



Munich Personal RePEc Archive

The design of the oil policy in Venezuela: a political economy approach

Nuñez, Belkys and Pagliacci, Carolina

Central Bank of Venezuela, Central Bank of Venezuela

March 2008

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/106551/>
MPRA Paper No. 106551, posted 16 Mar 2021 15:47 UTC

The design of the oil policy in Venezuela: a political economy approach

Belkis Núñez
Carolina Pagliacci

Mach 2008

This paper seeks to understand the changing relationship between the Venezuelan government and PDVSA (the state oil industry) regarding the national oil policy design and formulation. Using a political economy narrative, the analysis is based on the construction of several qualitative indicators that summarize these two actors' business vision in six areas, since the oil nationalization up to 2006. The resulting characterization of the oil policy process can be summarized as: a) during the years following the oil nationalization, actors had a divergent vision about oil business development; b) during the internationalization period in the 90s, the government and PDVSA's policy formulation were highly coincident. Such an agreement can be explained by PDVSA's strategic positioning as a leader in the oil policy discussions. In practice, that implied that the design of oil policy shifted from the government to PDVSA, causing an increase in the political and economic power held "de facto" by the oil industry; c) during the internationalization period, the expansion of the oil activity occurred at the expense of a progressive reduction in the government's fiscal resources, contributing to adding more tensions between these actors; d) in 2004, the government's management delegation to PDVSA was definitively ended, and the design and implementation of the oil policy were transferred to the government. The government's control of the industry generated a significant change in the industry's incentives and strategy and the Venezuelan oil business.

Key words: political economy; policy formulation; oil policy.

JEL classification: Q48; D78.

El Diseño de la Política Petrolera en Venezuela: un enfoque de economía política

Belkis Núñez
Carolina Pagliacci

Marzo 2008

Resumen. El presente trabajo busca entender las relaciones entre el gobierno venezolano y PDVSA en el diseño de la política petrolera, usando una narrativa de economía política. A partir de indicadores cualitativos que resumen la visión del negocio de cada uno de estos actores, se logran establecer algunos aspectos del proceso de formulación de la política petrolera desde la nacionalización hasta el año 2006. Los más importantes son: a) En los años posteriores a la nacionalización, como resultado de los incentivos enfrentados, cada actor refleja una visión diversa sobre el desarrollo del negocio petrolero. b) Durante la apertura petrolera, se observa una alta coincidencia entre los lineamientos del Ejecutivo y PDVSA que puede ser explicada a partir de un proceso de posicionamiento estratégico de PDVSA como líder en el establecimiento de los lineamientos de la política petrolera. En la práctica, esto implicó que el diseño de la política petrolera se desplazara desde el Ejecutivo hacia PDVSA, causando un incremento del poder político y económico detentado “de facto” por la industria. c) Durante este período, la expansión de la actividad petrolera se produjo a expensas de una progresiva reducción de los recursos fiscales del gobierno, lo que contribuyó a generar tensiones entre el Ejecutivo y PDVSA. d) A partir del año 2004, se rompe definitivamente la delegación de atribuciones del Ejecutivo hacia la industria, por lo que el diseño y la implementación de la política petrolera se concentra en el Ejecutivo Nacional. Este control de la industria por parte del Ejecutivo generó un cambio en sus incentivos y en la estrategia a futuro del negocio petrolero.

Palabras Claves: economía política; formulación de política; política petrolera.
Clasificación JEL: Q48; D78.

I. Introducción

Antes de la nacionalización, el Estado como propietario del petróleo, otorga el derecho de exploración y explotación a privados (mayoritariamente extranjeros), los cuales suscribían los contratos de concesión con el Ejecutivo Nacional (el Ministerio de Fomento), pero con la previa aprobación del Congreso Nacional.

En este esquema, las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y los privados se podrían caracterizar siguiendo la visión de Espinaza (2004). Según esta visión, durante la vigencia de las concesiones petroleras, los privados se encargaban de maximizar los beneficios que se producían de la explotación del petróleo, en tanto que el gobierno nacional, en representación del Estado, trataba de maximizar los ingresos fiscales que le correspondían por ley (regalías e impuesto sobre la renta primordialmente). Esta intencionalidad del Estado se materializó en las diversas reformas de las leyes impositivas que se llevaron a cabo a partir de los años cuarenta, las cuales buscaron incrementar la participación del gobierno en las ganancias del negocio petrolero hasta alcanzar su máxima expresión en 1959 con la ruptura del convenio “fifty-fifty”, cuando el Estado logró una participación mayor al 50%. De hecho, entre 1949 y 1974, dicha participación registró una tendencia creciente con promedios de 66,9% para la década de los sesenta y 83,9% en el período 1970-74¹.

Con la nacionalización, el Estado se reserva de forma exclusiva todas las actividades económicas relacionadas con los hidrocarburos. Asimismo, crea la empresa del estado PDVSA, la cual se encarga de coordinar las actividades de exploración, producción, refinación, comercialización y transporte del petróleo llevadas a cabo por sus empresas filiales. El Ejecutivo Nacional, en representación de los intereses del Estado, se encarga de diseñar la política petrolera y de inspeccionar y fiscalizar las actividades llevadas a cabo por la industria nacional.

En términos formales, lo anterior implica que el marco legal otorga poder “de jure”, tanto al Ejecutivo como a la empresa de petróleos del Estado, para tomar decisiones sobre el negocio petrolero. Sin embargo, estos poderes se encuentran claramente delimitados a dos ámbitos diversos: la planificación y supervisión por un lado, y la ejecución del negocio por otro. Esto pone de manifiesto una relación de subordinación legal de la industria al Ejecutivo Nacional.

¹ PODE y cálculos propios.

En términos teóricos, esta relación se describe como la de principal-agente entre dos entes del Estado (respectivamente, el Ejecutivo Nacional en la figura del Ministerio de Energía y Minas y la industria petrolera nacional representada por PDVSA). En dicha relación, el principal mantiene el diseño de la política petrolera y delega al agente (la burocracia especializada²) las decisiones referidas al manejo concreto del negocio petrolero. Por definición, con la delegación se abre la posibilidad de que el agente (la industria) obtenga mayor información y experticia sobre el negocio petrolero de la que pueda tener a su disposición el Ejecutivo Nacional, lo que trae asociado el problema de información asimétrica. Ante esta situación queda en manos del principal instaurar los mecanismos de regulación y monitoreo adecuados para asegurar que el agente cumpla con los objetivos que le sean trazados.

En la práctica, desde la nacionalización hasta el 2003, la relación financiera entre estos actores se conservó de forma similar a la mantenida entre el Ejecutivo Nacional y las empresas extranjeras antes de la nacionalización: el gobierno nacional recibía los ingresos provenientes de los impuestos, en tanto que la empresa nacional (PDVSA) llevaba a cabo la actividad, logrando a su vez conservar cierto control sobre el uso y destino de la producción y la generación de ganancias del negocio.

En el año 2001, con la promulgación de la nueva Ley de Hidrocarburos promovida por el Ejecutivo Nacional, se modificó el marco legal descrito anteriormente. Entre los cambios relevantes se encuentra el fortalecimiento de las funciones de inspección y fiscalización del Ministerio de Energía y Petróleo, no sólo de la empresa principal (PDVSA), sino también de las empresas filiales, tanto en el territorio nacional como en el exterior. Por el contrario, se moderó el papel contralor de PDVSA al dejar de atribuirle la coordinación de otras empresas que se crearen en el sector.

La reforma a la legislación y la ocurrencia de algunos eventos que tendieron a buscar una mayor injerencia por parte del Ejecutivo en las decisiones de la industria durante el período 1999-2002, pueden interpretarse como una señal de que a lo largo del tiempo se había venido produciendo un debilitamiento en las funciones de fiscalización por parte del Ejecutivo Nacional y que “de facto” la industria había adquirido mayor poder político en la toma de decisiones del negocio que el establecido en la ley. Siendo el diseño de la política petrolera una atribución formal del Ejecutivo Nacional, surge la interrogante si su visión sobre el negocio petrolero había

² Se entiende por burocracia especializada el sistema organizacional donde los individuos que la conforman son altamente calificados para desempeñar actividades que requieren conocimiento técnico especializado.

prevalecido en los años posteriores a la nacionalización, o si alternativamente, ambos actores se habían encargado simultáneamente del diseño de la política petrolera y por tanto, compartían la visión del negocio petrolero.

La presente investigación busca entender, en primera instancia, cuál ha sido la visión del Ejecutivo Nacional y de PDVSA en cuanto al diseño de la política petrolera a partir de los lineamientos de política declarados separadamente por cada uno de estos entes del Estado. En segundo lugar, el trabajo desea inferir las relaciones entre el Ejecutivo y PDVSA en el proceso de formulación de la política petrolera, a partir del análisis del grado de coincidencia entre las visiones de estos actores, de las condiciones históricas y de la legislación relevante vigente. Para desarrollar estos objetivos, se combinan dos metodologías desarrolladas separadamente en la literatura económica (la de indicadores narrativos y la de análisis de políticas públicas), y se aplican al caso específico del estudio de la política petrolera venezolana.

La primera metodología, proveniente de la literatura sobre política monetaria desarrollada en los estudios de Romer y Romer (1989, 2004) y Boshen y Mills (1995), se refiere al uso de indicadores narrativos (cualitativos) para establecer la intencionalidad de las decisiones de la Reserva Federal, a partir del estudio de las minutas publicadas por el propio Comité de Política Monetaria. El objetivo de estos trabajos era identificar si una serie de acciones monetarias habían sido de corte contractivo o expansivo, y en qué medida estas acciones respondían al estado de la economía o a la decisión de la Reserva Federal de causar sorpresas o choques monetarios³. En este trabajo, se construyen análogamente indicadores cualitativos, a partir de los lineamientos de política publicados por el Ejecutivo Nacional y el PDVSA, para entender la intencionalidad, no de las acciones, sino del diseño de la política petrolera nacional. De esta manera se puede tener, a partir de los discursos públicos de estos entes, cuál es la visión que cada uno tiene sobre el negocio petrolero.

La segunda metodología que sirve de base para este trabajo, es desarrollada en el Banco Mundial por Stein et al. (2005) para describir el proceso de formulación de políticas públicas, a partir del análisis del grado de estabilidad, adaptabilidad, implementación, cumplimiento, eficiencia, y coherencia en el tiempo que exhiben dichas políticas. Esta descripción del proceso de formulación de las políticas se realiza tomando en cuenta que los actores participantes están sometidos a incentivos, en la mayoría de los casos contrapuestos, que responden a las

³ Una aplicación de esta metodología a las decisiones de política monetaria en Venezuela la realizan Pagliacci y Ruda (2004).

condiciones específicas del momento y a las reglas formales o informales que determinan el funcionamiento de las instituciones, o lo que se denomina, las reglas del juego político. De esta literatura se toma la idea de que los participantes en el diseño de la política petrolera nacional, en este caso el Ejecutivo Nacional y PDVSA, responden a los incentivos que determinan las condiciones históricas y la legislación y prácticas del momento. También se aplica la noción de que a partir de la caracterización de un aspecto de la política petrolera, en particular, del grado de coincidencia que existe entre el Ejecutivo y PDVSA sobre las visiones del negocio petrolero, se tratan de inferir algunos aspectos del proceso de formulación de la política petrolera.

Para medir la intencionalidad de la política petrolera se escogen seis aspectos de la misma que aparecen de forma recurrente en los documentos oficiales publicados, tanto por el Ejecutivo Nacional como por PDVSA. Estos aspectos se refieren a: la estrategia volumétrica, de precios y de exploración de reservas de crudo, la posición adoptada frente a la OPEP y el capital extranjero, y la intención de desarrollo del sector petrolero. Cada uno de estos aspectos es calificado, tanto para el Ejecutivo Nacional como para la industria, según categorías cualitativas previamente establecidas, lo que permite construir indicadores sobre la visión del negocio petrolero durante el período de estudio (1976-2003) para cada actor. Los documentos utilizados son primordialmente tres: los Planes de la Nación, los informes anuales y los Planes de Inversión de PDVSA.

