

# LA POLÍTICA PETROLERA DEL GOBIERNO CHÁVEZ O LA REDEFINICIÓN DEL ESTADO ANTE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

José Honorio Martínez

Universidad Nacional Autónoma de México, México. E-mail: polinesios@yahoo.es

Recibido: 2 Septiembre 2010 / Revisado: 27 Septiembre 2010 / Aceptado: 7 Octubre 2010 / Publicación Online: 15 Febrero 2011

**Resumen:** El presente texto da cuenta de los aspectos nodales de la política petrolera agenciada por el gobierno Chávez, para sostener que en torno a ella se manifestó el conflicto entre el avance de la globalización neoliberal y la vigencia del Estado en función del interés nacional. Mientras el interés de las compañías transnacionales se proyectó en la subordinación de la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) a sus intereses, el gobierno Chávez, en ejercicio de la soberanía del Estado nacional, formuló la política de defensa de la empresa estatal. Para dar cuenta de este planteamiento se analizan los principales aspectos de la política petrolera del Estado venezolano en el transcurso del siglo XX, en particular de los contenidos más significativos adoptados por los diversos gobiernos desde los años cuarenta hasta los noventa. En la segunda parte se enfatiza en el estudio de las modificaciones introducidas con la nueva política petrolera del gobierno Chávez desde 1999 y lo que estas representaron.

**Palabras clave:** política petrolera, Estado venezolano, globalización neoliberal.

## 1. LA POLÍTICA PETROLERA Y EL ESTADO

Desde las primeras décadas del siglo XX Venezuela se articuló al sistema mundial como proveedor de petróleo. En la década de 1920 la dictadura de Juan Vicente Gómez fue generosa en la concesión de extensos territorios a las compañías transnacionales. La demanda de petróleo para el desarrollo industrial europeo y estadounidense llevó a las compañías transnacionales,

básicamente la Creole Petroleum Corporation, subsidiaria de la Standard Oil, y la Royal Dutch Shell, a poner todo su empeño en la explotación hidrocarburífera en Venezuela. Al finalizar la primera guerra mundial las compañías estadounidenses figuraban como las principales inversionistas en el país con más de cien millones de dólares para el año 1929<sup>1</sup>.

Venezuela se caracterizó desde los veinte por hacer parte del tipo de estados “cuya principal actividad de exportación se encuentra en manos de capitalistas extranjeros. La plusvalía lograda en la esfera del comercio mundial pertenece a capitalistas foráneos, y sólo una parte de ella cuya magnitud varía según el poder de discusión de su interlocutor- pasa a la economía nacional mediante derechos e impuestos pagados al Estado”<sup>2</sup>. La presencia del capital transnacional implicó la desnacionalización de la economía venezolana, la deformación de su aparato productivo y estableció un eficaz mecanismo para la succión del excedente económico<sup>3</sup>.

Hacia la década de 1930 las exportaciones petroleras desplazaron en importancia a las exportaciones de café y cacao<sup>4</sup>. En 1929 la relación del valor de las exportaciones de petróleo con las demás exportaciones fue de 3 a 1, y en 1935 de 9 a 1<sup>5</sup>. Entre 1926 y 1938 los ingresos fiscales por concepto de petróleo aumentaron 6,7 veces<sup>6</sup>. El café y el cacao, a pesar de continuarse exportando en los volúmenes acostumbrados, perdieron significación dentro de las exportaciones totales por la caída de los precios en los mercados internacionales, de modo que mientras en 1927 los ingresos por exportaciones de café fueron de

88,9 millones de bolívares y de cacao 26,1 millones de bolívares, en 1941 estos ingresos disminuyeron a 23,9 y 6,1 millones de bolívares, respectivamente<sup>7</sup>. La participación estatal en la actividad petrolera se limitó a la recepción de una parte de la renta generada. El papel del Estado se limitó al arbitraje del proceso de acumulación de capital realizado a favor de las compañías transnacionales<sup>8</sup>.

Se entiende como renta petrolera al ingreso monetario que queda en manos de los agentes (el Estado, la empresa estatal y/o las compañías) que participan de explotación petrolera después de recuperar los gastos. En la explotación petrolera se conjugan los tres factores de producción: capital, trabajo y tierra. Este último origina lo que se denomina como renta, que proviene fundamentalmente de la propiedad de la tierra o de la condición terrateniente que ostenta el Estado.

A la muerte del dictador Juan Vicente Gómez en 1935 hubo una sucesión de gobiernos que intentaron redefinir las reglas de la explotación petrolera<sup>9</sup>. En 1943, el gobierno del general Isaías Medina Angarita intentó tener un mayor control y mejorar la participación del Estado en la actividad petrolera; entre otras determinaciones “se uniformó el régimen de concesiones estableciendo su duración en 40 años, se sistematizaron las normas de fiscalización y supervisión de la actividad petrolera, se fijó el derecho de explotación o regalía en un sexto de la producción y se establecieron normas reguladoras del negocio petrolero”<sup>10</sup>.

