, futures, forwards y spreads*.

Tercero, el colapso del bloque socialista que ha acelerado la tendencia hacia la reprivatización en general y en particular del negocio petrolero, bien por el lado de los activos bien por el lado de la renta petrolera (incluyendo su disminución) o de las reservas. La interacción de estos factores trae como consecuencia la reapertura de las puertas de la industria petrolera de los países aún llamados del Tercer Mundo al capital privado, en términos y condiciones que prefiguran el regreso del control del “petróleo para las empresas petroleras”. En breve, como afirma Michael Tanzer (1994, 2), la relación de fuerzas entre las grandes corporaciones petroleras privadas y los países petroleros del Tercer Mundo ha cambiado bruscamente en provecho de aquéllas... reconcentradas y con una fuerte tendencia a constituirse en un verdadero oligopolio energético petróleo-gas-carbón (Chevalier, 1988). En este sentido, la política petrolera venezolana de apertura al capital privado no parece sino formar parte de las consecuencias de esta triple conjunción de factores.

III. LA POLÍTICA DE APERTURA PETROLERA VENEZOLANA

Desde el inicio del proceso de apertura petrolera venezolana al capital privado, existía la convicción internacional (PIW, 1993) de que todos los pasos que pudieran darse en ese sentido no eran más que etapas preparatorias del terreno para culminar asociando al capital extranjero con PDVSA en la exploración y producción de petróleo convencionales; cuyo “marco contractual de condiciones de asociación” es sujeto de estudio en la actualidad por parte del Congreso venezolano. Queda claro entonces que esa política de apertura petrolera venezolana al capital privado constituye una simbiosis entre PDVSA y el capital petrolero internacional. Sin embargo, esa asociación no se ha presentado sólo bajo la forma de los convenios de asociación para explorar crudos convencionales; con anterioridad ha asumido otras formas jurídicas que tienen por objeto otros tipos de hidrocarburos. Durante 1992 y 1993, se celebraron primero contratos de servicio para explotar campos petroleros inactivos y luego convenios de asociaciones para explorar y explotar gas y petróleos pesados y extrapesados. La apertura petrolera venezolana asume, pues, la relación contractual como su forma de expresión más acabada hasta ahora.

En efecto, Venezuela ha optado por celebrar diversos tipos de contratos con empresas privadas para realizar actividades relacionadas con la exploración y producción de hidrocarburos en el país. Esa diversidad contractual, llevada a cabo por medio de tres etapas, subsiguientes y progresivas en el tiempo, en las clases de hidrocarburos que se involucran y en los derechos que se acuerdan entre los inversionistas privados, PDVSA y el Estado venezolano, puede calificarse como un proceso inconcluso cuyas tendencias más generales podrían reducirse a dos: a) intentar poner el petróleo a disposición de las empresas petroleras y b) provocar un cambio profundo en las estructuras de la industria petrolera venezolana.

a) El petróleo para las empresas petroleras

Si se observa la evolución de los derechos ya acordados en los contratos celebrados entre PDVSA y el capital privado y aquellos establecidos en el marco de condiciones propuestas por PDVSA y el ejecutivo nacional al Congreso de la República venezolano para los futuros contratos, parecen perfilarse cada vez más y mejor dos tendencias según las cuales

se intenta poner el petróleo a disposición de las empresas petroleras y restringir al máximo el ejercicio de la propiedad pública de los yacimientos de hidrocarburos.

Entre 1992 y 1993 PDVSA suscribió “contratos operativos” con diversas empresas, extranjeras en su mayoría —B. P., Benton Oil-Vinccler (Estados Unidos— Venezuela), Teikoku (Japón), Total (Fr), Shell—, para reactivar 16 campos petroleros denominados inicialmente marginales y, posteriormente —demostrada la imprudencia del vocablo—, inactivos, ubicados al este y al oeste del país, a fin de producir crudos medianos y livianos durante un plazo de veinte años.⁴ En tales convenios, las empresas privadas no actúan más que como simples contratistas de las filiales de PDVSA: Lagoven, Maraven y Corpoven; y, en consecuencia, extraído el crudo, su comercialización corre por cuenta de las filiales, quienes se comprometen a remunerar a las operadoras por sus costos más una ganancia razonable, contractualmente estipulada, y a cancelar al Estado los impuestos correspondientes (la regalía y el impuesto sobre la renta).