Una vez calificados los aspectos de la política seleccionados para los diferentes sub-períodos identificados entre 1976 y 2003, se analiza, en primera instancia, la continuidad en el tiempo de la visión expresada sobre cada aspecto. Posteriormente, se construye un tercer indicador que señala el grado de coincidencia entre las visiones del Ejecutivo Nacional y la de PDVSA. Con ello se persigue determinar en qué medida existió coordinación o cohesión en el diseño de la política petrolera nacional. Una vez identificados los períodos de alta o baja coordinación, se infieren algunas características particulares del proceso de formulación de las políticas que determinaron estos resultados.

El trabajo se desarrolla en las siguientes tres secciones. En la sección dos, se describe el marco legal petrolero desde la nacionalización, en tanto que en la sección tres se describe la construcción e interpretación de los diferentes indicadores de intencionalidad. En la sección cuatro, se describe el proceso de formulación de la política petrolera utilizando los elementos del marco legal y las condiciones históricas específicas. En la sección cinco se plantean las conclusiones del trabajo.

II. Marco legal petrolero desde la nacionalización

Con la Ley de nacionalización de 1975, el Estado se reserva la ejecución de todas las actividades del negocio y suprime, como norma general, la participación del sector privado nacional e internacional. Para ejecutar estas actividades aparecen dos actores principales dentro del Estado: El Ministerio de Minas e Hidrocarburos⁴ y una empresa principal Petróleos de Venezuela (PDVSA)⁵. Las reglas formales que rigen la interacción entre estos actores quedan definidas de la siguiente manera: el primero se encargará de coordinar y supervisar las operaciones de las empresas petroleras y el segundo, coordinará y supervisará las operaciones de todas las otras empresas, que por Ley, se crean como filiales de esta empresa principal.

Más detalladamente, las funciones del Ministerio de Energía y Minas (como se denomina a partir del año 1976), según el Art. 10 de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos son: fiscalizar y controlar la planificación y prácticas operacionales, financieras, comerciales y laborales de las empresas, así como los costos de la industria petrolera nacional. Estas funciones involucran a su vez la autorización de los contratos de ventas y de intercambio de crudos y productos, las remisiones de fondos y pagos al exterior, los presupuestos de inversiones y los contratos relativos a la transferencia de tecnología.

La sociedad anónima PDVSA, siguiendo los lineamientos del artículo 6 de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y más específicamente, de acuerdo a lo establecido en el Decreto N° 250, tiene por objeto: planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento y comercialización, de manera que éstas se ejecuten de manera regular y eficiente. Además, PDVSA puede emitir obligaciones, promover, como accionista o no, otras sociedades civiles

⁴ En el año 1951 se crea el Ministerio de Minas e Hidrocarburos. En el año 1976 el Congreso de la República sancionó la Ley Orgánica de la Administración Central promulgada el 28 de diciembre, allí se cambia el nombre a Ministerio de Energía y Minas y se amplían las funciones. En el año 2005 en Gaceta Oficial N° 38.111 del 20 de enero de 2005, art. 19 se denomina Ministerio de Energía y Petróleo.

⁵ Esta compañía anónima, constituida por un solo socio se crea mediante decreto N° 250, reformado en el art.2 del decreto Ejecutivo número 1.123 de fecha 30 de agosto de 1975.

o mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas (todo conforme a la Ley). Igualmente, está facultada para otorgar créditos, financiamientos, fianzas, avales o garantías de cualquier tipo, y en general, para realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto.

La disponibilidad de recursos para el funcionamiento del Ministerio de Energía y Minas y PDVSA fue caracterizada por el marco legal en forma diferenciada. Por una parte, a PDVSA se le garantizó la disponibilidad de recursos financieros a través del Art. 6 de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos: “a los fines de proveer recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional, las empresas operadoras entregarán mensualmente a aquélla una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior”. En el caso del Ministerio de Energía y Minas, al ser un Ente de la administración central regido por la Ley de Carrera Administrativa⁶, está sujeto al proceso de asignación de recursos por parte del Gobierno Central, el cual tiende a ser inestable en el tiempo debido a la economía política propia que emerge por la competencia de recursos entre los diferentes entes que lo conforman. Esta asignación de recursos tendió, en general, a ser precaria, sobre todo durante los períodos de crisis económica de los años ochenta y buena parte de los noventa.

En cuanto a la disposición del Estado para realizar las actividades petroleras con el sector privado, la Ley de Nacionalización deja abierta la posibilidad de que el sector privado pueda participar conjuntamente con el Estado, pero sólo en los casos especiales especificados en su Art. N° 5. Según este artículo, el Estado quedó facultado para celebrar *convenios operativos* en los casos requeridos para garantizar el cumplimiento de sus funciones y celebrar *convenios de asociación*, cuando “convenga al interés público”⁷.

⁶ Ley promulgada en 03 de septiembre de 1970 y publicada en Gaceta Oficial N° 1.428 de fecha 4 de septiembre de 1970.

⁷ Estos convenios de asociación requerían que la participación del Estado garantizara el control de la actividad y que la duración de la asociación fuese limitada y autorizada por el Congreso Nacional en sesión conjunta.

En la década de los noventa, PDVSA basándose en el artículo N° 5, pone en práctica el proceso de apertura petrolera que permitió nuevamente la participación del sector privado en la actividad⁸.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Hidrocarburos en el año 2001, se modificó el marco legal que había sido aplicado desde la nacionalización. La nueva Ley refuerza las funciones de Ministerio de Energía y Petróleo para ejercer la función de inspección y fiscalización tanto de la empresa principal, así como de las empresas filiales, bien sea que estén ubicadas en el territorio nacional o en el exterior (Art. 8 y 30). También se establece en la ley que el Ejecutivo debe proveer los recursos financieros necesarios para que el Ministerio de Energía y Petróleo de cumplimiento a sus funciones como órgano rector de la política petrolera (Art. 8)⁹. Por el contrario, la Ley desdibuja el papel de PDVSA como coordinadora de las actividades del resto de las empresas petroleras, y se menciona de manera general a las empresas petroleras estatales (Art. 28 y 29).

Con relación al sector privado, se acepta expresamente su participación, pero se hace una importante distinción entre su papel dentro de las actividades primarias y secundarias. En el caso de las actividades primarias, previa autorización de la Asamblea Nacional y cuando así convenga al interés nacional, sólo se permitirá la creación de empresas mixtas, en las que el Estado tenga el control de la actividad con una participación accionaria superior al 50%. En las actividades aguas abajo, se pueden constituir empresas mixtas, o inclusive 100% privadas, para realizar las actividades, una vez solicitado el permiso correspondiente al Ministerio de Energía y Petróleo.

En el año 2005 el Ejecutivo estableció, que las empresas creadas bajo la figura de convenios operativos y asociaciones estratégicas debían transformarse en Empresas Mixtas

⁸ Los convenios operativos establecieron contratos de servicios por 20 años para realizar la reactivación de campos maduros (o baja rentabilidad). Las empresas proveedoras de estos servicios aportaban tecnología avanzada y se beneficiaban de una tasa de impuesto sobre la renta muy inferior a la aplicada a las actividades de hidrocarburos, y estaban exentos del pago de regalías. Dentro de la figura de los convenios de asociación surgieron las asociaciones estratégicas. Estas asociaciones se constituían en compañías anónimas con el fin de explotar los crudos pesados y extra pesados de la Faja del Orinoco. Los estados financieros de estas compañías se elaboraban como una agregación de los activos, pasivos, ingresos, y costos de los diversos socios que las conformaban.

⁹ En la práctica, a partir del año 2001, se ha producido un aumento considerable en la asignación de recursos del Presupuesto Nacional al Ministerio de Energía y Petróleo, de manera que el porcentaje medio del gasto total asignado ha aumentado de 0,1% (para el período 1997-2001) a 0,6% (para el período 2002-2007).

con control accionario mayoritario de PDVSA, para adecuarse así a los lineamientos de la ley de hidrocarburos vigente.

III. La Intencionalidad en el Diseño de la Política Petrolera

En esta sección se busca entender la visión que tenían los principales actores del negocio petrolero (el Ejecutivo Nacional y PDVSA), a partir de la exposición de sus lineamientos de política. Para ello, primeramente se explica la construcción de los indicadores que sintetizan la intencionalidad de la política planificada por cada actor. Posteriormente, se describen los resultados de los indicadores en el contexto de las condiciones históricas enfrentadas. Finalmente, se mide el grado de coincidencia de visiones entre estos actores.

III.1 Indicadores de intencionalidad

La intencionalidad de la política petrolera por parte del Ejecutivo Nacional se extrae de los Planes de la Nación. Estos planes surgieron a partir del año 1958, como el instrumento por excelencia de la planificación del desarrollo social y económico. Su objetivo era contar con un presupuesto-programa permanente de 5 años que contemplara las metas y proyectos gubernamentales. Según Giordani (1996) estos planes tenían un alcance mayor a la mera referencia de las metas económicas: “La planificación se caracterizó por el mantenimiento de una imagen de racionalidad técnica con un contenido eminentemente político. Su papel se ligó al cumplimiento de una acción ideológica por parte del Estado...”.

En el caso de PDVSA, los instrumentos disponibles para conocer la intencionalidad en la política son básicamente dos: los informes anuales de operaciones y los Planes de Negocios de la Industria Petrolera a mediano plazo. Los informes anuales son presentados en la primera parte del año siguiente a la culminación del ejercicio contable. Si bien estos informes describen parte de los resultados concretos logrados por la industria, también establecen los lineamientos de su funcionamiento a futuro. Los Planes de Negocios son estrategias de mediano y largo plazo que

rigen la actuación de la industria año a año, pero sólo se encuentran disponibles a partir de 1990¹⁰.

Para medir la intencionalidad de la política petrolera se evalúan seis de sus aspectos más relevantes (estrategia volumétrica, de precios y de exploración de reservas de crudo, posición adoptada frente a la OPEP y al capital extranjero, e intención de desarrollo del sector petrolero), y se califica cada uno de ellos con una de las dos o tres categorías disponibles, las cuales son construidas de manera de reflejar visiones del negocio que sean mutuamente excluyentes. A continuación se definen cada uno de los aspectos de política considerados y se enumeran para cada aspecto las dos o tres categorías disponibles, según sea relevante.

1. Estrategia volumétrica: se refiere a las variaciones esperadas del volumen de producción de crudos, tomando en cuenta los cambios a futuro en la capacidad de producción. Esta estrategia se calificó de acuerdo a las siguientes tres categorías, dependiendo de la importancia de las variaciones esperadas en la producción.
 - a) Conservacionista: se espera mantener o reducir la producción, sin modificar la capacidad de producción existente.
 - b) Crecimiento moderado: se espera un aumento de la producción para abastecer una demanda adicional del mercado, sin que ello requiera una expansión de la capacidad de producción.
 - c) Expansión significativa: se espera un crecimiento acelerado de la producción y aumento de la capacidad de producción con la finalidad de mejorar el posicionamiento en el mercado internacional.

2. Estrategia de precios: se refiere a la manera cómo se interpreta el proceso de formación de los precios del petróleo en los mercados internacionales en relación a la estrategia volumétrica fijada. En este caso se escogen dos categorías cualitativas.
 - a) Defensa de precios: se desea mantener o aumentar los niveles de precios existentes en los mercados internacionales, supeditando la estrategia volumétrica a este objetivo.

