

# PETRÓLEO Y DEMOCRACIA EN VENEZUELA: DEL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO A LA SUBVERSIÓN SOTERRADA Y LA INSURRECCIÓN ABIERTA

LUIS E. LANDER

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES)  
Universidad Central de Venezuela

*Recibido:* 11 de enero de 2005

*Aceptado:* 28 de febrero de 2005

---

**Resumen:** El artículo comienza recordando como fue que el Estado venezolano, desde los inicios de la industria de los hidrocarburos en el país hasta su nacionalización en el año 1976, fue fortaleciéndose en su rol de propietario del recurso natural no renovable más importante del país: el petróleo. La nacionalización encontró al Estado desprovisto política e institucionalmente para afrontar la nueva situación, lo que posibilitó el desarrollo de una política desde la gerencia de la industria dirigida a aumentar los niveles de autonomía e independencia de la corporación frente a su dueño y reducir sus aportaciones al fisco. Eso contribuyó a un agravamiento de la situación económica del país y a un deterioro de las condiciones socioeconómicas de la población, que abonaron el camino para los resultados electorales de diciembre del año 1998. Al comenzar el Estado –con el Gobierno de Chávez a partir del año 1999– a enderezar y a corregir rumbos, lo que había sido un movimiento subversivo soterrado, despliega toda su fuerza en acciones insurreccionales dirigidas por vías no democráticas al derrocamiento del Gobierno del presidente Chávez.

**Palabras clave:** Venezuela / Pdvsa / Industria petrolera / Chávez / Democracia / Reforma petrolera.

## OIL AND DEMOCRACY IN VENEZUELA: FROM THE STRENGTHEN OF THE STATE TO THE COVERT SUBVERSION AND THE OPEN INSURRECTION

**Abstract:** The article starts recalling how the Venezuela State, since the very beginnings of the oil industry in the country up to its nationalization in 1976, had become increasingly powerful as sole owner of the country's main no-renewable natural resource: oil. However at the moment of the nationalization the State was politically and administratively unable to deal with the new situation. This left room for the managers of the oil industry to carry out policies directed towards increasing the oil corporation's margins of autonomy and independence in relation to its owner (the State) and to a reduction of its contributions to the treasury. This contributed to the worsening of the country's economic situation and aggravated the socioeconomic conditions of the population, contributing to the electoral results of December 1998. In 1999 the Chavez government introduced major shifts in the country's oil policies. What had up to that moment been a covert subversive movement within the oil industry changed gears to become an open insurrection aimed at the non-democratic overthrow of President Chávez and his government.

**Keywords:** Venezuela / Pdvsa / Oil industry / Chávez / Democracy / Oil reform.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo está organizado en tres partes. En la primera de ellas, necesariamente de manera muy sucinta, se recuerda como fue que el Estado venezolano, desde los inicios de la industria de los hidrocarburos en el país hasta su nacionalización en el año 1976, fue fortaleciéndose en su rol de propietario del recurso natu-

ral y como ese fortalecimiento posibilitó el éxito de un proceso modernizador, lográndose en el proceso importantes avances democráticos. En la segunda argumentaré que la nacionalización encontró al Estado desprovisto tanto política como institucionalmente para afrontar la nueva situación, lo que permitió que en el seno de la industria se fuese gestando lo que bien podría llamarse un *movimiento subversivo* que llegó a copar su alta gerencia y que, por supuesto, significó un debilitamiento de las relaciones democráticas del sector petrolero con el resto de la sociedad. Por último, expondré como ese mismo *movimiento subversivo*, al ser confrontado por el Estado en su intento de enderezar y de corregir rumbos, adquiere matices abiertamente insurreccionales, como se puso de manifiesto durante el golpe de estado de abril del año 2002 y con el paro petrolero de diciembre de 2002-enero de 2003<sup>1</sup>.