Se manifiesta así, el primer movimiento concreto para distribuir la renta petrolera según un esquema distinto al establecido. En efecto, mientras que PDVSA está sometida a una tasa impositiva equivalente al 67.7 por ciento de sus beneficios netos por las actividades que ejecuta *sola*: por las ganancias netas resultantes de los contratos operativos está sujeta a la misma tasa con la que se gravan hoy los contribuyentes ordinarios: 34 por ciento. PDVSA retiene así la diferencia impositiva o, en otros términos, parte de la renta petrolera que, en circunstancias ordinarias, debería ir a parar a las arcas del Estado.

De esta manera, se aplicó, por primera vez, el artículo 5o. de la ley de nacionalización, para permitir la entrada de capital privado en la explotación de campos petroleros venezolanos. Ese artículo establece ciertamente la posibilidad de que el ejecutivo nacional o PDVSA puedan celebrar convenios operativos para realizar “sus funciones” que, como se ha visto, son muy amplias.

El mismo artículo 5o. establece, por otra parte, que el ejecutivo nacional o PDVSA podrán celebrar convenios de asociación con entes privados; siempre y cuando 1) se trate de casos especiales que convengan al interés público, 2) se participe garantizando el control por parte

⁴ Del conjunto de convenios operativos suscritos y por suscribir, PDVSA espera obtener para el año 2002 unos 280 mil barriles diarios: 7.7 por ciento del total esperado —de producción (PDVSA. Plan de Negocios, 1993).

del Estado y 3) los convenios tengan una duración determinada. Para su celebración, continúa estableciendo el artículo, se requerirá la autorización previa de las Cámaras del Congreso venezolano en sesión conjunta, dentro de las condiciones que ellas fijen.

En vista del resultado exitoso para las empresas petroleras en los términos y condiciones de los convenios operativos, PDVSA presentó al ejecutivo nacional el segundo tipo de contratos, que terminaron siendo autorizados por el Congreso venezolano en septiembre de 1993.⁵ Se trata de los denominados "convenios de asociación", mejor conocidos como asociaciones estratégicas, entre Maraven-Conoco y Maraven-Total-Itochu-Marubeni a fin de explotar y mejorar petróleos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco y Lagoven-Exxon-Shell-Mitsubishi, para ejecutar el proyecto Cristóbal Colón relacionado con la exploración y explotación de campos de gas costa afuera; realización de un complejo de licuefacción y transporte, exportación o disposición de cualquier otra manera del gas natural licuado y los subproductos obtenidos en el complejo (Mommer, 1994; Mora, 1994).

Estos tres contratos, además de someter los beneficios netos que puedan resultar de la comercialización del crudo mejorado y del gas licuado a la misma tasa impositiva aplicable a los contribuyentes ordinarios (34 por ciento), hacen caso omiso de las normas jurídicas que establecen la competencia de la jurisdicción nacional,⁶ reducen la parte de la renta petrolera apropiada por el Estado, limitan la soberanía impositiva nacional, asimilan el control del Estado a una participación menor del 51 por ciento y a un derecho de veto y no mencionan para nada cómo podría afectar el volumen de crudos adicionales la cuota de Venezuela en el seno de la OPEP. En efecto, los contratos establecen: a) recurso al arbitraje internacional en caso de controversias o reclamos relacionados con los convenios; y, b) cláusulas compensatorias a cargo de Maraven y Lagoven en caso de que durante la vigencia de los convenios se llegaren a adoptar "decisiones de autoridades adminis-

⁵ *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, Caracas, 9 de septiembre de 1993. Están previstos otros proyectos.