¹⁰ Para el período 1976-1990 se utilizaron únicamente los informes anuales de las operaciones de PDVSA. Para el resto de los años se tomó como base los Planes de Negocio o Planes de Inversiones de la industria, pero sin dejar de considerar los elementos aportados por los informes anuales disponibles hasta el año 2001.

- b) Precios competitivos: se entiende que los precios son el resultado de la interacción entre la oferta y la demanda mundial de crudos, y se prioriza la estrategia volumétrica fijada.
3. Posición frente a la OPEP: se refiere a si se hace explícito o condicionado el apoyo a la política de la OPEP, bien sea en términos del mantenimiento de las cuotas de producción del país o en términos de los objetivos de precios declarados por la OPEP.
- a) Apoyo explícito: se declara apego a la política establecida en la OPEP.
 - b) Apoyo condicionado: se expresa una posición ambigua o parcialmente comprometida respecto a la política de la OPEP.
4. Estrategia de exploración de reservas: se refiere al énfasis de la política en términos de la búsqueda de nuevas reservas. La clasificación de este aspecto puede realizarse según las siguientes dos categorías.
- a) Exploración intensiva: se planifica realizar las inversiones en exploración que garanticen el incremento del acervo de reservas.
 - b) Exploración de mantenimiento: se realizan exploraciones para reponer las reservas existentes.

En la evaluación de la estrategia de las reservas de PDVSA, se encontró dificultad para determinar cuando la política era de exploración intensiva o de mantenimiento, ya que los diferentes documentos utilizados hacen referencia continua a la necesidad de realizar importantes desembolsos de exploración en las áreas tradicionales y no desarrolladas. Por esta razón, se usaron como referencia los desembolsos de la industria para exploración en términos reales, ajustados con el Índice de Precios al Consumidor (base 1997). Se consideró que desembolsos menores a Bs. 100.000 constantes calificaban como suficientes para realizar una exploración de mantenimiento, y que desembolsos superiores a este monto implicaban una exploración más intensiva¹¹.

5. Posición con relación al capital privado: se refiere a la participación esperada del capital privado en el negocio petrolero. Los documentos consultados permiten establecer tres formas diferentes (o categorías) para clasificar esta participación.

¹¹ Los quiebres encontrados en la serie de datos de desembolsos fueron suavizados, partiendo de la premisa que cuando se traza un plan de inversiones, la intención es mantenerlo en el tiempo.

- a) Promueve la participación: se desea que el sector privado intervenga en actividades aguas arriba, como la exploración y producción.
- b) Participación mixta con control estatal: se promueva la participación del sector privado, pero se mantiene el control accionario de las actividades medulares.
- c) Evita la participación: no se desea que el sector privado participe en actividades aguas arriba o se permite su participación en forma muy delimitada (como por ejemplo, bajo la figura de contratos de servicios).

6. Intención de desarrollo del sector petrolero. En el caso del Ejecutivo, este aspecto se refiere a la prioridad dada al desarrollo del sector petrolero respecto a otros sectores de la economía o a la distribución de recursos financieros hacia el sector petrolero. En el caso de PDVSA, se refiere al énfasis que se da al desarrollo de la actividad (típicamente este aspecto está en armonía con su estrategia volumétrica e intenciones de inversión en el mediano plazo). Esta intención de desarrollo sencillamente se clasifica en:

- a) Alta; b) Media; c) Baja.

Una vez clasificada la intencionalidad de la política petrolera según las categorías anteriores tanto para el Ejecutivo Nacional como para PDVSA (tablas 1 y 2), se describen en forma sintética los cambios ocurridos en el tiempo.

A lo largo de los 26 informes anuales disponibles para PDVSA, se apreció una cierta continuidad en el discurso presentado por sus presidentes¹². Por ello, se construye un indicador adicional que exprese el grado de cohesión de la Directiva de PDVSA (y en particular de sus presidentes) con algunos elementos discursivos que se reiteran a lo largo del tiempo, y que en la mayoría de los casos se expresaron como metas a ser alcanzadas o mantenidas por la empresa. Entre los elementos discursivos seleccionados se encuentran: 1) ser un proveedor confiable y seguro; 2) aumentar la capacidad de producción y la producción en el largo plazo; 3) realizar una gestión eficiente (reducción de costos); 4) intensificar la refinación; 5) se califica la participación fiscal como alta; 6) promover la asociación con el capital extranjero; 7) diversificar los mercados; 8) defender el principio de autonomía financiera; 9) convertirse en una corporación energética mundial de primer orden; y 10) incentivar y reconocer al personal. Una vez definidas

¹² Al momento de la elaboración de este trabajo, la industria petrolera cuenta en su haber con 12 presidentes, siendo el último de ellos Rafael Ramírez. Sin embargo, sólo se dispone de información de los discursos anuales presentados por los siguientes diez presidentes: General Rafael Alfonzo R. (1976-1982); Brígido Natera (1983-1986); Juan Chacín (1986-1988); Andrés Sosa P. (1989-1990); Gustavo Roosen (1991-1992); Luís E. Giusti (1993-1997); Roberto Mandini (1998); Héctor Ciavaldini (1999); Guaicaipuro Lameda (2000) y Alí Rodríguez (2001). Se excluyen de esta lista al presidente Gastón Parra (febrero-abril 2002) y al actual presidente Rafael Ramírez.

estas categorías, el indicador se calcula como el porcentaje de categorías (de un total de diez), presentes en cada discurso, por lo que toma valores entre 0 y 1 (ver tabla 3). Este indicador sirve para complementar el análisis de intencionalidad de la política petrolera por el lado de la industria.

Una vez establecida la intencionalidad de la política petrolera tanto para el Ejecutivo Nacional como para PDVSA (tablas 1 y 2), se elabora el indicador de coincidencia entre ambas (tabla 4). Para ello se toma cada uno de los diferentes aspectos de la política petrolera seleccionados y se le imputa un valor igual a 1, si durante el período de tiempo estudiado, el aspecto en cuestión posee la misma categoría cualitativa para ambos actores. Si por el contrario, cada actor califica ese aspecto de la política de manera diferente, entonces se le imputa un valor igual a 0, para dicho período de tiempo. El indicador de coincidencia finalmente se calcula, para el período de tiempo en cuestión, como el cociente entre la suma de los valores asignados (1 ó 0) a cada uno de los aspectos y el total de aspectos considerados (6). Este indicador representa la proporción de aspectos sobre el diseño de la política petrolera que tienen una visión coincidente entre ambos actores y se interpreta como el grado de cohesión o coordinación de la política petrolera. Nótese que este indicador se presenta con una frecuencia anual, tal como se estudia la intencionalidad de PDVSA. Para ello se asumió que la política del Ejecutivo Nacional en un determinado año coincide con la estrategia planteada en el Plan de la Nación vigente para ese año.

III.2 Intencionalidad de la política petrolera del Ejecutivo Nacional

En todos los planes elaborados desde los primeros años de la democracia hasta el presente, se destaca la importancia del papel que juega el petróleo en la economía venezolana. Sin embargo, la visión sobre el sector petrolero presentó importantes cambios a lo largo de estos planes (ver la tabla 1)¹³.

En los planes I, II y III, los cuales abarcan los años desde 1960 a 1969, se observa que la intencionalidad de la política petrolera se orientó hacia un crecimiento moderado de la producción, pero bajo un esquema de defensa de precios, haciendo un frente común con la OPEP. La posición con relación al capital privado extranjero fue la de evitar su participación en

¹³ A pesar de que el estudio se concentra a partir de la nacionalización, el análisis de los planes de la nación se presenta desde sus inicios, de manera de dar al lector una noción histórica de la evolución de dichos planes.

el negocio. No obstante, se aprecian cambios en la intención de desarrollar el negocio y en la intensidad de exploración de las reservas con el pasar de los años.

Este diseño de la política petrolera se explica por diversos factores que confluyeron durante el período. Las estrategias de precios y posición frente al capital extranjero fueron marcadas principalmente por la doctrina de Pérez Alfonzo¹⁴, quien fue artífice de la política petrolera venezolana por cerca de treinta años¹⁵. Su doctrina constó de cinco ejes que se denominaron el pentágono petrolero. Estos ejes eran los siguientes: una participación razonable del Estado en las ganancias provenientes del negocio petrolero; la creación de una Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de Hidrocarburos que diseñara una política activa de defensa de precios en vista del agotamiento inevitable del petróleo; la creación de la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), de manera que el negocio petrolero fuese manejado por una empresa nacional; la proposición del principio de “no más concesiones”, así como de otros mecanismos de negociación con el sector privado extranjero (la política del fifty-fifty); y la unión de países exportadores de petróleo con intereses comunes para protegerse de la industria petrolera internacional¹⁶. Por esta última posición, se conoce a Pérez Alfonzo como el padre fundador de la OPEP.

La intención moderada de desarrollo del sector se relaciona con la coexistencia de dos discursos por parte del Estado. Por un lado, la creación de CVP con el propósito de incursionar en el negocio con la exploración de áreas reservadas al Estado, y la producción y la comercialización de crudos a través de contratos de servicios con el sector privado. El desarrollo de la empresa estatal se concibió a partir de la reinversión de parte de los recursos fiscales provenientes de las concesiones a empresas extranjeras. Esta intención parece afianzarse a partir del II Plan de la Nación. Por otro lado, se observa en el discurso del Estado una tendencia general a restarle a la economía venezolana su dependencia del petróleo. En esta visión, los recursos provenientes del petróleo se veían básicamente como fuente de financiamiento para desarrollar la agricultura y la industria (sembrar el petróleo¹⁷). En el primer plan de la nación presentado para el período 1960-1962, se expresaba:

¹⁴ Ministro de Fomento desde 1945 hasta 1948 y de Minas e Hidrocarburos en 1959.

¹⁵ Esta referencia corresponde a Luis Prieto Figueroa y se encuentra en el prólogo que hace del libro de Pérez Alfonzo en el Pentágono Petrolero, pág. VII.

¹⁶ Pérez Alfonzo, El Pentágono Petrolero, Ediciones Revista Política, Ideas para una América Nueva, Caracas 1967.

¹⁷ Esta frase fue popularizada por Arturo Uslar Pietri como una consigna para difundir la idea de utilizar los ingresos del petróleo en el desarrollo de otras actividades productivas. Ver más detalle en Quiroz (2003) en su libro Meritocracia Petrolera ¿Mito o Realidad?, pág. 14.

“ Venezuela que aparece como país rico, no puede estar ni siquiera medianamente satisfecho en su esfuerzo de desarrollo mientras subsista, al lado de un afortunado sector con recursos comparables a los de los países industrializados, grandes masas depauperadas. Para alcanzar la meta de bienestar se impone, el aprovechamiento óptimo de los recursos provenientes de las actividades petroleras y mineras, a fin de lograr el fortalecimiento de la economía permanente de Venezuela, basada en al agricultura y la industria. En otras palabras, la consigna de la siembra del petróleo debe cobrar vigencia y efectividad”¹⁸.

En cuanto a la estrategia volumétrica, se hablaba de un incremento moderado de la producción posiblemente también por la contraposición de dos elementos: por un lado, el sesgo conservacionista del discurso de Pérez Alfonso y la merma en las reservas de petróleo desde inicios de los años sesenta apuntaban hacia una explotación racional del recurso. Por otro lado, la obtención de recursos fiscales a partir del negocio, hacía deseable mantener crecimientos positivos en los niveles de producción.

En los planes IV, V y VI correspondientes al período 1970-1984, los cambios de la política petrolera respecto al período anterior se expresan en términos de una estrategia volumétrica más conservacionista y una exploración más intensiva de las reservas, en especial después del proceso de nacionalización petrolera en 1976.