El gobierno de Medina Angarita fue derrocado cuando finalizaba su mandato y se discutía la sucesión del mismo. En octubre de 1945, una alianza entre militares y el partido AD tomó el gobierno por medio de un golpe de Estado. El nuevo gobierno dio transición al primer gobierno elegido mediante el ejercicio del sufragio directo en diciembre de 1947. El nuevo gobierno presidido por el escritor Rómulo Gallegos, del partido AD, asumió en febrero de 1948 y en su breve ejercicio en el gobierno estableció un nuevo régimen impositivo para la explotación petrolera mediante la fórmula conocida como “miti-miti” o “mitad y mitad”<sup>11</sup>. Las leyes emitidas en 1943 y 1948, respectivamente, configuraron el ordenamiento jurídico que primó durante la mayor parte del siglo XX en la relación entre el Estado y las compañías respecto al usufructo del petróleo.

## 1.1 La política petrolera del régimen militar

El régimen militar del período 1948-1958 concedió amplias garantías a las compañías petroleras, siendo este el período de mayor expansión del capital transnacional en la actividad petrolera en Venezuela.

La dictadura de Pérez Jiménez contó con el respaldo de las compañías petroleras, a las cuales garantizó óptimas condiciones para el despliegue de sus inversiones, que pasaron de 938 millones de dólares en 1945 a 3.710 millones de dólares en 1956, 70% de ellas estadounidenses (Standard Oil controlaba el 49% de la producción total de petróleo<sup>12</sup>) y 30% inglesas y holandesas<sup>13</sup>.

En el lapso de tiempo comprendido entre los años 1952 a 1959 se produjeron las mayores inversiones de las compañías transnacionales en el sector petrolero. De 694 y 698 millones de bolívares invertidos en el sector en 1950 y 1951 respectivamente, se pasó a inversiones por valor de 1.030 millones de bolívares en 1952; 994 en 1953; 778 en 1954; 884 en 1955; 1.363 en 1956; 1.340 en 1957; 1.544 en 1958; y 1.275 en 1959. La refinación de petróleo se incrementó de 107 mil barriles diarios en 1946 a 673 mil barriles diarios en 1957. A partir de 1960 y hasta 1969 cuando se instauró la democracia representativa, las inversiones en el sector decayeron a 524 millones de bolívares en promedio<sup>14</sup>.

La expansión industrial<sup>15</sup> que experimentó el sistema mundo capitalista durante la posguerra convirtió a los Estados Unidos en un país importador de petróleo desde 1949. Siguiendo las pautas determinadas por la división internacional del trabajo, el Estado venezolano se articuló al sistema mundial con una economía basada en la explotación y exportación de petróleo. En 1950 Venezuela figuraba entre los principales países exportadores mundiales de petróleo con una extracción de un millón y medio de barriles diarios, en 1957 la extracción llegó a dos millones trescientos mil barriles diarios<sup>16</sup>.

La dictadura militar configuró las condiciones adecuadas para favorecer la acumulación de ganancias por parte de la burguesía destinando importantes recursos monetarios para el apalancamiento de dicha clase social, y estableciendo medidas represivas sobre la acción sindical. De acuerdo con Maza Zavala, entre 1950 y 1957 la participación de las

remuneraciones del trabajo en el ingreso nacional se redujo de 59,8% a 52,4%, mientras la del capital aumentó de 40,2% a 47,6%<sup>17</sup>. En estos términos, el régimen militar fue altamente benéfico para los intereses de las compañías petroleras y la burguesía local.

### 1.2 La política petrolera durante el punto fijo

En la breve transición del año 1958, la Junta de Gobierno que tomó el gobierno a la caída de la dictadura de Pérez Jiménez reformó mediante el decreto 477 el impuesto sobre la renta elevando la participación del Estado en las utilidades de la industria petrolera en una proporción de 60% para el Estado y 40% para las compañías privadas<sup>18</sup>.

En los comienzos del régimen punto fijo la relación entre el Estado y las compañías petroleras se mantuvo las condiciones heredadas de la dictadura, y solamente a principios de la década del setenta del siglo XX se produjeron desencuentros a raíz del interés de las compañías petroleras por prorrogar los plazos de las concesiones que se aprestaban a concluir. La reversión de los yacimientos petroleros a manos del Estado fue duramente resistida por las compañías petroleras, las cuales impusieron incluso indemnizaciones al entregar el control de la actividad al Estado en 1975.

La nacionalización petrolera no fue tanto una iniciativa del régimen como una consecuencia de los tratos establecidos décadas atrás en materia de concesiones. Luego de la fundación de la estatal petrolera PDVSA las compañías transnacionales continuaron usufructuando la renta petrolera<sup>19</sup> a partir de su dominio sobre la tecnología y los canales de comercialización del recurso petrolero.

Rangel calcula que hasta 1968 un 47% de las ganancias generadas por el negocio petrolero se fugaron del país. Del restante 53%, un 28% fueron reinvertidos por las compañías y un 25% fue a remunerar el trabajo<sup>20</sup> y al pago de renta al Estado<sup>21</sup>. La explotación petrolera fue un mecanismo de transferencia de excedentes hacia las naciones centrales<sup>22</sup>. Según el exministro Juan Pérez Alfonso, quien fuera uno de los principales promotores de la reversión y nacionalización, durante la década del setenta, las compañías petroleras llevaron fuera de Venezuela 21.843 millones de bolívares obtenidos como ganancias<sup>23</sup>.

El modelo de desarrollo que siguió Venezuela supuso una estructura interna de gran desequilibrio entre las diferentes ramas de la producción, con una hipertrofia de las actividades primario-exportadoras y una correlativa atrofia de las actividades destinadas al consumo interno<sup>24</sup>. El énfasis monoprodutor limitó la diversificación de la economía produciendo su deformación, en los setenta Venezuela importaba el 60% de los bienes alimentarios que requería.