## 2. EL ESTADO PROPIETARIO SE FORTALECE

El territorio que hoy ocupa Venezuela pasó siglos siendo pobre y de escasa relevancia en la América Latina. Durante la conquista y la colonia, salvo por la nunca materializada ilusión de El Dorado, esta *tierra de gracia*<sup>2</sup> tuvo poco que ofrecer en contraposición con las inconmensurables riquezas en oro y plata de otras regiones del continente. Con la llegada de la república después de la guerra de independencia y las posteriores guerras internas, las condiciones materiales del país no hicieron sino deteriorarse. En los albores del siglo XX Venezuela era, como es bien sabido, pobre y rural, con una población mayoritariamente analfabeta y palúdica. Pero con el nuevo siglo se inicia uno de los procesos modernizadores más exitosos de la región. En franco contraste con lo que había sido nuestra historia previa, y gracias al éxito de ese proceso modernizador, las clases medias y altas del país, por ejemplo, llegaron durante varias décadas a poseer niveles de vida equiparables a los de países del llamado mundo desarrollado. A mediados de la década de los años setenta, para citar datos que hoy pueden sorprendernos, el ingreso *per cápita* venezolano doblaba el de Italia e igualaba el de Alemania Occidental. Y esa mejora en las condiciones materiales de vida alcanzó también a los sectores pobres de la población en educación y salud, abriendo con ello legítimas y creíbles expectativas de ascenso social. En la esfera política nuestro proceso modernizador tuvo expresión,

---

<sup>1</sup> Para aquellos lectores interesados en profundizar en la realidad venezolana actual y su política petrolera pueden ver algunos de los temas centrales de la *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, especialmente "Perspectivas de la industria petrolera venezolana" (2-3/1996); "Nuevas tendencias en la economía petrolera latinoamericana" (1/1998); "El proceso político venezolano visto desde el exterior" (2/2001); "La reforma petrolera en Venezuela" (2/2002); "Cambios institucionales recientes en Venezuela" (1/2003); "¿Para dónde va Venezuela?" (3/2003); "Imaginario y polarización política de la Venezuela actual" (2/2004). La versión electrónica de la revista desde el año 2000 está disponible en [www.revele.com.ve](http://www.revele.com.ve). Puede verse, además, el libro editado por Luis E. Lander *Poder y petróleo en Venezuela* (2003).

<sup>2</sup> Nombre con el que Cristóbal Colón bautizó a la región más oriental de Venezuela –la península de Paria– en agosto del año 1498 durante su tercer viaje.

a partir de la muerte de Juan Vicente Gómez y con sus marchas y contramarchas, con el paso de gobiernos autoritarios y tiránicos a otros de corte más democrático. Y todo estuvo incuestionablemente vinculado a nuestros ingentes recursos petroleros.

Pero la bonanza que el destino petrolero le otorgó a Venezuela no estuvo libre de contradicciones. La modernización financiada con los petrodólares tuvo siempre pies de barro. El carácter “rentista” de la economía moldearía un aparato de Estado y una sociedad acostumbrados a la riqueza fácil y dependientes en extremo de los vaivenes del mercado petrolero internacional. A pesar de los discursos y de los esfuerzos realizados a lo largo del siglo por construir una economía más diversificada, por *sembrar el petróleo*<sup>3</sup>, aún hoy la participación del petróleo en el PIB es de más de un cuarto, en el ingreso fiscal de más del 50% y las exportaciones petroleras superan el 80% del total de las exportaciones venezolanas.

Si observamos lo ocurrido en el último cuarto de siglo, podemos constatar que las debilidades internas de nuestra economía, unidas a las nuevas condiciones internacionales de la globalización neoliberal y al fin de la guerra fría, sumieron al país en un largo y penoso proceso de deterioro económico y social que ha llegado a revertir importantes conquistas alcanzadas en años previos. Desde finales de la década de los años setenta el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, sostenido por la renta petrolera, inició su declive. Para conjurar ese declive se ensayaron en tres ocasiones programas de reestructuración y ajuste macroeconómico de orientación neoliberal que tuvieron en común su corta duración y el hecho de no lograr detener la recesión y el deterioro en las condiciones de vida de las mayorías. Venezuela exhibe ahora niveles de informalidad en el empleo que superan a la mitad de su población económicamente activa. Según la CEPAL, mientras que para el año 1990 el 34% de las familias venezolanas vivía en condiciones de pobreza y el 12% en indigencia, al finalizar el siglo esas cifras se elevaron hasta el 44% para las familias en condición de pobreza y a cerca de la mitad de éstas en condición de indigencia<sup>4</sup>.

