

## **A SESENTA Y DOS AÑOS DE "SEMBRAR EL PETRÓLEO": EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PETROLERA NACIONAL**

*Ramón Espinasa. 1998*

Hace sesenta y dos años, el 14 de julio de 1936, Arturo Uslar Pietri escribía el editorial del diario *Ahora* con el título de "Sembrar el Petróleo". En un párrafo de este editorial, Uslar planteaba: "Es menester sacar la mayor renta de las minas para invertirla totalmente en ayudas, facilidades y estímulos a la agricultura, la cría y las industrias nacionales. Que en lugar de ser el petróleo una maldición que haya de convertirnos en un pueblo parásito e inútil, sea la afortunada coyuntura que permita con su súbita riqueza acelerar y fortificar la evolución productora del pueblo venezolano en condiciones excepcionales".

La siembra del petróleo sintetiza la percepción que prevaleció durante décadas de la relación del petróleo con la economía nacional. El ingreso petrolero era percibido como riqueza transitoria para ser utilizado en el desarrollo de las actividades no petroleras, genuinamente nacionales y con futuro, "... la agricultura, la caza y las industrias nacionales". El país se percibía sin futuro en el petróleo.

En cuanto a la percepción de transitoriedad del ingreso petrolero, es bueno citar a otro de los grandes ideólogos de la política petrolera contemporánea, Rómulo Betancourt, quien en su columna "Economía y Finanzas", publicada en la edición del 2 de febrero de 1938 del mismo diario *Ahora*, analizaba la composición de las importaciones y exportaciones del país y la ya casi total dependencia de éstas de las exportaciones de petróleo. Llamaba entonces la atención sobre su inminente agotamiento y la necesidad de diversificación: "Es ya un lugar común, y sobre el cual sin embargo no nos cansaremos de insistir, el de la necesidad de vigorizar las fuentes raizales y permanentes de riqueza nacional. El petróleo es una fuente de ingresos para la Nación que no durará sino algo más de la próxima década. Olvidarlo es revelar miopía e improvisación".

Curiosamente, Uslar escribía en 1948, diez años después del artículo de Betancourt, como parte de su colección de ensayos *De una a otra Venezuela*, un artículo titulado "Diez años para salvarnos", en el cual, discutiendo el anuncio del gobierno del presidente Harry Truman de estimular el desarrollo de combustibles sintéticos en los Estados Unidos, afirmaba: "Diez años es pues el plazo que parece acordarnos el destino para que realicemos la gran empresa de salvar a Venezuela de la muerte petrolera... Los días que nos quedan para sembrar el petróleo están contados... Ya no podemos seguir engolosinados con lo transitorio y lo adjetivo, perdiendo de vista la tremenda cuestión vital del petróleo y su amenaza".

El petróleo no era percibido tan sólo como una fuente transitoria de ingreso, sino que, objetivamente, la industria petrolera era extranjera, produciendo para mercados foráneos, con un muy bajo grado de integración al país. Cabe recordar que, para el momento del inicio de la explotación petrolera, Venezuela era, quizás, el país más atrasado de América Latina, y estaba apenas en capacidad de aportar mano de obra poco calificada a la actividad petrolera. El enclave extranjero en el país es la mejor descripción de la industria petrolera en sus orígenes.

Si el agotamiento de las reservas era inminente y la industria era extranjera y poco integrada, lo lógico era seguir una política petrolera que buscara maximizar en el corto plazo el ingreso fiscal petrolero para destinarlo al desarrollo no petrolero perdurable. Así, la relación entre el Estado, el cual reclamaba la máxima renta por el recurso de su propiedad, y las empresas concesionarias extranjeras, las cuales buscaban obtener la máxima rentabilidad de sus inversiones en el país, fue, por su esencia, una relación tensa, antagónica y hostil.

La percepción ideológica de la relación del petróleo con la economía nacional, la cual dio pie a la política de orientación nacionalista y rentista, se materializó en instituciones que condicionaron el desarrollo del sector hasta llegar a su estatificación.

## **1. La posición rentista**

La tensión creciente entre el Estado y las empresas concesionarias, en la medida en que el país tomaba conciencia de su potencial petrolero, queda de manifiesto con la aprobación de ocho leyes de hidrocarburos, en el período comprendido entre 1920 y 1938. Cada una de ellas representó un avance en la posición rentista del Estado, respecto a las muy favorables condiciones en las que se otorgaron las primeras concesiones en el país.