⁶ Por ejemplo, la constitución nacional reza en su artículo 127: "En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada, aun cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes serán decididas por los Tribunales competentes de la República, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras".

trativas nacionales, estatales o municipales o de cambios en la legislación” que se traduzcan en un trato discriminatorio a los socios extranjeros. A objeto de dar cumplimiento al requisito de control por parte del Estado, se crearon acciones privilegiadas a nombre de las filiales venezolanas, las cuales les confieren: *a)* derecho a formar parte del quórum de las asambleas de accionistas, *b)* una especie de derecho de veto para las decisiones fundamentales y *c)* nombrar al presidente y al gerente general de la junta directiva de la empresa. No obstante, se establece explícitamente, asimismo, que en ningún caso la participación accionaria de Maraven y Lagoven podrán ser superiores al 49.9 y al 49 por ciento, respectivamente.

A finales de 1994, PDVSA presentó nuevamente al ejecutivo Nacional y éste, a su vez, al Congreso venezolano un nuevo modelo de contratos para terminar de abrir las puertas de la industria petrolera al capital privado: marco de modelo de convenios de asociación para explorar y explotar hidrocarburos, conocidos en la jerga petrolera como contratos de ganancias compartidas.⁷

Los términos y condiciones fundamentales de ese marco propuesto son los siguientes: 1) PDVSA designará una o más de sus filiales para licitar entre inversionistas calificados (financiera y técnicamente) la celebración de convenios de asociación; 2) el objeto de esos convenios es la exploración, desarrollo y explotación de yacimientos comerciales ubicados en áreas específicas dentro del área general determinada a la filial, así como el transporte y la comercialización de hidrocarburos y la correspondiente distribución de beneficios derivados de la comercialización; 3) los inversionistas asumen por su cuenta el riesgo de explorar las áreas específicas en un plazo acordado convencionalmente (hasta 9 años); pero, el área de exploración se reducirá a medida que los inversionistas renuncien a las porciones menos prospectivas; 4) Si se descubren yacimientos, el inversionista definirá un plan de evaluación para desarrollarlos y otorgará a una filial de PDVSA la opción de adquirir hasta un 35 por ciento de las acciones de una empresa que se constituirá para esos efectos. Esa empresa será la responsable de ejecutar las actividades de desarrollo, producción y comercialización de los hidrocarburos que se extraigan durante un plazo de 20 años, proroga-

⁷ Todo cuanto se diga sobre este nuevo movimiento, se entenderá como provisional. El marco de modelo de convenios está sometido actualmente a discusión del Congreso venezolano. Sin embargo, más que detenerse en los detalles parece conveniente observar la tendencia mostrada por la política de apertura petrolera venezolana.

ble por diez más. Sin embargo, en caso de que se requiera reducir la producción de estas empresas, debido a resoluciones de la OPEP, los inversionistas podrán exigir como compensación una extensión del plazo para producir el volumen así reducido; 5) Para cumplir con el requisito legal del control estatal, se crea un comité de control, cuya presidencia asumirá un miembro de la filial de PDVSA y a cuya aprobación se someterán las decisiones fundamentales del convenio; 6) De los ingresos brutos que llegaren a obtenerse se deducirán los costos (incluyendo la regalía y otros impuestos menores), y del remanente se pagará al Estado, antes del impuesto sobre la renta, una participación del Estado en las ganancias (PEG); cuyo límite inferior será fijado por los mismos inversionistas en la licitación, pero nunca podrá exceder 50 por ciento de las ganancias antes del impuesto sobre la renta de la asociación. El beneficio neto, luego de pagar el impuesto sobre la renta, se compartirá entre el inversionista y la filial de PDVSA; y 7) Las controversias que puedan suscitarse estarán sometidas al arbitraje.

Obviamente, esta propuesta de contrato representa un avance significativo para el Estado venezolano en comparación con su situación en los convenios de asociaciones estratégicas. En éstos, se someten los beneficios esperados a la misma tasa impositiva aplicable a los hidrocarburos en Venezuela, incorporando adicionalmente PEG; no se incluye cláusula compensatoria alguna y se establece explícitamente el compromiso político que tiene contraído Venezuela con la OPEP; pero, *a*) se persiste en la práctica de desestimar a los potenciales inversionistas nacionales interesados en la exploración-producción nacional al incluir una cláusula según la cual las garantías para calificar a un inversionista como tal deben ser otorgadas por las "casas matrices"; *b*) se corre el riesgo de que la filial venezolana no participe en ningún porcentaje en la empresa creada puesto que sólo se le da una simple *opción*, caso en el cual su participación en los beneficios se justifica en el marco de condiciones propuestas según la figura jurídica de "sociedad no societaria";⁸ *c*) los plazos de exploración y producción son superiores a las disposiciones concretas de la ley de hidrocarburos que establecen límites máximos de cinco años para el periodo de exploración y 20 para el de explotación en los contratos de servicio. Por excepción, estas disposiciones legales permiten extender el plazo de explotación hasta 10 años más, pero sujeto a la autorización del Congreso Nacional y no por