La legitimidad y la fortaleza de un sistema democrático no sólo puede y debe sustentarse en la regularidad, en la transparencia y en la solidez de los procedimientos y de las formas que le son consustanciales, como el voto, la separación e independencia de poderes, la libertad de expresión o el respeto a los derechos humanos, sino que es igualmente indispensable que las aspiraciones, las esperanzas y las expectativas de las mayorías encuentren canales de expresión, de procesamiento y de satisfacción. Más que la pobreza misma, son estos procesos de empobrecimiento, como los vividos en el país durante el último cuarto de siglo, los que proporcionan un terreno fértil para la confrontación y la turbulencia política y social. Es así como en Venezuela con el paso del siglo, a esas calamidades socioeco-

---

<sup>3</sup> El escritor venezolano Arturo Uslar Pietri acuñó esa frase al titular así un artículo suyo publicado el 14 de julio de 1936 en el diario *Ahora*.

<sup>4</sup> Para un desarrollo más pormenorizado, puede verse López Maya y Lander (2000).

nómicas ya mencionadas se sumó una aguda crisis política, aún no resuelta, que ha llegado a poner en vilo el futuro mismo de nuestra democracia. A la atávica exclusión social acentuada por el empobrecimiento, se le sobrepone la aguda polarización política de los años recientes. Y por las características de nuestro país, en la resolución de esta crisis el petróleo seguirá teniendo un papel protagonista. Lejos estoy de querer afirmar que unos mayores ingresos fiscales de origen petrolero son por sí mismos garantes de más y mejor democracia, pero mucho me temo que nuestra historia reciente nos muestra con claridad que fuertes contracciones en ese ingreso sí han conducido a deterioros en la legitimidad y en la calidad de nuestra democracia.

Para comprender el negocio petrolero moderno hay que tener presente que este es –lo ha sido casi desde sus inicios– un negocio mundial, globalizado. Es en ese ámbito donde se mueven las fuerzas y los intereses que en él participan. Y son tres los principales actores que en él concurren: los propietarios del recurso, los inversores que lo explotan y los consumidores que lo utilizan. Los intereses de esos actores suelen ser contradictorios, pero no por ello tienen que llegar a ser antagónicos. El éxito del negocio –en el que están todos interesados– depende entre otras cosas de que las relaciones entre ellos no lleguen a puntos de ruptura. Los propietarios del recurso quieren obtener una justa retribución patrimonial por la explotación de su recurso que, además, tiene la particularidad de ser no renovable; los inversores procuran una justa ganancia por el capital invertido; y los consumidores esperan garantías de un suministro seguro y a precios razonables.

A lo largo de nuestra historia petrolera el conflicto y las tensiones entre esos actores, sobre todo entre los dos primeros, siempre han estado presentes. Ya en el año 1917 Gumersindo Torres, ministro de Fomento en la época y responsable de los asuntos petroleros, manifestaba su preocupación por la poca participación del propietario en los beneficios del negocio; y en el año 1920, con la primera ley de hidrocarburos promovida por él, comenzaron a ser defendidos los derechos del propietario. En el año 1929 fue fundado el Servicio Técnico de Hidrocarburos, germen de lo que llegaría a ser el Ministerio de Minas e Hidrocarburos y más tarde el Ministerio de Energía y Minas, y que fueron los órganos del ejecutivo para la defensa de los intereses del propietario del recurso. En el año 1941, en la memoria del Ministerio de Fomento, Manuel Egaña sostenía que: “...la acción del Poder Público debe dirigirse a la realización del «derecho» que tiene el Estado a la mayor participación posible en la riqueza de su subsuelo y a aprovechar el beneficio económico que de ella obtenga para aumentar cualitativa y cuantitativamente nuestra población y para alentar y fortalecer las demás actividades productoras del país”.