La creciente presión rentista estatal tuvo un alto en el conjunto de acuerdos alrededor de la Ley de Hidrocarburos de 1943. Por un lado, las empresas quedaron sujetas a la soberanía impositiva venezolana, en particular al pago del Impuesto sobre la Renta (ISLR), cuya primera ley data de 1942. Además, los contratos de concesión contemplaron el pago de una tasa de regalía de 1/6, similar a las más altas pagadas en los Estados Unidos para la época. La suma de la regalía más el Impuesto sobre la Renta y otros impuestos menores, daba una participación al Estado cercana al 50%, en las ganancias operativas de las concesionarias. Participación que se hizo ley con la reforma de la Ley del ISRL de 1948, dando pie al mundialmente famoso acuerdo de 50:50. Adicionalmente, las compañías se comprometieron a construir en el país las refinerías para procesar el crudo venezolano, lo cual dio origen al complejo refinador de Paraguaná. Por su parte, el Estado venezolano renovó por cuarenta años todas las concesiones otorgadas hasta la fecha.

Reglas distributivas e institucionales percibidas como estables, así como un horizonte de inversión de largo plazo, crearon las condiciones para la fase de más vigorosa inversión y crecimiento de la industria petrolera en el país que se ha registrado hasta el presente. Entre 1943 y 1958, la producción se multiplicó por cinco, llegando a 2.5 millones de barriles diarios; el acervo de capital por tres y el empleo por dos, llegando a unas 45.000 personas.

La fase de estabilidad institucional, inversión y crecimiento que se originó en los acuerdos alrededor de la Ley de 1943 llegó a su fin en 1958. En este año, el Decreto Sanabria excluyó la regalía para el cálculo del 50:50, con lo cual la distribución pasó a ser 60:40 en favor del Estado venezolano. Además, la política de "no más concesiones" de Juan Pablo Pérez Alfonzo en el gobierno de Rómulo Betancourt, no sólo implicó que no se otorgaran nuevas concesiones en la era democrática, sino que no se renovaran a mitad de período, como estaba previsto, las concesiones otorgadas en 1943. Así se aumentaba la presión fiscal y se acortaba en el tiempo el horizonte de la inversión transnacional en el país.

La creación de la OPEP en 1960 permitió que los países en desarrollo y exportadores coordinaran sus políticas de presión sobre las empresas de países desarrollados. En 1967 se crearon los Precios de Referencia Fiscal. El aumento de éstos, junto con el aumento de la tasa

de ISLR, incrementó continuamente la participación fiscal de 60% a mediados de la década de los sesenta, a 94% en 1974. El aumento de la participación fiscal, junto con la caída de los precios hasta principios de los setenta, estranguló la rentabilidad del capital petrolero internacional en el país.

La creciente presión fiscal, el no otorgamiento de nuevas concesiones y la no renovación de las originales, provocó que el capital transnacional detuviera su inversión neta en el país a lo largo de los años sesenta, hasta la nacionalización. De hecho, se inició la transferencia de plantas y equipos a otras zonas geográficas, lo cual se detuvo con la Ley de Reversión de 1971.

La producción siguió aumentando, mediante una explotación muy intensiva de los yacimientos, hasta llegar a un máximo histórico de 3.7 millones de barriles diarios en 1970, para colapsar después, como consecuencia de dos lustros sin inversión. La contraparte de esta contracción en la oferta, mientras la demanda crecía sostenidamente, fue el aumento en los precios que culminó en la súbita escalada de finales de 1973, convertida en participación fiscal en los países de la OPEP.

Los eventos del último trimestre de 1973 significaron la estratificación de facto de la industria petrolera, ya que el Estado pasó a fijar en forma unilateral el nivel de producción y el precio de venta, con lo cual las empresas transnacionales se transformaban, efectivamente, en operadoras. Condiciones políticas apropiadas permitieron que el Estado asumiera, en enero de 1976, el control directo de las operaciones de una industria petrolera diezmada a consecuencia de quince años sin planes de inversión.

Con la maximización de la renta y el control estatal de la producción se llegaba al final exitoso de una era en la evolución de la política petrolera nacional. De hecho, la tesis del agotamiento de las reservas resultó una profecía autocumplida. La falta de inversión, en particular en exploración, por parte de las transnacionales una vez que se hizo evidente que sus años en el país estaban contados, disminuyó la incorporación de nuevas reservas. Se creó, entonces, la percepción de agotamiento definitivo del petróleo en el país. A mediados de los setenta, Venezuela se preparaba para entrar, finalmente, en la era postpetrolera. A tal fin se orientaron los ingentes recursos fruto de la maximización de la renta petrolera. El país se percibía sin petróleo en el futuro.