⁸ PDVSA quedaría así como un señorito, disfrutando beneficios sin esfuerzo, tal como apuntaba David Ricardo refiriéndose a los terratenientes de su época (1817, 63).

acuerdo entre las partes como lo estipula este marco de propuestas; *d*) si bien es cierto se introdujo la PEG y se someten los beneficios a la legislación aplicable a PDVSA; es preciso tener en cuenta que se prevé explícitamente la posibilidad de rebajar la regalía y que la PEG será objeto de licitación y “nunca” podrá exceder 50 por ciento de los beneficios netos antes del impuesto sobre la renta; por otra parte, el tratamiento que se le da a la PEG es el de un pago realizado al Estado (*retribución patrimonial*) en contrapartida de los derechos cedidos sobre los hidrocarburos, valga decir, por la venta de las reservas... si resultan explotables comercialmente; *e*) el objeto de estos contratos son los “hidrocarburos” (petróleo y gas), no los crudos convencionales (petróleos livianos, medianos y pesados); en fin, *f*) el comité de control es una figura muy ambigua que pretende sustituir “contractualmente” el control del Estado en estos convenios de asociación.

b) Cambio estructural en la industria petrolera venezolana

Expuesta la política contractual de apertura petrolera venezolana en sus tres fases, aparecen al menos tres tendencias que pueden apuntar hacia el surgimiento de un cambio estructural en la industria petrolera nacional.

En primer lugar, la legislación petrolera venezolana —sobre la cual descansan obviamente las políticas públicas en la materia— continúa formalmente en plena vigencia. De hecho, la política de apertura petrolera realizada hasta ahora se ha llevado a efecto tomando como base la interpretación jurídica de un solo artículo de la Ley de nacionalización; el 5o. Sin embargo, en la práctica contractual cada vez se elude y soslaya más esa legislación: reduciendo impuestos, introduciendo cláusulas compensatorias, otorgando contratos sobre hidrocarburos en general y recurriendo al arbitraje como medio de solución de conflictos.

Segundo, es PDVSA y no el MEM quien se ha encargado de diseñar la política de apertura petrolera; aunque legalmente debería ser todo lo contrario. Por tanto, si se examina esa política desde el punto de vista de la empresa petrolera: ella tiende a limitar al máximo la actuación y la participación del propietario del recurso natural, el Estado. Parece evidente, por otra parte, que poco a poco va surgiendo cierta tendencia a someter los hidrocarburos a la misma tasa impositiva a la que están sujetos los contribuyentes ordinarios; valga decir, a asimilar los hidro-

carburos a cualquier otra materia prima o producto manufacturado o comercial. En las asociaciones estratégicas, el Estado va más allá: limita su soberanía impositiva por toda la duración de los convenios.

Tercero, parece entonces evidente que dos grandes tendencias se perfilan en la práctica contractual de la política de apertura petrolera venezolana: intentar poner el recurso natural a disposición de las empresas petroleras y limitar al máximo el ejercicio pleno de la propiedad pública de los yacimientos de hidrocarburos.

CONCLUSIONES

Con la nacionalización petrolera venezolana termina un largo ciclo y comienza uno, más corto. El ciclo que se abre con la nacionalización (1976-1990) se asemeja en este ensayo a la antigua dialéctica hegeliana del amo y del siervo. A partir de allí, parece relativamente fácil constatar, con el correr del tiempo, cómo el amo asume sólo actitudes que lo continúan vinculando con su tradicional política petrolera rentista, perdiendo incluso la capacidad para diseñar la política petrolera. Esta tarea, por la fuerza de los hechos, será asumida por PDVSA; quien, como parece razonable suponerlo, la diseña pensando más en su actividad que en el amo. Sin embargo, parece razonable concluir también afirmando lo siguiente: asumiendo la actitud del amo, valga decir, diseñando la política petrolera, PDVSA termina por superarlo. A fuerza de pretender controlarlo todo, el Estado termina por no controlar nada.