En el año 1943 se promulgó una nueva *Ley de Hidrocarburos* que significó, entre otras cosas, un incremento sustancial de las *regalías*, al pasar de una media del 9% a un mínimo del 16,66%, y la unificación de todas las concesiones bajo un mismo régimen. Además, en ese mismo año se promulgó una *Ley de Impuesto sobre la Renta* que establecía la soberanía impositiva de la República y que incrementaba los importes de ese impuesto. En el año 1948, pocos días antes del derro-

camiento del Gobierno del presidente Gallegos, una reforma de esa ley impositiva incorporó lo que fue conocido como el *fifty-fifty*, que garantizaba al Estado una participación en las ganancias nunca menor a un 50% y que terminaría siendo el patrón asumido por los restantes países productores. Todas estas medidas y acciones implicaron un paulatino fortalecimiento de los intereses del dueño del recurso.

Vendrían después, en la misma dirección, la fundación de la *CVP* y de la *OPEP* en el año 1960, la atribución otorgada al ejecutivo en el año 1970 para fijar unilateralmente los llamados *valores fiscales de exportación*, en el año 1971 la promulgación de la *Ley que reserva al Estado la industria del gas natural* y la *Ley de bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos* y, en el año 1973, la *Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos*. Además de las instituciones y de los instrumentos legales ya mencionados, en el año 1968 la *OPEP* con su “Declaración sobre política petrolera en los países miembros” estableció el control soberano de los países productores sobre los volúmenes y los precios de referencia fiscal como vía para maximizar el ingreso fiscal petrolero. Con estas medidas las transnacionales fueron reducidas de hecho al papel de operadoras.

No hay duda de que Juan Pablo Pérez Alfonzo fue el inspirador y el protagonista principal de la política petrolera venezolana en los años finales del período concesionario. Las orientaciones básicas de la política petrolera de esos años las resumió en lo que denominó el *pentágono de acción* que permitirían maximizar los beneficios para la nación –dueña del recurso– y defender y conservar los yacimientos optimizando la eficiencia en la explotación de su recurso no renovable. Hasta el momento de la nacionalización, con los inevitables avances y retrocesos propios de cualquier proceso histórico complejo, el Estado venezolano se fue fortaleciendo como dueño de su principal recurso en su relación con las concesionarias transnacionales. Llegó a construirse en el país, con las inocultables diferencias de matices, un amplio consenso nacional y democrático que tuvo como horizonte la nacionalización de la industria. Así, esa política llegó a tener como consecuencia culminante inevitable, dentro de un mercado internacional petrolero en alza y en el contexto de la guerra fría, la nacionalización de la industria petrolera, anticipando la reversión de las principales concesiones que debía ocurrir en el año 1983. En agosto del año 1975 se promulgó, para que entrara en vigor el primero de enero del año siguiente, la *Ley orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos*.

### 3. LA GESTACIÓN DE UN MOVIMIENTO SUBVERSIVO

Pero con esa culminación lógica de la política previa –la nacionalización– el Estado venezolano paradójicamente se encontró debilitado política e institucionalmente para hacer frente a la nueva situación.