La visión más conservacionista de la producción no sólo obedecía a la continuidad del discurso de Pérez Alfonso, sino también a la preocupación creciente por el agotamiento acelerado de las reservas y la reducción del tiempo de duración, el cual pasó de 16,7 en 1960 a 11,4 años en 1969. Este agotamiento de las reservas se debió fundamentalmente a la falta de inversión en exploración por parte de las empresas transnacionales¹⁹. Con la nacionalización del petróleo, esta preocupación se profundizó por la merma en la capacidad de producción, la cual también se vio afectada por la falta de inversiones de capital por parte de las empresas transnacionales, lo que aceleró la declinación natural de producción de los pozos y redujo considerablemente el acervo petrolero.

Esta visión conservacionista, sobre todo después de la nacionalización, coexistió con una estrategia de mediano plazo de fortalecimiento del negocio petrolero, para dinamizar la economía a partir de una mayor demanda de bienes y servicios por parte del sector petrolero, en especial de bienes de capital y asistencia técnica. En el V Plan de la Nación (1976-1980) se sintetizaron estas ideas de la siguiente manera: “Debe atenderse el sector dentro de una programación

¹⁸ Cordiplan, I Plan de la Nación, Pág. IV.

¹⁹ Espinaza (2004) y Monaldi (2004) señalan que esta falta de inversiones en exploración se produjo desde el año 1958.

amplia y racional que va desde la explotación, extracción, refinación y comercialización hasta la construcción de una flota petrolera y la preparación técnico científica”²⁰. Esta programación se denominó racional porque preveía un desarrollo del sector en el marco de un esquema de defensa de precios y cohesión con la OPEP.

Al VII Plan de la Nación (vigente desde 1985 hasta 1988) le antecedió la crisis económica del país de la primera parte de los ochenta, caracterizada por un estancamiento del aparato productivo (en el período 1978-1984 el crecimiento promedio del PIB fue de 0,2%). Por esta razón, este plan presentó un cambio respecto a las funciones del Estado: se esperaba pasar al sector privado parte de la producción de bienes y servicios llevadas a cabo hasta ese momento por el Estado y utilizar más intensivamente a PDVSA como elemento dinamizador del resto de las actividades. De hecho, la intención era “fortalecer la industria petrolera como palanca estratégica de desarrollo”²¹. Esto se pretendía hacer con la ampliación de los efectos de encadenamiento de la producción de la industria petrolera con el resto de las actividades económicas a partir de la compra de suministros de bienes y servicios petroleros nacionales.

El fortalecimiento de la industria petrolera también se concibió como un apoyo más explícito a los lineamientos de desarrollo estratégico que se habían diseñado por la propia PDVSA. Por las razones anteriores, en el VII Plan el indicador de intencionalidad de la política arrojó tres cambios: a) la estrategia volumétrica pasó de conservacionista a crecimiento moderado; b) la estrategia de precios se desplazó hacia una posición de precios competitivos; y, c) el apoyo a la OPEP fue condicionado, ya que se consideró estar en presencia de un escenario mundial donde la OPEP había perdido influencia para modificar los precios del petróleo²².

El VIII Plan de la Nación (1989-1994) denominado también el gran viraje, se intensificó aún más la disposición del Ejecutivo a desarrollar la industria petrolera nacional, la cual se seguía considerando como la “palanca del desarrollo nacional”. De esta manera PDVSA contó con todo el apoyo del Ejecutivo para llevar a cabo el plan de expansión de los años noventa.

Por su parte, en el IX Plan (1995-2000), la visión sobre el negocio petrolero se mantuvo sin cambios con respecto al VIII Plan, puesto que se continuaban apoyando las acciones llevadas a cabo para materializar de los planes de expansión de PDVSA. Para el momento de su

²⁰ Cordiplan, V Plan de la Nación, pág. 209.

²¹ Cordiplan, VII Plan de la Nación, pág. 31.

²² En el VII Plan de la Nación, se hace mención explícita al cambio en la geopolítica mundial con respecto a los años setenta (pág. 18).

elaboración, se produjeron intensas discusiones en el seno del Congreso Nacional para permitir la participación del sector privado internacional en los programas de pozos inactivos o marginales y en el desarrollo de la Faja Petrolera del Orinoco, entre otros.

Por tanto, en el VIII y IX Plan (correspondiente al período 1989-2000) se observa que el indicador para determinar la intencionalidad de la política presenta variaciones en 4 de los 6 aspectos seleccionados. Durante este período la estrategia volumétrica fue de expansión significativa, por lo que la intención de desarrollar el sector es también alta. Adicionalmente, el Ejecutivo abandonó el discurso promovido por Pérez Alfonzo contra la injerencia del capital extranjero en las actividades medulares de la industria nacional y promovió la participación del sector privado internacional en exploración y producción. El cuarto cambio se refirió a la decisión de no seguir explorando intensivamente el subsuelo venezolano, muy posiblemente debido al aumento significativo que sufrieron las reservas de petróleo a partir 1986²³.

Con el inicio del gobierno del Presidente Hugo Chávez en 1999, se comenzó un cambio en la visión institucional y política del país. Este cambio de visión y la fuerte caída de los precios de petróleo ocurrida en el año 1998, se tradujeron en una ruptura de la manera cómo se concebía la política petrolera en los últimos dos planes. Sin embargo, esta ruptura sólo es capturada por el indicador de intencionalidad en el año 2001, al momento de la presentación del plan 2001-2007. Es justamente en el año 2001, cuando el indicador de intencionalidad de la política registra el mayor número de cambios (5 en total).

El principal cambio responde a la intención de recuperar los niveles de precios del petróleo en el mercado internacional, para lo cual se estableció una estrategia de defensa precios a partir de una estrecha cooperación con el resto de los productores de la OPEP²⁴. Subordinada a la estrategia anterior, la política referente a los volúmenes de producción pasó de “expansión significativa” a “crecimiento moderado”, pero se mantuvo la intención de mantener la capacidad de producción a mediano y largo plazo. Otro cambio significativo se observa en la percepción sobre la participación del capital extranjero: si bien el Gobierno entrante aceptó dicha participación, buscó garantizar el control por parte del Estado en las actividades de exploración y producción. La intencionalidad de desarrollar el sector petrolero se catalogó como baja debido al deseo del Ejecutivo de promover el crecimiento de actividades aguas abajo con participación

²³ Las reservas se duplicaron en cantidad al pasar de 29.330 millones de barriles en 1985 a 55.521 millones de barriles en 1986. También se amplió el horizonte de duración de las reservas a 85 años.

²⁴ Se debe recordar que para el momento de la elaboración del plan ya muchas de las acciones en defensa de los precios se habían materializado.

de capital privado (refinación, gas, petroquímica), y no el crecimiento de las actividades medulares, tal como se planteaba en los años noventa.

III.3 Intencionalidad de la política petrolera de PDVSA

La intencionalidad de la política petrolera por parte de PDVSA, tiende a ser bastante estable de un año respecto al otro en la mayoría de los aspectos establecidos (ver tabla 2). Asimismo, los cambios que se observan en los documentos corresponden a una mayor o menor intensidad en las estrategias y no al cambio de una estrategia por otra contraria. Una excepción a esto último, son los aspectos relativos a la estrategia de precios y la posición frente a la OPEP, los cuales están conformados por dos posiciones necesariamente antagónicas. De hecho, el cambio de estrategias que se observa en el período 1983-1984 se debió a una situación muy particular que será explicada más adelante en esta misma sección. En la gran mayoría de los años PDVSA prefirió declarar una estrategia de precios competitivos y un apoyo condicionado a la OPEP.

La intencionalidad de desarrollar el sector petrolero se clasificó como alta a lo largo de toda la serie (1976-2003) con excepción del primer año después de la nacionalización. De igual manera, en la estrategia volumétrica se aprecia como la industria esperaba incrementar la producción de forma moderada hasta el año 1989 y de forma significativa de allí en adelante. Esto ocurre por las características específicas del negocio petrolero, en el que las metas se fijan a mediano y largo plazo (entre cinco y diez años), y los proyectos son difíciles de revertir una vez puestos en marcha. Como ejemplos de la apreciación anterior se exponen algunos párrafos contenidos en los informes anuales. En el segundo año de operaciones de la industria (año 1977) los planes son los siguientes:

“El signo de la industria en los años por venir seguirá siendo la expansión en todos los órdenes de sus actividades”²⁵.

“Aunque a largo plazo nuestro futuro petrolero se presenta estable, la ubicación y desarrollo de los nuevos recursos de hidrocarburos requeridos por el país para mantener un ritmo de producción de acuerdo a los lineamientos recibidos, será el resultado del mayor esfuerzo programado y sistemático de la historia petrolera del país, ya que las inversiones necesarias en los próximos 10 a 12 años serán del orden de los 80.000 millones de bolívares y los costos de operación de unos 70.000 millones de bolívares”²⁶.

²⁵ PDVSA, informe anual de 1977, pág. 10.

²⁶ PDVSA, informe anual de 1977, pág. 11.

En la primera parte de los años ochenta, el panorama petrolero se tornó inestable y de mucha incertidumbre debido a las fuertes reducciones de los precios del petróleo y al aumento de la competencia de los países del Mar del Norte²⁷. En este escenario, PDVSA sólo redujo la producción temporalmente, en consonancia con algunas de las reducciones programadas con la OPEP. Sin embargo, a nivel de intencionalidad, podría generalizarse que PDVSA no era proclive a realizar reducciones voluntarias en su producción, ya que esto se contraponía al principio de “suplidor confiable y seguro” ampliamente difundido en el discurso de la industria. Este dilema quedó reflejado en el informe anual del año 1982 del Presidente General Rafael Alfonzo Ravard, cuando expresó:

“Es obvio que tan brusca transición impuso fuertes tensiones operacionales y comerciales a la actividad de Petróleos de Venezuela y sus empresas filiales, por los complicados ajustes que hubo que establecer en lo relativo a la producción y refinación y los problemas que éstos significaron para las relaciones con nuestra clientela. A pesar de estos ajustes, fue posible sostener frente a nuestros mercados tradicionales la imagen de confiabilidad que prestigia a nuestra industria petrolera como suplidor seguro”.

En el mensaje del año 1984 se reiteró la disposición de la industria a ceñirse a los planes de producción de mediano plazo, aún en contextos internacionales adversos:

“Toda la gestión cumplida en el marco de evidentes dificultades de mercado y estrechez financiera, pone en evidencia la validez del principio fundamental que orienta y norma la acción de esta industria, como es la continuidad de objetivos, planes y programas, y el desarrollo sistemático de actividades sujetas a una ajustada planificación a corto mediano y largo plazo”²⁸

En los noventa, el objetivo de PDVSA era el de convertirse en una “Corporación Global”. Para ello se diseñó el primer plan de inversiones que contemplaba un aumento significativo de la capacidad de producción y el desarrollo de otras áreas del negocio. Las palabras del Presidente de ese entonces, Andrés Sosa Pietro fueron:

“En concordancia con nuestra visión, la corporación se trazó un ambicioso programa de expansión y diversificación, que constituye su Plan a Mediano Plazo (1991-96). El Plan acentúa la diversificación de Petróleos de Venezuela en las áreas de petróleo, petroquímica, gas, carbón y bitúmenes y fortalece las bases esenciales en las que se sustenta el negocio petrolero”²⁹.

²⁷ La escalada de precios de en año 1981 (que junto con 1974 representan máximos históricos de los precios en términos reales), llevó a los países consumidores a modificar sus patrones de consumo, lo que se tradujo en una contracción de la demanda mundial de 2,1% promedio durante el período 1980 hasta 1985. Mientras la demanda iba en descenso, la producción de petróleo de los países no pertenecientes a la OPEP registraba tasas de crecimiento promedio de 4,1%.

²⁸ PDVSA, informe anual de 1983, pág. 10.

²⁹ PDVSA, Informe anual de 1990, pág. 8.