Hasta 1967 la explotación petrolera realizada por las compañías petroleras se realizó bajo la figura jurídica de la concesión. En dicho año se agregaron las modalidades de empresa mixta y los convenios de servicios.

Después de la nacionalización petrolera de 1975, el artículo quinto de la “Ley orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos” garantizó la permanencia de las compañías privadas, otorgándoles el predominio en la comercialización y el desarrollo tecnológico, condiciones que aseguraron los intereses del capital monopólico y prolongaron el carácter de enclave de la explotación petrolera. Por medio de los contratos de asistencia técnica, asociación y comercialización, las compañías transnacionales continuaron usufructuando gran parte de la renta petrolera. Según Malave y Maza Zavala<sup>25</sup> la nacionalización de 1975 fue un proceso de “estatización concertada”.

### 1.3 El boom petrolero de los setenta

Según Cueva, “uno de los hechos más relevantes de la historia contemporánea consiste en la súbita elevación de los precios del petróleo decidida por los miembros de la OPEP, que hizo que tales precios se triplicarán entre octubre de 1973 y enero de 1974 (primer choque petrolero), y se multiplicaran por diez entre 1973 y 1979, fecha del segundo choque petrolero”<sup>26</sup>. En esta coyuntura el Estado venezolano se vio ampliamente favorecido al incrementarse sus ingresos petroleros. Entre 1973 y 1974 los ingresos fiscales por concepto de renta petrolera se triplicaron al pasar de 11.271,8 millones de bolívares a 36.814,4 millones de bolívares<sup>27</sup>. Simultáneamente con el aumento de las divisas obtenidas por las exportaciones petroleras, el Estado recibió la afluencia de elevados créditos que incrementaron el endeudamiento externo de 6 mil millones de dólares a 31 mil millones entre 1975 y 1978<sup>28</sup>. Contradictoriamente, durante el

período de prosperidad rentista, el Estado profundizó su dependencia frente al capital financiero externo. Por la solvencia que garantizaban sus recursos petroleros el Estado venezolano se convirtió en uno de los mejores destinos para el capital financiero internacional.

La prosperidad rentista y el endeudamiento externo permitieron al gobierno realizar importantes inversiones en infraestructura urbana, en la ampliación de la cobertura de los servicios de educación y salud, y en el apoyo al desarrollo de la industria, en particular, la de bienes finales, Venezuela vivió así una especie de milagro económico. Malave denomina este período como “la euforia populista”, en él los ingresos fluían, el consumo se fortalecía, y aunque los indicadores sobre la redistribución de la riqueza no mejoraban, existía un convencimiento colectivo de que el país marchaba hacia el progreso.

Gran parte de los recursos financieros que ingresaron por concepto de la renta petrolera volvieron a salir en el pago de las importaciones, las cuales se incrementaron en relación directamente proporcional al incremento de los ingresos petroleros. Entre 1974 y 1978 un 80% de los ingresos petroleros por exportaciones se destinó al pago de importaciones, y entre 1979 y 1983 un 66% de los ingresos por este rubro salieron del país. El monto anual de las importaciones (en millones de bolívares) se elevó de 10.855 en 1973 a 16.249 en 1974; a 22.827 en 1975; a 29.119 en 1976; a 41.921 en 1977; y a 45.501 en 1978<sup>29</sup>.

De acuerdo con Aranda<sup>30</sup>, pese a alcanzar importantes logros, la economía venezolana no adquirió un carácter autodinámico, y ello se revela claramente en los efectos causados por los ciclos de alzas y caídas de los precios del petróleo. Durante la época de “la Gran Venezuela” el Estado y la economía se hicieron más dependientes de los ingresos petroleros, y las volatilidades de los precios influyeron con mayor potencia sobre el desenvolvimiento de las políticas públicas.

Las políticas desarrollistas y de Estado benefactor contribuyeron a la legitimación de un imaginario según el cual Venezuela transitaba por los caminos de la modernización, la democracia y el progreso social. A finales de la década del setenta se acuñó por parte del gobierno el término “la Gran Venezuela” para referir al optimismo reinante en el país entre las

distintas clases sociales. La nacionalización petrolera de 1975 aportó mayores expectativas para confiar en que el régimen político conducía a la nación en una dirección acertada. El período de la nacionalización coincidió con el incremento de los préstamos externos. Paradójicamente al mismo tiempo que el Estado se hizo explotador directo del recurso petrolero se hipotecó ante los bancos internacionales.

A partir de 1983, los precios internacionales del petróleo que venían en alza desde 1973, experimentaron una fuerte caída. En 1973 el barril de crudo venezolano valía 28,9 dólares, de ahí disminuyó hasta llegar a 10,9 dólares en 1986<sup>31</sup>.

En sólo un año los ingresos fiscales provenientes de la explotación petrolera disminuyeron en 30%, al bajar de 70.884,7 millones de bolívares en 1981 a 49.222, 5 millones de bolívares en 1982<sup>32</sup>.

La caída de los precios del petróleo colapsó las finanzas del Estado, y el sector privado, anclado al gasto público, afrontó similar situación. Entre 1972 y 1982 el ingreso petrolero representó en promedio 72% del total de los ingresos del Estado, la consecuencia lógica de la baja en los precios internacionales del petróleo fue la insolvencia para pagar la alta deuda contraída en los años previos y la limitación de la capacidad de apalancamiento de la inversión, el empleo y en su conjunto la economía nacional.