## **2. Relación del petróleo con la economía**

En los años transcurridos desde la nacionalización, ha ido cambiando radicalmente la percepción de la relación del petróleo con la economía nacional. Por un lado, la intensa campaña exploratoria después de la nacionalización y el desarrollo y asimilación de nuevas técnicas de exploración y producción, han permitido incorporar ingentes cantidades de crudos convencionales. Las reservas nacionales de estos crudos se han cuadruplicado, mientras la producción se acerca al récord histórico de 3.7 millones de barriles diarios, el cual será sobrepasado en algún momento en el presente año. Además, se ha evaluado la magnitud de las reservas recuperables de la Faja del Orinoco y se ha constatado que pueden ser desarrolladas y transformadas en productos finales a los precios actuales. Si a las reservas probadas de crudos convencionales, se le añade el estimado más conservador de reservas probables y las reservas recuperables de la Faja, se puede afirmar que, desde un punto de vista práctico, las reservas petroleras del país se pueden considerar infinitas. Se hace evidente que el país tiene un futuro en el petróleo, si así lo desea.

Por otro lado, la nacionalización permitió correr el velo ideológico que nos impedía ver cómo la industria petrolera se había ido haciendo venezolana. Después de sesenta años de operaciones en el país, y en la medida en que éste se desarrollaba, la industria se había ido nutriendo de profesionales y técnicos venezolanos, más allá de la mano de obra con baja calificación aportada inicialmente. De hecho, para el momento de la nacionalización, prácticamente la totalidad de los cuadros directivos y gerenciales eran venezolanos, lo cual contribuyó a hacer el proceso poco traumático.

Además, en estos veinte años, el país ha sido testigo del proceso liderizado y ejecutado por venezolanos, de transformar la corporación diezmada al momento de la nacionalización en una corporación mundial de primer orden. Huelga aquí entrar en detalles en cuanto a la magnitud e importancia mundial de PDVSA. Baste decir que con base en indicadores objetivos en diferentes esferas del negocio y la evaluación de firmas especializadas, PDVSA está en el podio de las empresas petroleras mundiales. PDVSA, de ser una empresa productora y exportadora de petróleo desde Venezuela, se ha transformado en una transnacional con operaciones hasta el consumidor final en sus principales mercados.

Así, no tan sólo tenemos una base de recursos que le permiten a Venezuela ser un país petrolero de largo plazo, sino que también tenemos una empresa de primer orden para desarrollarlos, transformarlos y comercializarlos internacionalmente.

Finalmente, en la medida en que el país ha ido viendo a la industria petrolera con otros ojos, se ha puesto de relieve su grado de integración a la economía nacional. Este proceso comenzó de manera natural en las áreas de operaciones. Con el tiempo, en cuanto el país se desarrollaba y era capaz de ofrecer una cantidad cada vez mayor de bienes y servicios a las empresas transnacionales, se fue conformando un tejido de empresas conexas, potenciado por la actitud ex profeso de PDVSA de estímulo al proveedor nacional. Esta política ha consistido en brindar asistencia gerencial y técnica a los proveedores nacionales y preferirlos en condiciones de igualdad de precio y calidad respecto a suplidores foráneos.

En síntesis, en las últimas dos décadas se han revertido los pilares que sustentaron la política petrolera que culminó en la nacionalización. De la percepción de la escasez, se ha pasado a la constatación objetiva de la muy extensa base de recursos de hidrocarburos del país. Del enclave extranjero, se ha pasado a la industria petrolera nacional integrada al aparato productivo doméstico.

### **3. Nueva orientación de la política petrolera**

El cambio en la percepción de la relación del petróleo con la economía nacional ha devenido, gradualmente, en una nueva orientación de la política petrolera, de forma gradual, en la medida en que ha tomado tiempo que el liderazgo nacional asimile la nueva realidad del petróleo y su relación con el país.

De una política que tuvo como norte maximizar la renta, ante el inminente agotamiento de las reservas, se ha pasado a una política que tiene como propósito el desarrollo de las vastas reservas del país en el largo plazo, maximizando el valor agregado y el impacto sobre la economía nacional.