Los planes de inversión, conocidos también como planes estratégicos, se reeditaron año tras año, por lo que en el plan 1994-2003, el objetivo volumétrico seguía siendo el de aumentar el potencial de producción (en este caso, a 4,6 millones de bpd³⁰). Asimismo, a pesar de las dificultades en el mercado petrolero internacional a finales de los noventa, en el plan de negocios 2001-2006, se planteó un incremento de la producción en 1,3 millones de bpd adicionales, lo cual implicaba un redimensionamiento del crecimiento, pero manteniendo los lineamientos de expansión.

En relación con la estrategia de precios, se encontró que los documentos de PDVSA favorecían el establecimiento de precios competitivos, es decir, de precios resultantes de la interacción entre la oferta y la demanda. Como consecuencia, los programas destinados a aumentar la capacidad de producción, en la mayoría de los casos, contrataron con la política de la OPEP de administrar su suministro en función del comportamiento de la demanda mundial y de la oferta de los países no OPEP. Una excepción a las diferencias entre la industria y la OPEP, fue el cambio de estrategia de PDVSA los años 1983-1984, en los cuales la industria petrolera nacional manifestó explícitamente su adhesión a la estrategia de defensa de los precios.

La relación de PDVSA con los capitales extranjeros se calificó como proclive a promover su participación, por cuanto la industria siempre buscó establecer asociaciones con empresas foráneas. En este sentido, las estrategias de internacionalización de los años ochenta y la apertura petrolera de los años noventa fueron las etapas donde se llevaron a cabo los negocios más importantes entre ambos actores.

La primera etapa de internacionalización la definió el ex-Presidente Juan Chacín en el año 1987 como una "...estrategia dirigida a integrar el negocio desde la producción al consumidor final y a propiciar la estabilidad del mercado mediante la conciliación de intereses de productores y consumidores reduciendo los riesgos para unos y otros"³¹. En el marco de esta estrategia, se adquirieron 14 refinerías en el exterior entre 1983 y 1997. Si bien la mayoría de estas refinerías son actualmente propiedad exclusiva de PDVSA a través de filiales externas, muchas de ellas comenzaron con una participación igual o menor al 50%, tal como es el caso de CITGO en Estados Unidos.

³⁰ PDVSA, Febrero, 1995, Plan Corporativo 1995-2000.

³¹ PDVSA, informe anual 1987, pág. 9.

En cuanto al proceso de apertura petrolera, su presidente Luis Giusti expresó lo siguiente: "El año 1993 es el año de la materialización de la política de apertura al sector privado nacional y extranjero"³². Sin embargo, ya desde el año 1991, se menciona esta estrategia en los mensajes de los presidentes.

Con la apertura petrolera se realizaron los convenios operativos y asociaciones estratégicas de la faja. Los convenios operativos (figura contemplada en el artículo 5° de la Ley de la nacionalización) se crearon para explotar campos marginales, los cuales fueron adjudicados mediante tres Rondas (I en el año 1992, II en el año 1993 y III en 1997). En definitiva se firmaron 32 convenios que abarcaban a 22 operadoras nacionales e internacionales. Dentro de las empresas foráneas se encontraban BP, Chevron Texaco, Shell, Petrobrás, Repsol y Total³³. Las asociaciones estratégicas se crearon para el desarrollo y mejoramiento de los crudos de la Faja de Orinoco. Se firmaron finalmente cuatro asociaciones: la primera con la empresa extranjera Conoco (que creó la empresa Petrozuata), la segunda con Total-Statoil-Norsk Hydro (que creó el consorcio Sincor), la tercera con Mobil-Veba (correspondiente a la empresa Cerro Negro) y la última asociación, con las empresas extranjeras Arco-Phillips-Texaco (que dio origen a la empresa Ameriven)³⁴.

En cuanto a la categoría de política de las reservas petroleras de crudo, se consideró que el período de exploración intensiva abarca desde el año 1976 hasta el año 1984. El período siguiente, entre 1985 y 2003, fue definido como de exploración de mantenimiento.

La anterior visión de la industria es avalada por la continuidad a lo largo del tiempo del discurso de los presidentes de PDVSA, el cual contiene elementos relativos a la estrategia de crecimiento y consolidación de la industria. Esta continuidad se verifica con los resultados del indicador cualitativo que mide el grado de cohesión discursiva de los presidentes de PDVSA (ver tabla 3 y gráfico 1). Estos resultados se pueden resumir como:

- ✓ En 20 de los 26 informes se encuentran presentes por lo menos cinco de los 10 elementos discursivos seleccionados.
- ✓ El elemento que más se repite en el tiempo es el del incentivo y reconocimiento al personal.

³² PDVSA, informe anual de 1993, pág. 6.

³³ PDVSA y Ministerio de Energía y Minas, Marzo 2006, Empresas Mixtas al servicio del pueblo (pág. 26), Gerencia Corporativa de Asuntos Públicos de PDVSA.

³⁴ PDVSA, informe anual de 1997, pág. XXIII.

- ✓ Otros dos elementos de muy frecuente aparición son los relacionados con la estrategia de la corporación de vender productos refinados y no petróleo crudo, así como la disposición de PDVSA a asociarse con capitales extranjeros.
- ✓ La frase de proveedor confiable y seguro es usada por 6 de los 10 presidentes y está presente tanto en el discurso del primer presidente (Rafael A. Ravard) como del último analizado (Alí Rodríguez).
- ✓ Bajo la presidencia de Luis Giusti (1993-1997) se alcanza el máximo valor del indicador (de 0,9).
- ✓ Desde el año 1976 hasta el año 1997, los presidentes expresaron, por lo menos en uno de sus varios informes, la disposición de aumentar la producción y la capacidad de producción en el mediano y largo plazo.

III.4 Indicador de coincidencia entre la intencionalidad de la política del Ejecutivo Nacional y PDVSA.

Del estudio de los indicadores de intencionalidad del Ejecutivo Nacional y PDVSA se desprende que existieron cambios en las visiones sobre el diseño de la política petrolera por parte de estos actores a lo largo de los años analizados. Con la construcción del indicador de coincidencia se intenta apreciar si estos cambios fueron coincidentes en el Ejecutivo y la industria, y en cuáles aspectos de la política se producen dichas diferencias. A continuación, se presentan de forma resumida los resultados que arroja el indicador de coincidencia (para detalles, ver tabla 4 y gráfico 2):

- En el período comprendido entre el año 1976 y 1982, el indicador registra porcentajes bajos (inferiores al 35%), lo cual apunta a una baja coincidencia en la intencionalidad de la política petrolera entre el Ejecutivo y PDVSA.
- En el período, 1983 hasta el 2000, el indicador presenta valores del 50% para los primeros tres años, para luego aumentar progresivamente hasta un 100%³⁵.
- En el período 2001-2003, el indicador arroja porcentajes de coincidencia menores al 20%, indicando que PDVSA y el Ejecutivo se vuelven a desalinear.

³⁵ Es importante señalar que el indicador de coincidencia para los años 1999 y 2000 no reflejan el estado real de las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y PDVSA, debido a que la visión del Ejecutivo en estos años sólo se recoge a partir del año 2001 con la publicación del plan de la nación por parte del presidente Hugo Chávez. La descripción de las relaciones entre el Ejecutivo y PDVSA para estos años se describe con más detalle en la siguiente sección.

- Haciendo una comparación de los diferentes aspectos a lo largo del tiempo, se tiene que la estrategia de exploración de reservas petroleras es el aspecto de mayor coincidencia, en tanto que la posición con relación al capital extranjero es la categoría con mayores diferencias.

IV. Algunos aspectos del proceso de formulación de la política petrolera venezolana

Una vez establecidos los períodos donde la coincidencia del indicador de intencionalidad de la política petrolera fue baja o alta, es importante entender los factores que determinaron estos resultados a partir del análisis del discurso de los actores, las condiciones históricas y el marco legal existente. Es precisamente esta descripción del proceso de interacción estratégica de los actores que intervienen en el diseño de la política petrolera y los incentivos que enfrentan lo que se define como el proceso de formulación de la política. En esta sección se describen los aspectos más generales, partiendo de la premisa que la relación entre Ejecutivo Nacional y PDVSA es fundamentalmente una relación entre principal y agente.

En los años posteriores a la nacionalización, durante el período 1976-1982, el grado de coincidencia en la intencionalidad de la política entre el Ejecutivo Nacional y la industria es relativamente bajo, fundamentalmente debido a la existencia de dos visiones encontradas.

El discurso de la política petrolera del Ejecutivo se desarrolla entorno a una explotación conservacionista del recurso y una estrategia de defensa de precios apegada a los postulados de la OPEP. Esta postura es justificada por el bajo nivel de las reservas de crudo y la drástica reducción de la capacidad de producción sufrida antes de la nacionalización. Después de la nacionalización, cuando el Ejecutivo asume la responsabilidad de desarrollar el negocio petrolero, se plantea resolver estos problemas realizando pequeños crecimientos en la producción, exploración intensiva de reservas y reposición del acervo de capital petrolero.

Por el contrario, en el caso de PDVSA, al realizarse una planificación de las estrategias a mediano y largo plazo, se establecen objetivos volumétricos, de precios y apoyo a la OPEP

cónsonos con la expansión del negocio petrolero. Esto también es consistente con la posición de promover al capital extranjero, como una forma más para apalancar el desarrollo del negocio.

A pesar de lo antagónico de las visiones del negocio petrolero, se podría presumir que durante este período, el Ejecutivo Nacional establece el diseño de los lineamientos de la política petrolera, los cuales son acatados por PDVSA debido, en parte, a las limitaciones concretas para expandir el negocio en forma sostenida: los bajos niveles del acervo de capital y reservas de crudos heredados del proceso de las compañías transnacionales³⁶. Sin embargo, la industria comienza a desarrollar su propia visión del negocio petrolero, la cual no se traduce en acciones económicas concretas debido, entre otras razones, a la falta de apoyo político.

En el período desde 1983 hasta 2000, la coincidencia de ambos actores pareciera ser relativamente alta (mayor a un 50%). No obstante, existieron circunstancias cambiantes que son importantes señalar. En una primera fase (en los años 1983-1984), la coincidencia entre las políticas mejora debido a que la difícil situación del mercado petrolero hace que PDVSA comparta con el Ejecutivo la idea de defender los precios y explicita su apoyo a la OPEP en la reducción de las cuotas de mercado.

A partir del año 1985, con la aparición del VII plan de la nación (1985-1988), el Ejecutivo Nacional se alinea con la visión de desarrollo del negocio de la industria, aumentando el porcentaje de coincidencia a 63% en promedio. Sin embargo, todavía no aparece claramente una disposición a promover la inversión extranjera y desarrollar intensivamente el sector petrolero. Es con la vigencia de los planes siguientes (VIII y IX), con el gobierno de Carlos Andrés Pérez y en especial, el de Rafael Caldera, que el Ejecutivo Nacional cohesiona su visión con la prevaleciente en la industria, llevando el indicador a un máximo de 100%.

La alineación entre el Ejecutivo y PDVSA pareciera ocurrir a partir un proceso político de negociación (lobbying) llevado a cabo por PDVSA, para posicionarse como líder en el establecimiento de los lineamientos de la estrategia petrolera nacional. Este poder político “de facto” se va haciendo más efectivo en la medida que crece la presencia de PDVSA en el ámbito

³⁶ De hecho, el esfuerzo exploratorio llevado a cabo en los primeros diez años de la nacionalización, se cristalizó en el año 1986, con la adición de 26.195 millones de barriles. Ello permitió elevar las reservas a 55.521 millones de barriles, equivalentes a 84,8 años de duración.

internacional³⁷. Esta apreciación se puede inferir a partir de la forma cómo la industria describe sus vínculos con el Ejecutivo a través de diversas frases encontradas en los informes anuales.