A comienzos de los ochenta, el peso de la deuda externa en las finanzas del Estado fue tan elevado que el régimen se vio obligado a declarar la moratoria en dos ocasiones, una en febrero de 1983 y otra en diciembre de 1988.

El gobierno de Herrera Campins (1979-1984) trató de atenuar la crisis fiscal mediante la moratoria de la deuda externa y la puesta en marcha de una drástica devaluación que dio lugar a lo que se conoció como “el viernes negro”, y que consistió en el incremento del dólar de 4,3 a 7,0 bolívares<sup>33</sup>. La moratoria de la deuda y la devaluación fueron decisiones casi obligadas ante la insolvencia del Estado.

Con la “crisis de la deuda” se manifestó en su plenitud uno de los mecanismos acumuladores de la dependencia como denomina Vambirra a los préstamos externos. Para dicho autor tanto la inversión extranjera como los créditos externos funcionan como mecanismos que antes que dar

salida al subdesarrollo, lo profundizan y agravan. Los créditos externos que los gobiernos contratan para cubrir los déficits acrecientan el endeudamiento y los déficits, incrementando progresivamente la necesidad de capital externo. “El capital extranjero se convierte así en una necesidad intrínseca del funcionamiento del capitalismo dependiente y es a la vez, su componente descapitalizador y capitalizador. Es como el toxicómano: las drogas lo matan pero necesita de ellas para seguir viviendo”<sup>34</sup>.

La crisis económica se completó con la fuga masiva de capitales. Entre finales de 1982 y el primer semestre de 1983 fueron sacados del país 5 mil millones de dólares<sup>35</sup> con ostensibles efectos negativos sobre la inversión y el empleo. Según Vuskovic el monto de recursos que salió del país en los 18 meses previos al “viernes negro” fue de 10 mil millones de dólares<sup>36</sup>.

La crisis fiscal que agobió al Estado extendió sus efectos sobre el conjunto de la economía, así el desarrollismo acabó por revelarse como una concepción ilusoria. Como señala Cueva “el añorado desarrollo nacional autónomo no fue, en efecto, más que una quimera”<sup>37</sup>. La economía venezolana no logró desarrollar un mecanismo autónomo de acumulación, y continuó dependiendo en última instancia de la dinámica de las exportaciones y de sus avatares en el mercado internacional.

#### 1.4 La política petrolera en la era neoliberal

Entre 1958 y 1985, la participación del petróleo en las exportaciones fue de 93% en promedio, y la participación en las finanzas del Estado fue del orden de 60% en promedio<sup>38</sup>. La caída de los precios internacionales del crudo condujo rápidamente al Estado a la crisis fiscal, en esas circunstancias, el régimen punto fijista se plegó dócilmente a las políticas neoliberales orientadas por los organismos crediticios internacionales.

En el marco de las políticas de ajuste neoliberal el régimen punto fijista favoreció la adopción de la política de apertura petrolera. En virtud de esta política, PDVSA se apartó de la política de cuotas y precios establecida por la OPEP, y puso en marcha un programa de internacionalización por el cual adquirió total o parcialmente 18 refinerías en el exterior<sup>39</sup> y suscribió 32 convenios operativos, 8 convenios de ganancias compartidas y 4 asociaciones estratégicas para proyectos en la Faja del Orinoco con compañías transnacionales.

Por medio del programa de internacionalización petrolera, PDVSA pasó a ser accionista de refinerías en Alemania, Suecia y Estados Unidos. Entre 1983 y 1986, PDVSA compró la mitad de acciones de cuatro refinerías de la empresa alemana Veba Oel, adquirió la empresa Nynas Petroleum de Suecia se hizo al cincuenta por ciento de la firma estadounidense Stuart<sup>40</sup>.

Entre 1986 y 1990 PDVSA compró el 100% de la petrolera CITGO. Por intermedio de CITGO, PDVSA opera en Estados Unidos 8 refinerías y 13.500 estaciones de servicio, lo que representa el 10% del mercado norteamericano de combustibles y es el mayor proveedor de la petroquímica.

PDVSA tiene el 55% de su capacidad de refinación en el exterior, la cual se distribuye así: Estados Unidos 25%, Islas Vírgenes y Antillas Holandesas 20%, y Ruhr Oel en Alemania, en sociedad con la BP con 4 refinerías que representan, el 10% de su capacidad de refinación<sup>41</sup>.

En el plano nacional, con el fin de ofrecer mejores condiciones a la inversión extranjera, las tasas de impuestos y regalías fueron reducidas sustancialmente. De acuerdo con Luis Lander, entre 1976 y 1992 la contribución de PDVSA al fisco representó un promedio del 66% de los ingresos de la empresa, este aporte se redujo al 45% después de 1993<sup>42</sup>.

La regalía que era de 16,6% fue modificada para ser calculada con base en la tasa interna de retorno (TIR) de los proyectos. De modo que los proyectos con una TIR menor a 12% quedaron pagando regalía de 1%, los proyectos con TIR de entre 12% y 20% quedaron pagando regalía de entre 1% y 16,6%, y los proyectos con una TIR igual o mayor a 20% quedaron pagando 16,6%.