Esto se traduce, en primer lugar, en una política de precios que haga competitivo el petróleo venezolano y asegure el incremento de la producción en el largo plazo. Para ello, la variable de ajuste ha de ser la renta o participación fiscal por barril. Así como en el pasado el

objetivo central de la política petrolera fue el aumento de la participación fiscal por barril -aun a expensas, como lo fue, del desarrollo de la actividad productiva y el colapso de la producción-, hoy en día, el objetivo central es la expansión de la actividad, de acuerdo con nuestra base de reservas y bajos costos de producción, a expensas de la participación fiscal por barril. Esto es, el país debe aspirar a la máxima renta por barril que asegure mercados crecientes para nuestro petróleo dada la demanda de energía y la oferta de otras fuentes de energía y de petróleo de otras regiones.

Una segunda vertiente de la nueva orientación de la política petrolera se puede sintetizar en el concepto de reintegración vertical del mercado petrolero internacional y de integración del sector petrolero a la economía nacional. El propósito básico es la estabilización tanto del mercado internacional como de la relación del sector petrolero con el resto del país. La estabilización, así entendida, crea las condiciones para el crecimiento armónico del sector petrolero nacional en el largo plazo.

La nueva política petrolera contribuye a la reintegración vertical del mercado petrolero, en primer lugar, por el movimiento "aguas abajo" de PDVSA en sus principales mercados y, como contraparte, por la apertura del sector petrolero nacional a la inversión de las empresas petroleras de los países consumidores. La reintegración vertical del mercado contribuye a incrementar los flujos de oferta junto con la demanda y, por ende, a estabilizar los precios. La estabilización del mercado petrolero y el crecimiento sostenido de la demanda redundará en beneficio de los países con grandes reservas y en una estrategia de incremento de la producción en el largo plazo, como es el caso de Venezuela.

En cuanto a la integración del sector al país, la política petrolera se ha orientado a fomentar el desarrollo del tejido industrial que coexiste alrededor. No tan sólo incentivando la oferta y la demanda de bienes y servicios de origen nacional, sino también estimulando la industrialización de los hidrocarburos en el país, en particular del gas. Además, está la apertura de la industria petrolera a la inversión privada nacional, tanto de empresas como de personas naturales. Este proceso es un denominador común de la integración internacional y nacional. Asimismo, la política de apertura persigue tener acceso a tecnologías, mercados, financiamiento, ampliar la capacidad de ejecución de PDVSA, y estimular la competencia y aumentar la eficiencia del sector petrolero nacional.

La nueva orientación de política petrolera, fruto de la reinterpretación de la relación del petróleo con la economía nacional, se ha materializado en cambios institucionales concretos, los que han redireccionado la evolución del sector.

#### **4. Cambios en la política petrolera**

La primera señal de cambio en la política petrolera se dio en 1986, diez años después de la nacionalización, cuando Venezuela, en el contexto de los países de la OPEP, decidió reducir los precios y, así, la renta por barril, de forma tal de dejar de perder mercados respecto a otras fuentes de energía y el petróleo de otras regiones. En la primera mitad de la década de los ochenta, Venezuela y la OPEP, en su conjunto, habían reducido la producción para defender la renta por barril, después de la segunda escalada de precios en 1979. El país llegó a una producción mínima de 1.7 millones de barriles diarios en 1985, menos de la mitad de la de 1970.

El segundo hito en la nueva dirección de la política petrolera, el cual expresa una posición más internalizada por el liderazgo nacional, es el inicio del plan de expansión de la actividad de la industria petrolera en 1990. Esto representó un salto cuántico en el nivel de inversiones de la industria petrolera en el país y se ha traducido en un aumento de más del 50% de la capacidad de producción que se mantuvo después de la nacionalización. La materialización del plan de expansión, el cual se revisa anualmente, ha implicado que la producción se duplique respecto a la de hace diez años y el plan apunta a duplicar la producción actual en la próxima década.

Consistente con el cambio de orientación en la política petrolera, se ha modificado el marco fiscal del sector. La primera reforma, aprobada por el Congreso Nacional en 1991, consistió en reducir la tasa de ISLR para los proyectos de crudos extrapesados y de gas costafuera de 67,7% a 34%. Por primera vez, el Estado venezolano reducía la carga tributaria para estimular la actividad productiva petrolera.

La segunda y más importante reforma fiscal consistió en la eliminación gradual y progresiva del Valor Fiscal de Exportación (VFE) en 1993. Esta sobretasa impositiva, herencia de los Precios de Referencia Fiscal, condenaba al sector petrolero venezolano, por no hacer viable tan siquiera la reposición del potencial de producción. La eliminación del VFE ha dado oxígeno financiero al sector y ha hecho posible la materialización del programa de expansión con mínimo endeudamiento.