En el año 1977, la forma como el General Rafael Alfonso Ravard se expresa, señala una relación de poder en la que la empresa es principalmente seguidora de los lineamientos del Ejecutivo Nacional:

“Petróleos de Venezuela participa en la definición de la política petrolera establecida por el Ejecutivo Nacional, mediante su continua y oportuna relación con el Ministerio de Energía y Minas y orienta su acción al estricto cumplimiento de esta política que recibe anualmente bajo la formación de lineamientos, que constituyen la base de los programas y proyectos de sus filiales” (pág. 4).

Para el año 1980, todavía el General Rafael Alfonso es el presidente de PDVSA, pero ya puede apreciarse en sus palabras un mayor protagonismo de la empresa en la definición de las estrategias a seguir:

“La planificación participativa permite el acceso continuo a los centros de decisión que nos afectan, y queremos dejar constancia de la forma franca con la que hemos actuado y a la receptividad encontrada en los organismos gubernamentales que nos corresponden, en especial con el Ministerio de Energía y Minas, lo que ha permitido un flujo de información que garantiza que los lineamientos de política que recibimos corresponden a las necesidades de la industria y que sean de posible ejecución en los plazos y con los medios de que se dispone” (pág. 9).

En el año 1990, bajo la presidencia de Andrés Sosa se aprecia con claridad el liderazgo que ya ha adquirido PDVSA en la toma de decisiones y el proceso de planificación:

“En concordancia con nuestra visión, la corporación se trazó un ambicioso programa de expansión y diversificación, que constituye su plan a mediano plazo (1991-96), aprobado en la Asamblea de Accionistas del 27 de diciembre próximo pasado” (pág. 8).

Las palabras del presidente Luis Giusti en los años 1995 y 1997 representan la máxima expresión del liderazgo y poder de facto de la industria en el diseño de la estrategia petrolera nacional:

“Alcanzar todas las metas y logros de la corporación en 1995, fue posible por la continuidad de los planes de la industria, los cuales son el producto del esfuerzo no sólo de quienes estamos en Petróleos de Venezuela sino también de la visión y madurez de las instituciones fundamentales que han venido apoyando cada vez más los proyectos que consolidan esta corporación. Esto ha sido posible porque se ha venido produciendo un cambio importante en el vínculo entre el petróleo y la sociedad venezolana y porque se

³⁷ Esta tesis sigue muy de cerca la planteada por Mommer (2003), la cual expresa el poder ejercido por PDVSA en la toma de decisiones sobre la política petrolera.

reconoce, cada vez más, al petróleo y al sector petrolero como agentes activos de la economía, y como elementos fundamentales de la sociedad” (pág. 13).

“La orientación del Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas, así como el respaldo del Congreso y demás instituciones fundamentales del país, permitieron a Petróleos de Venezuela implantar su Plan de Negocios y alcanzar los mejores resultados de su historia, fortalecer el posicionamiento de la Corporación en los mercados energéticos, profundizar los cambios organizacionales y de funcionamiento iniciados en los últimos años, apoyar en forma decisiva el proceso de desarrollo económico nacional y acentuar el proceso de integración del modelo petróleo-sociedad” (pág. 18).

El poder político “de facto” en el diseño de la política petrolera se expresa también en la materialización de algunos eventos concretos de carácter económico favorables a la industria. En el marco legal, PDVSA logra la eliminación del valor fiscal de exportación, la reducción de la tasa de regalía e impuesto sobre la renta en las Asociaciones Estratégicas, y la aplicación de deducciones por inflación, entre otros. Las anteriores modificaciones en el marco legal causaron que la proporción de recursos en manos de la industria se incrementara, de manera que la participación del Ejecutivo Nacional en los ingresos brutos pasara de 74,7% en el año 1976 a 29,7% en los noventa (ver gráfico 3). Desde un punto de vista económico, este deterioro de la participación fiscal responde también a la merma de las ganancias que ocasiona el aumento progresivo de los costos de operación de la industria en la medida que se llevaba a cabo su proceso de expansión³⁸.

Desde el punto de vista de economía política, el deterioro de la participación fiscal es la expresión de la ganancia progresiva del poder de negociación de PDVSA frente al Ejecutivo, el cual se abstiene de modificar el marco legal para obtener mayores beneficios fiscales y así permitir la reinversión de los ingresos en la expansión de la industria. Este comportamiento del Ejecutivo se podría entender como la respuesta racional a la promesa de PDVSA de proveer ingresos fiscales futuros mayores en la medida en que se materialice la expansión del negocio. Al respecto, el presidente de PDVSA, Luis Giusti, en su informe del año 1994 expresa:

“La eliminación gradual y definitiva del valor fiscal de exportación ha ido restaurando la capacidad financiera de PDVSA, la cual garantiza una efectiva retribución al país en los años por venir, por la vía de una expansión sostenida de los ingresos de exportación, de los ingresos fiscales y de la actividad económica interna, tan necesaria en tiempos de contracción de nuestra economía”³⁹.

³⁸ A pesar del pronunciado deterioro de los precios del petróleo en el período 1986-1998, los costos siguieron una trayectoria ascendente, explicada principalmente por el reglón costos de petróleo crudo, derivados y otros que incluye las operaciones derivadas con las refinerías en el exterior.

³⁹ PDVSA, informe anual del año 1994, pág. 13.

La tensión producida entre ambos actores a partir de la distribución de la renta también tuvo su expresión en el uso del poder formal (de jure) por parte del Ejecutivo Nacional para intentar aliviar la crisis externa ocurrida en 1982. A este respecto, el presidente de PDVSA de ese entonces, el General Rafael Alfonso, describe:

“...hacia el fin del tercer trimestre de 1982, la industria petrolera fue objeto de una modificación sustancial en los tocante a su principio operativo de autosuficiencia financiera. Efectivamente, el 27 de septiembre de 1982 el Ministerio de Hacienda, en representación del Ejecutivo Nacional, convino con el Banco Central de Venezuela la centralización de fondos en divisas de Petróleos de Venezuela en este instituto, en una catalogación de tales fondos bajo el concepto de Reservas Monetarias Internacionales de Venezuela, lo que significó para la industria petrolera un cambio de gran importancia en su estructura financiera. Posteriormente, el Ejecutivo determinó que una porción de la cuenta denominada en bolívares fuese destinada a la adquisición de bonos de la deuda pública a fin de proveer de liquidez al Tesoro Nacional”⁴⁰.

Con el desplome de los precios del petróleo en 1998, parte de la tensión entre el Ejecutivo y PDVSA se hace explícita. Por un lado, la falta de recursos fiscales llevó al Ejecutivo a convenir, alrededor de abril y junio de 1998 acuerdos de reducción de la producción con países de la OPEP y productores independientes como México. Por otro lado, PDVSA, al encontrarse en plena fase de expansión de la producción, se mostró muy reticente a acatar los acuerdos, por lo que continuó haciendo negociaciones políticas para que no se redujera la producción de petróleo⁴¹.

Con la llegada a la presidencia de la República de Hugo Chávez en 1999, se produce un cambio de la visión del negocio petrolero (Mommer 2003, Mora-Contreras 2004, Pagliacci y Portillo 2006). El Ejecutivo nacional afianzó su postura de defender los precios y obtener mayor participación en las ganancias del negocio. En esta dirección, con la Ley de Hidrocarburos del año 2001, el Ejecutivo buscó rescatar el control del Estado en las actividades aguas arriba del negocio y quitarle a PDVSA el papel de coordinador de la actividad petrolera establecido en la Ley de 1975. De igual manera, para tratar de aumentar su injerencia en el manejo de la industria, durante el período 1999-2001, el Ejecutivo Nacional tuvo que recurrir a la designación de cuatro presidentes de PDVSA en tres años, rompiéndose así la estabilidad de los 22 años anteriores en lo cuales sólo existieron 6 presidentes. A pesar de los cambios en la presidencia de PDVSA, la empresa no abandonó sus planes de expansión, los cuales fueron redimensionados en espera de llevarlos a cabo en cuanto el entorno internacional fuera más favorable. En este contexto, las tensiones entre ambos actores fueron en aumento.

⁴⁰ PDVSA, informe anual del año 1982, págs. 4 y 5.

⁴¹ Mommer (2003), pág. 178, expresa que “PDVSA había estado presumiendo públicamente de que nunca más recortaría ni un solo barril de producción”.

En febrero de 2002 el Presidente de la República designó una nueva junta directiva para la industria, la cual estuvo conformada por personas que tradicionalmente habían abogado por incrementar el control del negocio petrolero por parte del Ejecutivo y la participación del fisco en las ganancias. Lo anterior desató la primera ruptura explícita entre ambos actores, y condujo a la incorporación de PDVSA al paro general convocado por los representantes sindicales e empresariales del país en abril de ese mismo año. Las tensiones entre el Ejecutivo y la industria se mantuvieron latentes hasta el mes de diciembre, por lo que PDVSA se unió nuevamente a una huelga general de 62 días.

Esta paralización de las actividades petroleras tuvo tremendas consecuencias para las relaciones entre el gobierno e industria. En particular, se produce el despido de una parte importante del personal de la industria, lo que representó la ruptura formal del contrato implícito de delegación que había existido entre el Ejecutivo Nacional y la burocracia especializada de PDVSA desde la nacionalización.

En el mes de noviembre de 2004 se lleva a cabo la designación del Ministro de Energía y Petróleo, Rafael Ramírez, como Presidente de PDVSA. Con esta decisión, quedan bajo una misma dirección la función de formulación y ejecución de la política petrolera, por lo que se rompe definitivamente la delegación de atribuciones del Ejecutivo hacia la industria y se profundiza el control ejercido por el Ejecutivo. Con este cambio también se modifica significativamente el rol de la empresa, ya que además de desempeñarse en su ámbito mercantil, PDVSA pasa a ser un ente responsable de promover el desarrollo del país, para lo cual realiza aportes monetarios directos a proyectos sociales del gobierno. En palabras del propio Rafael Ramírez:

”La nueva PDVSA es un instrumento al servicio del pueblo, al servicio del Estado revolucionario. No nos cabe duda que se convertirá en un motor fundamental para la construcción de la sociedad plena y justa que todos queremos, para la construcción del socialismo”⁴².

Esta nueva definición del rol de la industria petrolera pareciera sustentarse en los cambios de legislación que se realizaron en los años 1999 y 2001, en la Constitución Nacional y la Ley Orgánica de Hidrocarburos respectivamente. En la Constitución Nacional se estableció que el

⁴² Petrocuba, Entorno Nacional, Presentación del plan de PDVSA por parte del Ministro del MENPET y Presidente de PDVSA Rafael Ramírez.

ingreso generado por la actividad petrolera debe ser usado para financiar proyectos de inversión productiva, salud y educación (Art. 311). Esos preceptos fueron reforzados en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, donde además se contempló la formación de fondos de estabilización macroeconómica (Art. 5). Según Parra (2005), estas modificaciones en el marco legal definieron un cambio estructural importantísimo en la distribución del ingreso petrolero nacional.

Después del cambio en la concepción de la industria petrolera, es sólo hasta el año 2005 cuando se presenta formalmente la visión del negocio petrolero en el Plan Siembra Petrolera 2006-2012, el cual fue presentado por el Ejecutivo Nacional en la figura del Presidente de la República. Curiosamente, este plan propone la misma orientación que el plan de apertura petrolera de los años noventa: altos volúmenes de inversiones para lograr una elevada expansión de la producción de crudos y de las actividades aguas abajo (refinación, gas, petroquímica, entre otros)⁴³. Lo anterior se acompaña con un aumento esperado de la producción en 2,5 millones de bpd (desde 3,3 millones de bpd en 2005 a 5,8 millones de bpd en el 2012); y con la planificación de la construcción de refinerías que incrementen la capacidad de refinación en 800 mil bpd (desde 3,3 millones de bpd en 2005 a 4,1 millones de bpd en 2012). En la presentación del plan, el Presidente de la República expresa lo siguiente:

“... es un Plan Estratégico no de PDVSA, el Plan nace en PDVSA, el Plan se genera en PDVSA, pero es un Plan Nacional en el cual estamos comprometidos en cuerpo, nervio, alma y espíritu, en el gobierno nacional...”⁴⁴.