La política de apertura petrolera concebida en la lógica de la globalización neoliberal, tendió a desprender a la empresa estatal PDVSA del control del Estado, bajo esta perspectiva las reducciones impositivas, las inversiones en el exterior y los nuevos contratos suscritos estaban dirigidos al incremento de la explotación petrolera para responder a las crecientes demandas del mercado. En desenvolvimiento de esta política el papel de la empresa estatal quedaba relegado ante el influjo ejercido por las compañías transnacionales que se beneficiaban de las reducciones fiscales y contaban con el

campo abierto para obtener grandes ganancias como resultado de las nuevas explotaciones. La política de apertura petrolera se desarticulaba de los intereses del Estado nacional para orientarse en función de las exigencias y demandas de los mercados externos de hidrocarburos.

## 2. LA POLÍTICA PETROLERA DEL GOBIERNO CHÁVEZ

A partir de 1999, el gobierno Chávez se apartó de la política de apertura petrolera deslindándose de la lógica del “libre mercado” para conducir la política petrolera. Su gobierno contempló una política tendiente a controlar la oferta de petróleo y a recuperar de la renta petrolera mediante el establecimiento de un margen mínimo de participación del Estado en los proyectos hidrocarbúferos y a través del incremento de regalías.

La nueva constitución de 1999 determinó que la totalidad de las acciones de PDVSA son del Estado venezolano, impidiendo con ello su privatización parcial o total. Posteriormente, en noviembre de 2001<sup>43</sup>, fue expedida la ley orgánica de hidrocarburos que definió un tope mínimo de participación del Estado en la explotación petrolera e incrementó la regalía, además estableció la obligatoriedad de mudar al nuevo régimen jurídico los contratos suscritos entre la estatal PDVSA y las compañías privadas en el marco de la política de apertura petrolera.

Esta política fue acompañada mediante la reestructuración de la OPEP a fin de restringir la oferta de petróleo y presionar el alza de los precios. La unidad de los países petroleros en torno a este propósito quedó avalada durante la segunda Asamblea cumbre de la organización en septiembre de 2000 en Caracas. Las acciones de los once países de la OPEP surtieron efectos positivos y convergiendo con otros factores como la especulación financiera y la invasión a Irak, empujaron al alza los precios del petróleo. En 1998, el precio del barril se encontraba en 11,2 dólares, en 1999 se incrementó a 14,3 dólares y en el año 2000 llegó a 23,3 dólares<sup>44</sup>.

En el curso de seis años el precio del barril de petróleo sobrepasó los 100 dólares. El incremento de la extracción petrolera, que venía desde el año 1990, se frenó en el año 2000 y después del año 2002 hubo una tendencia al establecimiento de márgenes inferiores a los tres millones de barriles diarios.

En cuanto a la recuperación de la renta petrolera, ésta se posibilitó mediante la fijación de un mínimo de participación del Estado en los proyectos de explotación hidrocarbúfera y a través del incremento de la regalía. La legislación fijó un mínimo de 51% para la participación estatal en los proyectos de exploración y explotación petrolera, admitiendo la intervención de compañías transnacionales mediante la conformación de empresas mixtas en las que su participación puede llegar hasta el 49% en las fases de exploración y explotación. Sobre la participación privada en las actividades denominadas como de “aguas abajo”, como son la refinación, el transporte y la comercialización, la legislación no estableció límite.

La regalía fue fijada en 20% para la explotación del gas natural y 30% para los hidrocarburos líquidos. La ley determinó que en el caso de yacimientos que presentan mayores dificultades para la explotación como los de petróleo extrapesado de la faja del Orinoco, la regalía puede ser rebajada hasta quedar en un límite de 20%. La tasa puede restituirse dependiendo de la rentabilidad de los proyectos y puede ser usada como parámetro de subasta, de manera que pueden obtenerse por esta vía tasas más altas. La regalía puede ser pagada por el explotador del recurso hidrocarbúfero con base en el valor de mercado, en un valor convenido, o en un valor fiscal fijado por el liquidador.

El incremento de la regalía contrastó con la reducción de la tasa impositiva para el petróleo convencional, de 67,7% a 50%, consagrada en la nueva ley de impuesto sobre la renta de diciembre de 2001<sup>45</sup>. Para el petróleo extrapesado de la faja del Orinoco se conservó la tasa fijada para actividades no petroleras de 34%. Según el Ministerio de Energía y Minas, estas medidas buscan compensar los niveles impositivos apuntan a la recuperación de una parte de los recursos que se perdieron.

De acuerdo con Bernard Mommer, el gobierno reconoció que las regalías son más fáciles de controlar ya que no puede producirse ningún barril sin pagar la regalía. En este sentido, la regalía hace coincidir los intereses del dueño del recurso natural con los del inversionista. Ambos, dueño e inversionista ganan y pierden con precios y volúmenes. Lo que no sucede con el impuesto sobre la renta, ya que la empresa puede realizar operaciones contables para disminuir los montos base de la tributación. Para corregir esa situación, se fortaleció la capacidad

del Ministerio de Energía y Minas para determinar “precios justos de mercado” con propósitos impositivos e ignorar precios de transferencia más bajos<sup>46</sup>.