Si bien la participación fiscal se ha reducido de alrededor de 85% a 65%, el aumento de producción que esto ha permitido ha compensado con creces la menor carga fiscal. En la medida en que se duplique la producción en el mediano plazo, la contribución fiscal petrolera se duplicará también a los precios actuales. Aumento de producción que simplemente no hubiera sido posible de mantenerse el VFE.

La otra vertiente de la nueva orientación de política se ha materializado en la integración internacional y nacional. La integración "aguas abajo" en el exterior o internacionalización, a través de la compra, total o parcial, de terminales, refinerías y redes de distribución en el exterior, ha contribuido para que PDVSA sea la tercera empresa mundial en capacidad de refinación, dividida en partes iguales entre Venezuela y el exterior, y es también la tercera en ventas directas al detal en los mercados de América y Europa. Sirvan estas dos referencias como indicadores del muy alto grado de integración vertical internacional de la corporación.

En cuanto a la integración de la industria petrolera al país y su demanda de bienes y servicios, es necesario destacar, en primer lugar, que de los servicios de ingeniería contratados el 80% son de origen nacional, lo cual representa un 90% de la capacidad de este sector, el cual, obviamente, se expandirá con el crecimiento de la inversión y la actividad petrolera. En cuanto a la demanda de materiales y equipos, éstos son de origen nacional en alrededor de un 50% y se ha identificado un potencial de sustitución de importaciones que podría llevar este porcentaje a 80%. En este aspecto hace falta profundizar la interacción entre la industria conexas y el sector petrolero para aumentar la participación nacional en función de este potencial. La actividad de la industria suplidora crecerá, en cualquier caso, con la expansión petrolera.

Tan importante como el desarrollo del sector suplidor, en la conformación de un tejido industrial alrededor de la industria petrolera, es el desarrollo de las actividades "aguas abajo", en particular en las que se desprenden de la industrialización del gas. Las industrias que se nutren de este insumo, como la química y la petroquímica y la de cemento, cerámica y vidrio,

representan hoy en día 1/3 de nuestras exportaciones no petroleras, cuando su monto era despreciable hace tan sólo diez años.

Finalmente, es de destacar la apertura del sector a la inversión privada en las áreas reservadas al Estado, bien mediante convenios operacionales o a través de asociaciones estratégicas con la empresa estatal. Hoy en día, 33 campos son operados y ocho áreas están siendo exploradas a riesgo por empresas privadas, y el Congreso Nacional ha aprobado cuatro asociaciones estratégicas entre PDVSA y capital privado para el desarrollo de la Faja del Orinoco. En total, se trata de 58 empresas privadas, de las cuales 15 son venezolanas, operando en el segmento de producción. Tan importante como esto, desde un punto de vista cualitativo, es la posibilidad de inversión de personas naturales en estos negocios a través de fondos de inversión colectiva. Veinte años después de su estatificación, se está haciendo realidad la nacionalización de la industria petrolera venezolana.

## **5. Consideraciones finales**

La orientación de política petrolera que sintetiza la frase "Sembrar el Petróleo" consistió en "sacar la máxima renta" del petróleo para destinarla al desarrollo de la economía no petrolera. Fundamental para esta orientación de política fue la percepción de que el país no tenía futuro en el petróleo. Esta política fue muy exitosa en sus propios méritos, en la medida en que maximizó la renta petrolera por barril. El gasto por parte del Estado de una renta petrolera siempre creciente, hasta alcanzar su máximo en la década de los setenta, fue la principal fuerza motriz del proceso modernizados que transformó la Venezuela rural y atrasada de principios de este siglo, en la Venezuela urbana y moderna de hoy en día. Sin embargo, la contraparte de la estrategia de maximizar la renta fue el colapso de la industria petrolera, la drástica contracción del mercado para nuestro petróleo y la percepción de que el país no tenía futuro en el petróleo. Estas circunstancias hicieron parecer como inevitable el tránsito hacia la Venezuela postpetrolera.

Las bases de sustentación de la política petrolera de orientación rentista se han revertido en las últimas dos décadas. La abundancia de reservas de petróleo y el grado de desarrollo del país hacen posible diseñar una estrategia de desarrollo de la producción de petróleo en el largo plazo, con importantes efectos multiplicadores domésticos. Para esto ha sido necesario adecuar el nivel de precios a fin de asegurar un mercado en expansión para nuestros crudos y productos. El petróleo, no sólo como primera fuente de ingresos fiscales, sino también como primera industria del país, será, de nuevo, la principal fuerza propulsora de un segundo (mercado)