Tanto el Plan de la Nación en 2001, así como el Plan Siembra en 2005, fueron presentados por el Presidente Hugo Chávez, pero representan dos perspectivas opuestas del negocio petrolero. En este sentido, cabe preguntarse cuáles fueron los elementos que generaron este cambio de visión, en lugar de observarse una reorientación de la política hacia una explotación más racional del petróleo, tal como se asomaba en el año 2001.

El cambio de visión en el negocio petrolero pareciera explicarse fundamentalmente por la recuperación del control de la empresa petrolera a partir del año 2004. Antes del año 2004, el Ejecutivo Nacional no sólo delegaba formalmente a la burocracia en PDVSA el manejo operativo

⁴³ En el período 2005-2012 PDVSA planea desembolsar 120.959 millones de dólares americanos, de los cuales 55.928 millones de dólares son inversiones y el resto gastos operativos. De estos desembolsos se espera que terceros tengan una participación del 23%.

⁴⁴ Acto Inaugural “Planes Estratégicos de PDVSA”, Hotel Caracas Hilton, 18 de agosto de 2005. Plan Siembra Petrolera 2006-2012.

del negocio petrolero, sino que además permitía a la industria participar activamente en el diseño de la política petrolera. En condiciones en las que la industria detentaba un importante poder político, expresado también como la capacidad de reinvertir los ingresos petroleros en la expansión de la industria, cualquier intención por parte del Ejecutivo de incrementar la participación de los ingresos fiscales, debía reflejarse en una política de defensa de precios, en especial, si la coyuntura internacional era favorable. Este comportamiento aseguraba un incremento de los ingresos fiscales en el corto plazo y por tanto del poder económico detentado por el principal.

A partir del año 2004, cuando el principal asume directamente el diseño de la política petrolera, también genera implícitamente un nuevo contrato de delegación con un nuevo agente (otra burocracia especializada), a la que le otorga menos discrecionalidad. Esta recuperación del control y fiscalización por parte del principal cambia también los incentivos a los que se somete y por tanto modifican la orientación de la política petrolera. Cuando el Ejecutivo ejerce un mayor control sobre la industria, los incentivos son a expandirla para incrementar el poder económico y político que se derivan con el manejo de crecientes niveles de producción e ingresos. Esto ocurre porque sólo el crecimiento sostenido del negocio petrolero en el largo plazo asegura la maximización de ingresos ante cualquier escenario de precios petroleros.

Sin embargo, al contar con la total discreción sobre los recursos petroleros, el problema que surge al interno del Ejecutivo es el de escoger la estrategia de distribución de la renta petrolera que permita la reconciliación del objetivo de largo plazo con otros objetivos más inmediatos. Es decir, siendo el gobierno un actor que detenta poder político, parcialmente a partir de la asignación de renta petrolera a otros agentes u actores políticos, en el corto plazo pueden no existir los incentivos a realizar las inversiones petroleras consistentes con el objetivo de largo plazo. Esta especie de disonancia cognitiva o inconsistencia de objetivos hace necesario el planteamiento de mecanismos de compromiso sobre los desembolsos a dedicar a la industria o al replanteamiento de la relación entre principal y agente de manera que se asegure el crecimiento del negocio petrolero en el largo plazo, sin que ello menoscabe la capacidad de dirección y monitoreo por parte del principal. Sin embargo, la comprensión a cabalidad de este problema requiere de un mayor estudio que va más allá del objetivo planteado en esta investigación.

V. Conclusiones

Con la nacionalización, formalmente las relaciones entre gobierno y la industria estuvieron caracterizadas por el siguiente marco legal: el Ejecutivo tenía como función diseñar la política e inspeccionar y fiscalizar las actividades petroleras. La industria, representada por las empresas del Estado, tenía la función de llevar a cabo todas las actividades relacionadas con la explotación del petróleo.

El estudio de la orientación de la política petrolera en los años posteriores a la nacionalización muestra dos enfoques diversos en cuanto a cómo desarrollar el negocio petrolero. Por un lado, el discurso del Ejecutivo se centró hacia una explotación conservacionista del recurso y una estrategia de defensa de precios en el marco de la OPEP. Esta orientación fue muy influenciada por el bajo nivel de reservas de crudo y la drástica reducción de la capacidad de producción. En el caso de PDVSA, al establecerse horizontes de planificación de mediano y largo plazo, se privilegiaron en el diseño una estrategia volumétrica, de precios competitivos y apoyo condicionado a la OPEP cónsonos con la expansión sostenida del negocio petrolero.

Durante el período 1983-1998 se observó una creciente coincidencia entre los lineamientos del Ejecutivo y PDVSA que se explica por el posicionamiento de PDVSA como líder en el establecimiento de los lineamientos de la estrategia petrolera nacional. Con ese liderazgo PDVSA obtiene algunas prerrogativas en materia legal y fiscal que le permiten expandir la industria en las décadas de los ochenta y noventa a expensas de un deterioro en los ingresos fiscales del Ejecutivo. En la práctica, esto significó que el diseño de la política petrolera se desplazara progresivamente desde el Ejecutivo hacia PDVSA.

La drástica reducción de los precios del petróleo en 1998 y el cambio de autoridades en el Ejecutivo en el 1999, pusieron de manifiesto nuevamente las diferencias en la intencionalidad de la política. La tensión en la relación entre los dos actores fue en aumento con el cambio de estrategia de la política petrolera (desde volumétrica a defensa de los precios) y las modificaciones en la legislación en el año 2001 (Ley de Hidrocarburos), las cuales buscaron restar influencia a PDVSA en el negocio petrolero y reforzar las actividades de fiscalización y supervisión por parte del Ejecutivo.

Con el despido de la mayor parte de la burocracia especializada de PDVSA en el 2003, y la designación como presidente de PDVSA al ministro de Energía y Petróleo en el año 2004, el

Ejecutivo Nacional rompe formalmente el contrato implícito de delegación que había existido entre el Ejecutivo y PDVSA desde la nacionalización y retoma el control de la industria, al quedar bajo una misma figura la función de formulación y ejecución de la política petrolera.

En el año 2005, con la presentación del Plan “Siembra Petrolera 2006-2012” por parte del Ejecutivo Nacional, se aprecia un cambio en su visión de desarrollo del negocio petrolero que apunta a expandir la industria en el mediano plazo. Este cambio de visión, pareciera responder al mayor poder político y económico que se derivan de la expansión y el control del negocio. Sin embargo, este objetivo de largo plazo podría estar en conflicto con otros objetivos de corto plazo del gobierno.

Referencias bibliográficas

BAPTISTA B. (1991). “Política Petrolera Saudita en al OPEP (1960-1989)”. Trabajo de Grado presentado ante la UCV para optar por el título de Magíster Scientiarum en Economía y Administración de Hidrocarburos.

BATES R. (1998). “Un Enfoque de Economía Política “Macro” para el Estudio del Desarrollo”, *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, editores: Saiegh S. y Tommasi M., Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

BENDAHAN D. (1969). “La Legislación Venezolana sobre Hidrocarburos”, Ediciones de la Bolsa de Comercio de Caracas, empresa El Cojo, Caracas.

BOSHEN, J. y MILLS, L. (1995). “The Relationship between Narrative and Money Market Indicators of Monetary Policy”, *Economic Inquiry*, vol. 33, págs. 24-44.

CALDERON-BERTI H. (1986). *Venezuela y su Política Petrolera 1979-1983*, ediciones Centauro 186, Caracas- Venezuela.

CORDIPLAN, Planes de la Nación, 1960-1964; 1963-966; 1965-1968; 1970-1974; 1976-1980; 1981-1985; 1985-1988; 1989-1994; 1995-2000; 2001-2007.

CRAZUT R. (2006). *La Siembra del Petróleo como Postulado Fundamental de la Política Económica Venezolana, Esfuerzos, Expectativas y Frustraciones*, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Banco Central de Venezuela (Colección de Estudios).

ESPINAZA R. (2004). “El Legado de la Institucionalidad del Sector Hidrocarburos”(mayo), “La Relación Estado e Industria Petrolera en Venezuela” (mayo), “Bases de la Política Petrolera”(agosto), “La Política Petrolera”(agosto), *Revista SIC*, Caracas, Venezuela.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES (2006). *Tema central: La Nacionalización Petrolera en Venezuela: Treinta Años Después*, vol. 12, N°1, Editorial Miguel Ángel García e Hijo, SLR, El Conde-Caracas.

GIORDANI J. (1996). “Cuatro Décadas de Planificación Nacional en Venezuela ¿Justicia Social vs. Retórica Política?”, *Cuadernos del Cendes*, Año 13, N° 31, segunda época enero-abril, págs. 49-67.

GONZÁLEZ-BERTI L. (1967). *Ley de Hidrocarburos*, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Jurisprudencia, Mérida, Venezuela.

LANDER L. (1998). “La Apertura Petrolera en Venezuela, de la Nacionalización a la Privatización”, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCV.

MATA-MOLLEJAS L. (1977). “La Revolución Petrolera y la Política Venezolana”, *Revista de Economía Latinoamericana*, vol. 49, publicada bajo los auspicios del BCV, Caracas-Venezuela.

MELLER P. (1983), “El Rol del Petróleo en la Economía Venezolana”, *Revista de Economía Latinoamérica*, vol. 63, publicada bajo los auspicios del BCV, Caracas-Venezuela.

MENDOZA-POTTELLÁ C. (1985). “Las Concesiones a los Contratos: Visión retrospectiva de la Política Petrolera Venezolana. Versión inédita.

- MENDOZA-POTTELLÁ C. (1995). *El Poder Petrolero y la Economía Venezolana*, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, Editorial Litopar, c.a. de Artes Gráficas.
- MENDOZA-POTTELLÁ C. (2000). *Crítica Petrolera Contemporánea, Crónicas Disidentes sobre la Apertura y el Poder Petróleo*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Editado por el Departamento de Publicaciones, FACES UCV.
- MENDOZA-POTTELLÁ C. (2005). *Vigencia del Nacionalismo Petrolero*, Banco Central de Venezuela.
- MENPET, Petróleo y Otros Datos Estadísticos PODE.
- MOMMER B. (2003). “Petróleo Subversivo”, *La política venezolana en la época de Chávez, clases polarización y conflicto*, editores: Steve Ellner-Daniel Hellinger, editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- MONALDI F. (2004). “Inversiones Inmovilizadas, Instituciones y Compromiso Gubernamental: Implicaciones sobre la Evolución de la Inversión”, Temas de coyuntura, Revista de la Universidad Católica Andrés Bello.
- MORA-CONTRERAS J. (2004). “Política Petrolera y Estado Rentista bajo el Gobierno de Hugo Chávez”, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.
- NORTH D. (1993). “Institutions, Economic Theory, and Economic Performance”, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, editors: Alt J., Cambridge University Press, Boston, U.S.A.
- NORTH D. (1995). “Estructurando Instituciones para el Desarrollo Económico”, Revista BCV, vol. X 1996, Edición X Aniversario, Producción editorial Gerencia de Comunicaciones Institucionales Departamento de Publicaciones, Banco Central de Venezuela.
- NORTH D. (1998). “Una Teoría de la política Basada en el Enfoque de los Costos de Transacción”, *La nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, editores: Saiegh S. y Tommasi M., Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- OLSON M. (1998). “La Lógica de la Acción Colectiva”, *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, editores: Saiegh S. y Tommasi M., Editorial Eudeba, Buenos Aires, Argentina.
- PAGLIACCI C. y PORTILLO J. (2006). “Recent Political Economy in Venezuela”, Banco Central de Venezuela.
- PAGLIACCI C. y RUDA M. (2004). “¿Tienen Efectos las Acciones de Política Monetaria: un Análisis de Intencionalidad”, *Serie de Documentos de Trabajo del Banco Central de Venezuela*, N° 64.
- PARRA-LUZARDO G. (2005). “La Nueva Distribución del Ingreso Petrolero”, *Revista BCV*, vol. 19, págs. 219-223.
- PDVSA, Informes de Anuales, años 1976-2001. Gerencia Corporativa de Información y Relaciones de Petróleos de Venezuela, s.a.
- PDVSA, Plan Corporativo (1995-2000). Coordinación de Planificación Estratégica, Artes gráficas, Corcoven-Caracas.