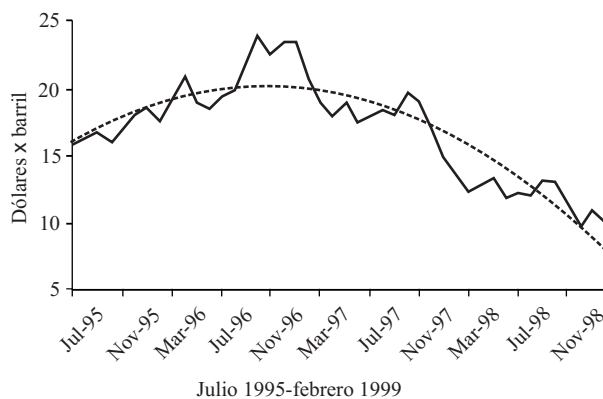
Para lo que expondré a continuación, voy a apoyarme en los trabajos de Bernard Mommer, principalmente en *Ese chorro que atraviesa el siglo* (Mommer, 2000) y en *Subversive Oil* (Mommer, 2002). En ambos trabajos Mommer argumenta, en el primero más sutilmente y en el segundo de manera ya abierta, la gestación desde la nacionalización de un movimiento subversivo al interior de la industria. Un movimiento de espaldas al país, dirigido a menoscabar la contribución fiscal de la industria nacionalizada y a autonomizarla y a independizarla del control del representante de su legítimo dueño. Señales iniciales de alarma habían sido ya denunciadas por Juan Pablo Pérez Alfonzo en el año 1978, tan sólo dos años después de la nacionalización y a menos de un año de su muerte. En un extenso trabajo suyo aparecido en uno de los números de octubre de ese año de la ya desaparecida revista semanal *Resumen*, titulado “Venezuela se acerca a la debacle” (*Resumen*, vol. XXI, núm. 258, (15-10-1978)), llega a afirmar al evaluar los resultados de la participación fiscal decreciente en los ingresos petroleros después de la nacionalización que “*son éstos [el declive de la participación fiscal] efectos de una burocracia soberbia e insensible a los verdaderos intereses del pueblo venezolano, a quien ninguna cuenta rinden, sino que, por el contrario, todo lo encubren*”.

Se adelanta Pérez Alfonzo a lo que después llegó a ser popularizado bajo el epíteto de *caja negra*. Más adelante en el mismo texto sostiene que “*es inadmisibles la situación actual de considerarse [Pdvs] como un ente aislado de los accionistas, el pueblo venezolano, y que se consideren autorizados para tomar las más importantes decisiones como si ellos fueran los dueños de la principal riqueza nacional. Es absurdo que imaginen decidir a su arbitrio, haciendo caso omiso de la política de defensa nacional. No puede aceptarse que Pdvs fije de «motu proprio» que el signo de la industria en los años por venir seguirá siendo la expansión en todos los órdenes de sus actividades*”.

Hay que recordar que en el momento de la nacionalización se impusieron las posiciones más conservadoras. El añadido de un segundo párrafo al polémico artículo quinto de la ley y la firma de convenios casi clandestinos de asistencia técnica y de comercialización con las trasnacionales fueron manifestaciones de ello. Con el argumento de perturbar lo menos posible la actividad diaria de la industria, las filiales operadoras agrupadas bajo la recién creada casa matriz –Pdvs– no fueron más que una réplica de las trasnacionales nacionalizadas. Salvo muy pocos altos gerentes extranjeros, continuaron en sus cargos directivos quienes hasta el día anterior a la nacionalización representaban en el país los intereses de las compañías trasnacionales. Al pasar el *inversor* a ser también un *actor nacional* y, por lo tanto, público, la capacidad de vigilancia y control del ejecutivo nacional en representación del dueño del recurso comenzó de inmediato a debilitarse. La necesidad real de elevar la cuantía de reservas probadas, peligrosamente disminuidas en los años previos a la nacionalización, posibilitó, por ejemplo, que fuese aprobado un plan de inversiones financiado en parte por lo que correspondería a los dividendos que la industria debería de haber pagado a su dueño: el fisco nacional. Pues bien, hizo fal-