La política petrolera del gobierno Chávez si bien detuvo el avance las tendencias neoliberales, guardó continuidad con respecto a la tendencia de exacción histórica de la renta por parte del capital transnacional. Al-Shereidah destaca que al aceptarse la conformación de empresas mixtas se permite el desenvolvimiento de la apertura petrolera que se quiso contrarrestar. En sentido similar, Mommer plantea que el panorama general de la política de hidrocarburos es más de reforma y continuidad que de cambio radical.

La apertura petrolera ha sido el modelo vigente a lo largo de la historia de la explotación de este recurso, y las variaciones introducidas en las modalidades jurídicas (concesión, asociación, empresas mixtas) han introducido cambios superficiales en la forma en que ésta se ha adelantado.

A pesar de estos cuestionamientos, los citados analistas reconocen los importantes cambios operados en aspectos como: la defensa de la renta petrolera para el Estado a través del incremento de la regalía; la defensa del precio del petróleo por medio del control de la oferta; la búsqueda por la diversificación de mercados; el apoyo al proceso de integración energética latinoamericana, y el impulso de proyectos orientados a la redistribución de la renta petrolera mediante la financiación de programas sociales por parte de la estatal PDVSA.

La política petrolera emprendida por el gobierno Chávez reconoció el papel del capital privado en el sector petrolero; sin embargo, al soslayar la soberanía estatal y defender el interés nacional en el reparto de la renta, produjo un conjunto de reacciones adversas por parte de las compañías transnacionales y el sector privado nacional, aliado de las compañías. El golpe de Estado de abril de 2002 y el paro empresarial petrolero de febrero de 2003, fueron originados principalmente por la afirmación de una política petrolera que reivindicó la soberanía y los intereses del Estado nacional ante el avance de las tendencias monopólicas representadas por la globalización neoliberal. La política petrolera del gobierno Chávez fue de gran significación para la recuperación fiscal del Estado. La mayor parte de las empresas que firmaron acuerdos en el marco de la apertura petrolera, aceptaron las

nuevas reglas. El alza acelerada de los precios internacionales del petróleo trajo para la estatal PDVSA una gran bonanza que le permitió un importante flujo de recursos financieros al ejecutivo. “Desde el 2000, el petróleo ha aportado en promedio más del 51% del total de los ingresos fiscales nacionales. En 2006, éste aportó el 56% de tales ingresos”. El petróleo representó el 77% del total del valor de las exportaciones venezolanas en 1997; en 2006, representó el 89%. En 2006, el gobierno nacional recibió de la estatal petrolera 39 mil millones de dólares, un 44% más con respecto a los 25 mil millones transferidos durante el año 2005. Cerca de un tercio del aporte de 2006 fue gastado por el ejecutivo nacional en sus programas sociales”<sup>47</sup>.

La política petrolera emprendida por el gobierno de Hugo Chávez ha sido efectiva en varios aspectos: ha logrado retener para el Estado la propiedad de la empresa petrolera, ha recuperado la participación del Estado en la renta petrolera, ha reformado el marco legal para las nuevas inversiones privadas y ha logrado el repunte de los precios internacionales. A pesar de estos importantes logros, la economía venezolana permanece anclada en un modelo primario exportador que la hace estrechamente dependiente de los vaivenes del mercado mundial petrolero.

## CONCLUSIÓN

La globalización neoliberal profundizó la subordinación de los Estados nacionales, el interés que ella manifiesta no es el de la supresión del Estado sino el de su funcionalización a las nuevas condiciones del proceso de acumulación de capital. En estas condiciones, la política esbozada por el gobierno Chávez implicó de un lado el deslinde frente a los mandatos emanados por la geopolítica del capital, y de otro, la afirmación soberana de la vigencia del Estado en función del interés nacional. El rumbo de la política petrolera en los noventa puso sobre el tapete la confrontación de intereses entre las compañías transnacionales y el Estado nacional. Mientras las primeras abogaban por una apertura favorable a su interés de monopolización y obtención de mayores ganancias a partir de la intensificación de las explotaciones petroleras, el Estado nacional se planteó en la defensa de la empresa estatal, su participación en la renta petrolera y la definición de un nuevo marco de relaciones.

NOTAS

<sup>1</sup> González Casas, Lorenzo, “Nelson A. Rockefeller y la modernidad venezolana: intercambios, empresas y lugares a mediados del siglo XX”, en *Petróleo nuestro y ajeno, La ilusión de modernidad*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, p.174.

<sup>2</sup> Marini, Ruy Mauro, *Subdesarrollo y revolución, Siglo XXI*, México 1974, p.7.

<sup>3</sup> Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo XXI México* 2007, p.98.

<sup>4</sup> “Venezuela se identificó con el cacao, planta originaria de América, durante largo tiempo. Los venezolanos habíamos sido hechos para vender cacao y distribuir, en nuestro suelo, las baratijas del exterior, dice Rangel. Los oligarcas del cacao, más los usureros y los comerciantes, integraban una “Santísima Trinidad del atraso”. Junto con el cacao, formando parte de su cortejo, coexistían la ganadería de los llanos, el añil, el azúcar, el tabaco y también algunas minas; pero Gran Cacao fue el nombre con que el pueblo bautizó, acertadamente, a la oligarquía esclavista de Caracas. A costa del trabajo de los negros, esa oligarquía se enriqueció abasteciendo de cacao a la oligarquía minera de México y la metrópoli española. Desde 1873, se inauguró en Venezuela una edad del café; el café exigía, como el cacao, tierras de vertientes o valles cálidos. Pese a la irrupción del intruso, el cacao continuó, de todos modos, su expansión, invadiendo los suelos húmedos de Carúpano. Venezuela siguió siendo agrícola condenada al calvario de de las caídas cíclicas de posprecios del café y del cacao; ambos productos surtían los capitales que hacían posible a vida parasitaria, puro despilfarro, de sus dueños, sus mercaderes y sus prestamistas. Hasta que en 1922, el país se convirtió de súbito en un manantial de petróleo”. Galeano, Eduardo, *La venas abiertas de América Latina, Tercer Mundo, Bogotá* 1996. p.118.