PÉREZ-ALFONZO J. (1967). *El Pentágono Petrolero*, Ediciones Revista Política: Ideas para una América Nueva.

QUIROZ R. (2003). *Meritocracia Petrolera ¿Mito o Realidad?*, Editorial Panapo, Caracas, Venezuela.

ROMER, D. y ROMER, C. (1989). “Does Monetary Policy Matter: A New Test on the Spirit of Friedman and Schwartz”, *NBER Annual* 1989, págs. 121-170.

ROMER, D. y ROMER, C. (2004). “A New Measure of Monetary Shocks: Derivation and Implications”, *American Economic Review*, vol. 94, págs. 1055-1084.

STEIN E., TOMASSI M., ECHEVARRIA K., LORA E. y PAYNE M. (2005). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington DC, U.S.A.

TINOCO P. (1966). *Análisis de la Política Petrolera Venezolana*, Editorial Senda-Ávila, Caracas, Venezuela.

Tabla 1.- Intencionalidad de la Política Petrolera del Ejecutivo Nacional* .

Planes de la nación	I (1960-1962) Betancourt	II (1963-1964) Betancourt	III (1965-1969) Leoni	IV (1970-1975) Caldera I	V (1976-1980) CAP I	VI (1981-1984) Herrera	VII (1985-1988) Lusinchi	VIII (1989-1994) CAP II	IX (1995-2000) Caldera II	X (2001-2007) Chávez I	N° de cambios por aspecto
Intencionalidad de la política											
Estrategia volumétrica: a- Conservacionista b- Crecimiento moderado c- Expansión significativa	b	b	b	a	a	a	b	c	c	b	4
Estrategia de precios: a- Defensa de precios b- Precios competitivos	a	a	a	a	a	a	b	b	b	a	2
Posición frente a la OPEP: a- Apoyo explícito b- Apoyo condicionado	a	a	a	a	a	a	b	b	b	a	2
Estrategia de exploración de las reservas: a- Exploración intensiva b- Exploración de mantenimiento	b	b	a	a	a	a	a	b	b	b	2
Posición con relación al capital extranjero: a- Promueve la participación b- Participación mixta con control estatal c- Evita la participación	c	c	c	c	c	c	c	a	a	b	2
Intención de desarrollar el sector petrolero: a- Alta b- Media c- Baja	c	b	b	b	b	b	b	a	a	c	3
N° de cambios respecto al plan anterior		1	1	1	0	0	3	4	0	5	

* La vigencia de los Planes de la Nación fue establecida de la siguiente manera: el inicio en función del año de su presentación, el final está supeditado a la presentación de un nuevo plan que lo sustituya. Los nombres de los presidentes constituyen una referencia de la persona que presenta el plan, por lo que las fechas señaladas no necesariamente coinciden con los períodos de gestión de los presidentes.

Tabla 2.- Intencionalidad de la Política Petrolera de PDVSA.

Informes anuales	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	N° de cambios por aspecto
Intencionalidad de la política																													
Estrategia volumétrica: a- Conservacionista b- Crecimiento moderado c- Expansión significativa	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	c	1
Estrategia de precios: a- Defensa de precios b- Precios competitivos	b	b	b	b	b	b	b	a	a	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	2
Posición frente a la OPEP: a- Apoyo explícito b- Apoyo condicionado	b	b	b	b	b	b	b	a	a	a	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	b	2
Estrategia de exploración de las reservas: a- Exploración intensiva b- Exploración de mantenimiento	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	b	b	b	b	b	b	b	b	b	1
Posición con relación al capital extranjero: a- Promueve la participación b- Participación mixta con control estatal c- Evita la participación	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	0
Intención de desarrollar el sector petrolero: a- Alta b- Media c- Baja	b	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a	1
N° de cambios respecto al año anterior		1	0	0	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

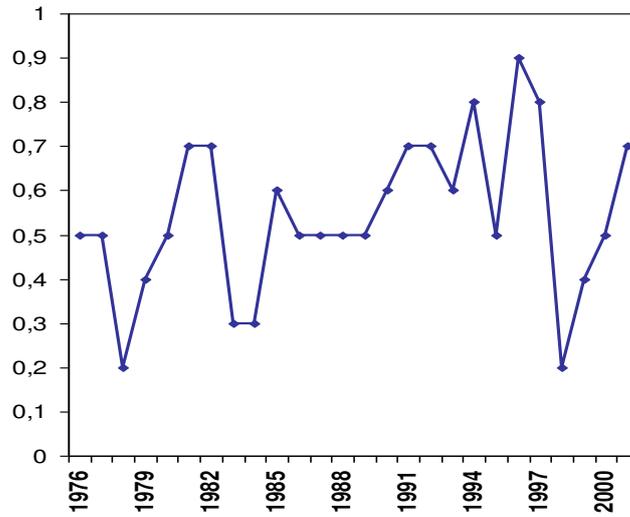
Tabla 3.- Indicador de Adhesión Discursiva de los Presidentes de PDVSA.

Elemento Discursivo	General Rafael Alfonso R.							Brígido Natera			Juan Chacín G.			Andrés Sosa P.		Gustavo Roosen		Luis E. Giusti					Roberto Mandini	Héctor Ciavaldini	Guacaipuro Lameda	Ali Rodríguez
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ser proveedor confiable y seguro	1					1	1			1						1	1				1	1			1	1
Aumentar la capacidad y la producción en el LP					1	1	1			1		1		1	1	1	1	1	1	1	1	1				
Realizar una gestión eficiente (reducción de costos)					1	1				1									1	1	1	1	1	1	1	1
Intensificar la refinación		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				
Se califica la participación fiscal como alta	1	1		1	1											1					1	1				
Promover la asociación con capital extranjero						1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1				
Diversificar los mercados	1	1	1	1		1	1					1							1	1	1	1		1	1	1
Defender el principio de autonomía financiera	1	1			1	1	1				1	1			1			1	1							
Convertirse en una corporación energética mundial de primer orden											1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Incentivar y reconocer al personal	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1
Indicador de Cohesión	0.5	0.5	0.2	0.4	0.5	0.7	0.7	0.3	0.3	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.6	0.8	0.5	0.9	0.8	0.2	0.4	0.5	0.7

Tabla 4.- Indicador de Coincidencia en la Intencionalidad de la Política Petrolera.

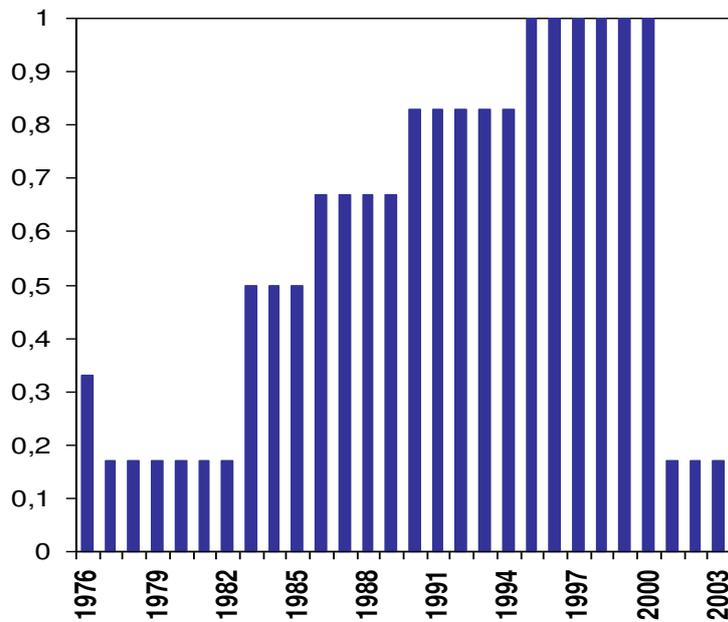
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	% de coincidencia en el tiempo	
Estrategia volumétrica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0.54	
Estrategia de precios	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0.64	
Posición frente a la OPEP	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0.61	
Estrategia de exploración de las reservas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0.79	
Posición con relación al capital extranjero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0.43	
Intención de desarrollar el sector petrolero	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0.46	
Indicador de Coincidencia	0.33	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.50	0.50	0.50	0.67	0.67	0.67	0.67	0.83	0.83	0.83	0.83	0.83	1.00	0.17	0.17	0.17							

Gráfico 1.- Indicador de Adhesión Discursiva de los Presidentes de PDVSA.



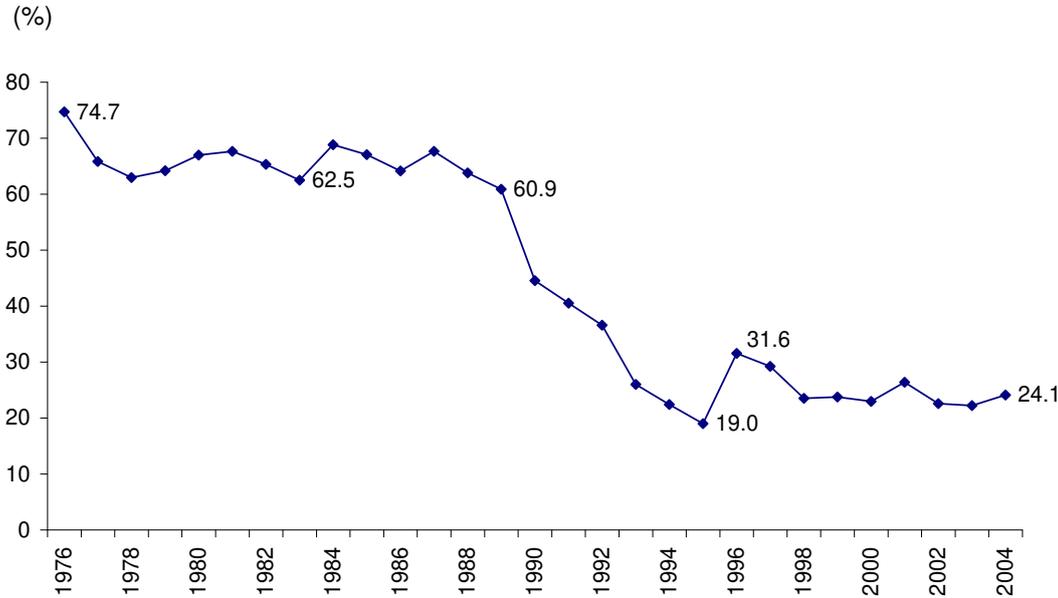
Fuente: Cálculos propios

Gráfico 2. Indicador de Coincidencia entre el Ejecutivo Nacional y PDVSA.



Fuente: Cálculos propios

Gráfico 3. Participación de los Ingresos Fiscales* en los Ingresos Totales.



Fuente: MENPET y PDVSA

* Incluyen: Impuesto sobre la Renta, Regalías y Dividendos.