ta que padeciésemos la más grave crisis financiera de nuestra historia, dieciocho años más tarde, para que la industria comenzase a cancelar dichos dividendos. No fue ésta la única acción tendente a disminuir la contribución fiscal. El *mínimo* de un sexto para la *regalía* llegó a considerarse como *máximo*, emprendiéndose iniciativas con sumas mucho menores. El *valor fiscal de exportación* fue, a solicitud de Pdvsa, simplemente eliminado. La atribución del Congreso Nacional de controlar la firma de convenios de Pdvsa con terceros, gracias a una polémica decisión de la Corte Suprema y en respuesta a un recurso introducido por Lagoven, fue derogada en el año 1991. Se acometieron inversiones por importes cuantiosos, entre los cuales no puedo dejar de mencionar lo que se llamó “*Programa de internacionalización*”, que implicó cuantiosas inversiones para la adquisición de 18 refinerías en el exterior, con una capacidad instalada de refinación superior a los crudos venezolanos que en ellas se refinan y con contratos en el largo plazo que implican la colocación en ellas de nuestro petróleo con descuentos que los analistas han estimado en unos 2 dólares por barril.

Lo que Pérez Alfonzo alertaba ya a finales de la década de los años setenta, con el paso de los años no hizo sino acentuarse, alcanzando su momento más pronunciado durante la década final del pasado siglo con lo que se denominó la *apertura petrolera*. Fueron años difíciles para el país. Acabábamos de pasar por la traumática experiencia del *caracazo*, sufrimos dos golpes de estado, el presidente Pérez fue, después de una decisión de la Corte Suprema, depuesto por el Congreso Nacional y sustituido por uno interino. En esa situación de debilidad y de crisis de las instituciones, la gerencia de Pdvsa avanzó agresivamente con sus políticas tendentes a lograr niveles de independencia y de autonomía frente a su dueño mayores que nunca antes –la meritocracia– y disminuir sensiblemente sus contribuciones al fisco. Ilustro esto último con datos. Desde la nacionalización de la industria en el año 1976 hasta el año 1992, la contribución de Pdvsa al fisco representó una media del 66% de sus ingresos. Para el período comprendido entre los años 1993 y 2001, año de promulgación de la nueva *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, la contribución fiscal se redujo al 45%, contabilizándose dentro de esa contribución los dividendos que Pdvsa paga a su dueño desde el año 1994 (PODE, 2001). Pero las políticas y las iniciativas emprendidas durante esos años no sólo contrajeron el porcentaje de sus contribuciones al fisco. En los años finales de la última década del pasado siglo esas políticas e iniciativas también repercutieron en los precios del mercado internacional del petróleo. Bien sabemos que la ecuación de los precios en el mercado global de los hidrocarburos es compleja y con frecuencia sorprende a los más avezados analistas, pero no pocos de ellos responsabilizan a las políticas petroleras venezolanas de aquellos años como el factor individual más relevante en el deterioro de los precios. Desde diciembre del año 1996 hasta diciembre del año 1998 el precio del barril de petróleo experimentó una drástica caída de casi un 60%. El precio de la cesta *OPEP* pasó de \$23,58 a \$9,72.

**Gráfico 1.- Precios cesta OPEP**

FUENTES: Platt's Oilgram Price Report (en [www.tax.state.ak.us/programs/oil/prices](http://www.tax.state.ak.us/programs/oil/prices)) y Ministerio de Energía y Minas (en [www.mem.gov.ve/preciospetroleo/index.asp](http://www.mem.gov.ve/preciospetroleo/index.asp)).

El deterioro en los precios de realización de nuestro principal recurso de exportación, junto con unas menores contribuciones porcentuales al fisco, no podían sino agravar y acentuar la crisis económica que veníamos viviendo desde finales de la década de los años setenta. Son estos los resultados del movimiento subversivo que llegó a copar las más altas posiciones de gerencia en la industria petrolera nacional –Pdvsá– y en sus filiales operadoras. Pero, paradójicamente, no dudo en afirmar que ese movimiento subversivo petrolero tuvo también una importante cuota de responsabilidad en los resultados electorales del año 1998. Aunque el tema petrolero no fue central ni tampoco el más relevante en esa campaña electoral, no debemos olvidar que sólo uno de los candidatos en disputa –Hugo Chávez– hizo explícitas sus críticas a las políticas de la apertura petrolera y a la que había sido la conducción reciente de la corporación petrolera. Ese candidato ofreció introducir modificaciones en las políticas públicas petroleras y revisar la conducción de la industria nacional. Y fue ese candidato quien ganó las elecciones de diciembre con una abrumadora mayoría de votos.