<sup>5</sup> Martín Frenchilla, Juan José, “La gran ilusión. El petróleo en las revistas institucionales venezolanas entre 1909 y 1957” en *Petróleo nuestro y ajeno La ilusión de modernidad*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, p.332.

<sup>6</sup> España, Luis Pedro, *Venezuela y su petróleo el destino de la renta*, Centro Gumilla, Caracas 1995, p.23.

<sup>7</sup> Aranda, Sergio, *La economía venezolana, Siglo XXI, Bogotá* 1978, p.78.

<sup>8</sup> Sonntag, Heinz, *Hacia una teoría política del capitalismo periférico*, en *El Estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo XXI, México* 1977, pp.140-141.

<sup>9</sup> El régimen sobre propiedad y gestión de los hidrocarburos en Venezuela inició con las ordenanzas de San Lorenzo dictadas por Felipe II el 22 de agosto de 1584, según éstas, las minas de oro, plata y azogue, y otros metales eran parte del patrimonio real y no podían ser labradas sin licencia de la Corona y el pago de regalía. Estas ordenanzas rigieron hasta el 22 de mayo de 1783 cuando fueron

derogadas por las ordenanzas de minería para la Nueva España promulgadas por Carlos III. En 1829, con el proceso de independencia, las minas pasaron a ser propiedad de la naciente republica; sin embargo, sólo hasta 1854 se expidió el primer código minero con inspiración en la legislación francesa de minería. El artículo segundo del código, dispuso que la propiedad de las minas correspondía originariamente al Estado y que los propietarios privados del suelo debían contar con una concesión para explotarlas.

El control sobre las minas se descentralizó en 1864 al pasar su administración a cada uno de los Estados y en 1881 volvió a centralizarse. Entre 1885 y 1920 el código de minas se reformó en once ocasiones. En 1920 se expidió la primera “Ley sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles” en Venezuela en el que de manera implícita se señala la propiedad del Estado sobre estos recursos catalogados como imprescriptibles e inalienables.

Mora, Contreras, Jesús, “El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela, origen y tradición legal”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen 8, No.2 mayo-agosto 2002.

<sup>10</sup> Maza Zavala, Domingo, *Historia de medio siglo en Venezuela 1926-1975*, en *América Latina Historia de medio siglo*, Volumen I, UNAM, México 2003, p.509.

<sup>11</sup> Maza Zavala, Domingo, op. cit., p.519.

<sup>12</sup> Martín Frenchilla, Juan José, “La gran ilusión. El petróleo en las revistas institucionales venezolanas entre 1909 y 1957” en *Petróleo nuestro y ajeno La ilusión de modernidad*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, p.174.

<sup>13</sup> Maza Zavala, Domingo, *Historia de medio siglo en Venezuela 1926-1975*, en *América Latina Historia de medio siglo*, Volumen I, UNAM, México 2003, p.523.

<sup>14</sup> Aranda, Sergio, *La economía venezolana, Siglo XXI, Bogotá* 1978, p.78.

<sup>15</sup> “Desde 1945 la economía capitalista mundial pasa por una de las fases expansivas de sus ciclos largos regulares; de hecho, se trata del mayor período económico expansivo en la historia de la economía mundial, en términos de producción absoluta, productividad, mecanización, urbanización y proletarización mundial”. Wallerstein, Immanuel, *Geopolítica y geocultura, ensayos sobre el moderno sistema mundial*, Kairós, Barcelona, 2007, p.76.

<sup>16</sup> España, Luis Pedro, *Democracia y renta petrolera*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1989, p.32.

<sup>17</sup> Maza Zavala, Domingo, op. cit., p.530.

<sup>18</sup> Darwich Osorio, Gregorio, *Institucionalidad petrolera en Venezuela 1959-1963*, entre continuidades y discontinuidades, *Revista Cuadernos del Cendes* No. 67, enero-abril de 2008, p.45.

<sup>19</sup> Se entiende como renta petrolera al ingreso monetario que queda en manos de los agentes (el Estado, la empresa estatal y/o las compañías) que participan de la actividad petrolera después de recuperar los gastos. En la explotación minera y petrolera se conjugan los tres factores de producción:

capital, trabajo y tierra. Los dos primeros conforman la actividad productiva, y el tercero, origina lo que es la actividad rentística. La renta proviene fundamentalmente de la propiedad de la tierra, de la condición terrateniente que ostenta el Estado.

<sup>20</sup> Entre 1936 y 1945 la actividad petrolera empleó un promedio de 20.000 trabajadores por año. Entre 1946 y 1960 empleó en promedio 45.000 trabajadores por año, entre 1961 y 1979, 27.000 trabajadores en promedio por año, y entre 1980 y 2004, un promedio de 37.000 por año. Los datos hasta el año 1972 han sido obtenidos de “La economía venezolana”, Aranda, Sergio, Siglo XXI, Bogotá 1978 y para los años posteriores de Espinasa, Ramón.