Ahora bien, con la apertura petrolera, el nuevo ciclo se caracteriza, en lo esencial, por: 1) Permitir la entrada al capital privado, extranjero en su mayoría, a las actividades de los hidrocarburos reservadas hasta ahora al Estado; 2) Quien diseña la "política" petrolera de apertura es PDVSA y no el Estado; 3) Esa política asume la forma de un proceso, inconcluso, que se manifiesta en tres etapas nítidamente diferenciadas según el tipo de contratos, los hidrocarburos de los cuales esos contratos son objeto y la clase de derechos acordados a los tres agentes en juego: PDVSA, el Estado y los empresarios privados; y 4) Se manifiestan ciertas tendencias más o menos nítidas según las cuales esa política persigue como finalidad dejar el petróleo para las empresas petroleras y reducir la capacidad de actuación del Estado en la materia. Si ellas persisten, parece lógico suponerlo, provocarán un cambio estructural en la industria petrolera venezolana.

BIBLIOGRAFÍA

- Al Chalabi, F. J., *La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural*, México, Siglo XXI, 1984.
- De Bernis, Gérard, *Les contradictions des relations financières internationales dans la crise*, Économies et Sociétés, tomo XXII, núm. 5, mayo, pp. 101-132, 1988.
- Decreto por medio del cual se crea a Petróleos de Venezuela, S. A. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 1700 extraordinario, Caracas, 30 de agosto de 1975.
- Duque Corredor, Román, *El Derecho de la nacionalización petrolera*, Colección Monografías, núm. 10, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1978.
- Hegel, G. W. F., *Phénoménologie de l'Esprit* Traduction et avant-propos par Jean-Pierre Lefebvre, París, Aubier, 1991.
- Hyppolite, Jean, *Génesis y estructura de la Fenomenología del Espíritu de Hegel*, Barcelona, Ediciones Península, 1974.
- Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 1769 extraordinario, Caracas, viernes 29 de agosto de 1975.
- Mommer, Bernard, *La cuestión petrolera*, Caracas, Tropykos-APUCV, 1988.
- , *Rôle politique des compagnies pétrolières nationales dans les grands pays exportateurs: le cas au Venezuela*", *Economies et Sociétés*, Série Économie de l'Énergie, tomo XXVIII, núm. 9, septembre, París, pp. 111-135, 1994.
- Mora, Jesús y Espinasa, Ramón, "Les entreprises publiques des pays producteurs: le trois grandes stratégies de PDVSA", París, *Revue de l'Énergie*, núm. 456, Février, pp. 87-94, 1994.
- Mora, Jesús y Rojas, Andrés, "Tiempos de cambio en Venezuela... ¿y PDVSA?", Caracas, Diario *El Globo*, 18 de marzo, 1994.
- Mora Contreras, J., "Associations stratégiques de PDVSA: forces et faiblesses" *Economies et Sociétés*, Série Économie de l'Énergie, Tomo XXVIII, núm. 9, septembre París, pp. 251-258, 1994.
- PDVSA, *1976-1985: Diez años de la Industria Petrolera Nacional*, Caracas, 1986.
- , *Plan de Negocios de la Industria Petrolera Venezolana y su Impacto Macroeconómico*, septiembre, 1993.
- prw, December 12, Extra Editions; 1993, march 15, 1994.
- Reich, Robert, *El trabajo de las naciones*, Argentina, Javier Vergara Editor, S. A., 1993.
- Ricardo, David, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Flammarion, 1971.

- Sosa Pietri, Andrés, *Petróleo y poder*, Caracas, Editorial Planeta Venezolana, S. A., 1993.
- Tanzer, Michael, "The International Oil Industry: Recent Changes and Their Implications for Mexico", *Monthly Review*, septiembre 2, 1994.
- Thurow, Lester, *La guerra económica del siglo XXI*, Argentina, Javier Vergara Editor, S. A., 1992.