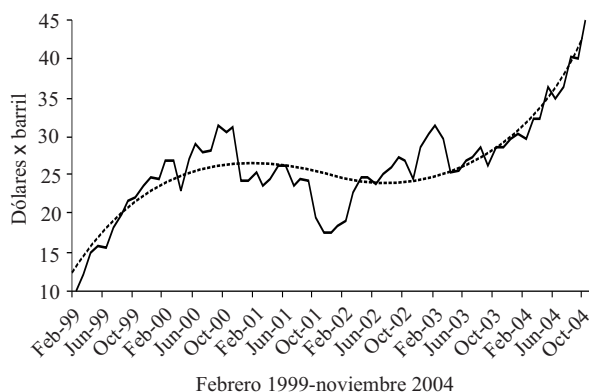
#### 4. LA INSURRECCIÓN ABIERTA

Con el nuevo Gobierno las políticas públicas petroleras empezaron a experimentar cambios notables. Se comenzó por desplazar su centro de mando de la gerencia de Pdvsá a su lugar legítimo: el *Ministerio de Energía y Minas*. La tarea de recuperar y posteriormente estabilizar los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional fue emprendida de inmediato, fortaleciendo los lazos con la OPEP y estrechando alianzas con los principales productores independientes. Los resultados en este campo han sido incuestionables y también aquí no pocos analistas si-



túan en las nuevas políticas petroleras venezolanas durante los años 1999 y 2000 el principal factor individual de esa recuperación (gráfico 2). Pero, como ya dije, unos altos precios no son suficientes, aunque si necesarios, para recuperar niveles satisfactorios de contribuciones fiscales. En el año 2000, gracias a la política de defensa de precios, el importe de las exportaciones petroleras venezolanas alcanzó los \$29,3 mil millones. En el año 1981, otro año de elevados precios, las exportaciones alcanzaron los \$19,7 mil millones. Si comparamos la contribución fiscal en ambos años vemos que en el año 1981 fue de \$13,9 mil millones (un 70,6% de las exportaciones) mientras que en el año 2000 fue de \$11,3 mil millones (un 38,6% de las exportaciones) (PODE, 2001). Una reforma en el régimen fiscal para el sector petrolero era indispensable para enderezar esos daños, y esa reforma vino con nuevas leyes. En el año 1999 fue aprobada la *Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos* y en el año 2001 la *Ley Orgánica de Hidrocarburos*. Estas dos leyes derogan toda la legislación previa y conforman el nuevo marco jurídico para el sector de los hidrocarburos en el país. Nuevas reglas del juego fueron puestas sobre la mesa.

**Gráfico 2.- Precios cesta OPEP**



Febrero 1999-noviembre 2004

FUENTES: Platt's Oilgram Price Report (en [www.tax.state.ak.us/programs/oil/prices](http://www.tax.state.ak.us/programs/oil/prices)) y Ministerio de Energía y Minas (en [www.mem.gov.ve/preciospetroleo/index.asp](http://www.mem.gov.ve/preciospetroleo/index.asp)).

Con la nueva legislación la *regalía* es incrementada a un quinto como mínimo para las explotaciones de gas libre y al 30% para el petróleo. Se incorpora, además, la aspiración de separar contablemente las distintas fases del negocio petrolero para controlar y minimizar las transferencias de costes o de ganancias entre las distintas fases, práctica que había sido de uso corriente con el propósito de minimizar lo pechable por el impuesto sobre la renta. Con ello se busca crear un cerco protector fiscal alrededor de las actividades extractivas que son las más lucrativas del negocio. Los cambios organizativos recientemente anunciados para Pdvsa están dirigidos a facilitar esta tarea.