<sup>21</sup> Rangel, Domingo Alberto, El proceso del capitalismo contemporáneo en Venezuela, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1968, p.241.

<sup>22</sup> Esta tesis es sustentada por Héctor Malave Mata en trabajos como: “Petróleo y desarrollo económico de Venezuela”, y “La formación histórica del antidesarrollo en Venezuela”, editados ambos por la Casa de las Américas de La Habana en 1964 y 1974, respectivamente.

<sup>23</sup> Covantes, Hugo, El petróleo en América Latina, Edición personal, México 1991, p.253.

<sup>24</sup> Cueva, Agustín, op. cit., p.93.

<sup>25</sup> Malave, H., Maza Zavala, D., “Aspectos económicos y políticos de la nacionalización de la industria petrolera”, en *Petróleo y desarrollo en México y Venezuela*, UNAM, México, 1981.

<sup>26</sup> Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo XXI México 2007*, p.241.

<sup>27</sup> Malave Mata, Héctor, *Los extravíos del poder*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1987, p.55.

<sup>28</sup> López Portillo, Felicitas, *Historia contemporánea de Venezuela (1945-1983)*, en *Imperialismo y economía en América Latina*, México, CCYDEL-UNAM, 1989, p.106.

<sup>29</sup> Malave Mata, Héctor, op. cit., pp.618-763.

<sup>30</sup> Aranda, Sergio, op. cit., p.286.

<sup>31</sup> Medina, Medófilo, *El elegido presidente Chávez*, Bogotá, Aurora, 2001, p.102.

<sup>32</sup> Malave Mata, Héctor, op. cit., p.732.

<sup>33</sup> “Entre 7 y 8 bolívares quedaría el cambio para importaciones no prioritarias”, *El Universal*, Caracas, febrero 24 de 1983, p.1.

<sup>34</sup> Bambilra, Vania, *El capitalismo dependiente latinoamericano, Siglo XXI, México, 1999*, p.105.

<sup>35</sup> López Portillo, Felicitas, op. cit., p.106.

<sup>36</sup> Vuskovic, Pedro, *La crisis en América Latina*, México, Siglo XXI, 1990, p.228.

<sup>37</sup> Cueva, Agustín, op. cit., p.193.

<sup>38</sup> Cálculos propios con base en las cifras que presenta Guillermo Morón en los anexos del texto *Breve Historia Contemporánea de Venezuela*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

<sup>39</sup> Lander, Luis, “Petróleo y democracia en Venezuela: del fortalecimiento del Estado a la subversión soterrada y la insurrección abierta”,

*Revista Gallega de Economía*, Volumen 14 No.1-2, junio-diciembre de 2005, p.7.

<sup>40</sup> Covantes, Hugo, op. cit., p.271.

<sup>41</sup> Mansilla, Diego, *Petroleras estatales en América Latina: entre la transnacionalización y la integración*, *Revista del Centro Cultural de Cooperación Floreal Gorini*, Enero - Abril 2008, No.2.

<sup>42</sup> Lander, Luis, op. cit., p.7.

<sup>43</sup> *Gaceta Oficial* No. 37.323 del 13 de noviembre de 2001, Decreto No. 1.510 de noviembre 2 de 2001.

<sup>44</sup> Medina, Medófilo, *El elegido presidente Chávez*, *El elegido presidente Chávez*, op. cit., p.102.

<sup>45</sup> El artículo 48 de la ley de impuesto a la renta contempla los siguientes impuestos:

1. Impuesto Superficial. Por la parte de la extensión superficial otorgada que no estuviere en explotación, el equivalente a cien unidades tributarias (100 U.T.) por cada kilómetro cuadrado o fracción del mismo, por cada año transcurrido. Este impuesto se incrementa anualmente en 2% durante los primeros cinco años y en 5% los años subsiguientes.

2. Impuesto de Consumo Propio. Un diez por ciento (10%) del valor de cada metro cúbico (m<sup>3</sup>) de productos derivados de los hidrocarburos producidos y consumidos como combustible en operaciones propias, calculado sobre el precio al que se venda al consumidor final. En el caso de que dicho producto no sea vendido en el mercado nacional, el Ministerio de Energía y Minas fijará su precio.

3. Impuestos de Consumo General. Por cada litro de producto derivado de los hidrocarburos vendido en el mercado interno, entre el treinta y el cincuenta por ciento (30% y 50%) del precio pagado por el consumidor final, cuya alícuota entre ambos límites será fijada anualmente en la Ley de Presupuesto. Este impuesto a ser pagado por el consumidor final será retenido en la fuente de suministro para ser enterado mensualmente al Fisco Nacional.

El Ejecutivo Nacional podrá exonerar, total o parcialmente, por el tiempo que determine, del Impuesto de Consumo General, a fin de incentivar determinadas actividades de interés público o general. Restituyendo el impuesto a su nivel original cuando cesen las causas de la exoneración.

<sup>46</sup> Mommer, Bernard, *Venezuela: Un nuevo marco legal e institucional petrolero*, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen 8 No.2 mayo-agosto de 2002, p.206.

<sup>47</sup> Álvarez, Ángel, *Venezuela 2007: los motores del socialismo se alimentan con petróleo*, *Revista de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile*, No.27 2007, pp.268-269.