Venezuela es, y lo seguirá siendo a lo largo del siglo que se inicia, un país petrolero. Su economía está atada a ese destino. La reforma actual procura disminuir los impactos en el fisco de los vaivenes del mercado petrolero mundial. El fortalecimiento de la *OPEP* como regulador del mercado y sus políticas de estabilización de precios forman parte de esa estrategia. La banda de precios como parámetro orientador fue propuesta por Venezuela en el año 1999 y aprobada por la organización en el año 2000. El énfasis en la *regalía* y el cerco protector fiscal tienen por objeto proteger el ingreso fiscal en períodos de precios deprimidos para moderar su impacto negativo en la economía. Asimismo, precios altos permiten ingresos extraordinarios que, sin descuidar las inversiones en la propia industria para garantizar su solvencia futura, financian importantes inversiones sociales y en sectores económicos no petroleros.

Pues bien, con la aprobación en el año 2001 de la nueva *Ley de Hidrocarburos*, lo que había venido siendo un movimiento subversivo soterrado comenzó a adquirir indicios de insurrección abierta. En los últimos meses de ese año, por primera vez durante el Gobierno de Chávez y como rechazo al paquete de 49 leyes aprobadas por el presidente mediante poderes habilitantes<sup>5</sup>, una de las cuales fue la *Ley de Hidrocarburos*, distintos sectores de la oposición lograron comenzar a articular una alianza y agenda común que los llevó a convocar para el 10 de diciembre un primer *paro cívico nacional* de 12 horas de duración. Fue ese un paro que tuvo bastante éxito, acatado por muchos sectores y capaz de mostrar con fuerza ante Venezuela y ante el mundo que frente al Gobierno de Chávez había oposición. Un segundo paro nacional se inició el 9 de abril de 2002, teniendo ahora entre sus principales motivaciones el respaldo a la huelga emprendida el 4 de ese mismo mes por altos ejecutivos de Pdvsa, haciéndose además ya explícita entre sus demandas la salida de Chávez. Ese segundo paro desembocó en el golpe de estado del 11 de abril que depuso al presidente Chávez durante 48 horas. Desde noviembre del año 2001, el presidente de Pdvsa, Guacaipuro Lameda, asumió la condición de portavoz de la mayoría de la gerencia de la industria opuesta a la nueva legislación, llegando a emitir declaraciones públicas contrarias a la ley y a la reforma petrolera en marcha. Ello motiva, en el mes de febrero siguiente, su sustitución por Gastón Parra Luzardo. El rechazo a este nombramiento, argumentando además la defensa de la *meritocracia*, desencadena la agudización del conflicto interno, que llega a convocar amplias solidaridades en sectores de la oposición fuera de la industria. El segundo *paro cívico* se da explícitamente en apoyo a ese conflicto petrolero que, como ya dijimos, desde el día 4 de abril había iniciado una huelga propia demandando la remoción de la

---

<sup>5</sup> La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada mediante referéndum popular en el año 1999, establece en su artículo 203 que “*son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta, con rango y valor de ley*”, y en el artículo 236 se establece entre las atribuciones y las obligaciones del presidente “*dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley*”.

directiva. Para el martes 9 se convoca el inicio de ese segundo paro cívico, durante la tarde del miércoles 10 se convierte en indefinido y se convoca una marcha para el día siguiente que finalizaría frente a la sede de Pdvsa en Chuao, Caracas. Logrando congregarse a una enorme multitud de opositores, los promotores anuncian un cambio en la ruta inicialmente programada, desviándola hacia el palacio presidencial de Miraflores bajo la consigna de “*Fuera Chávez*”. Dado el dramatismo de los acontecimientos de esos días y su relativamente rápida resolución, la paralización de actividades petroleras fue menor que la registrada en el paro posterior de diciembre-enero, pero también la hubo. Afectó principalmente a actividades administrativas en Caracas, sin llegar a perturbar seriamente las actividades productivas. Debe, sin embargo, recordarse la paralización de la refinería de El Palito que, por la forma abrupta en que se hizo, produjo importantes daños materiales en sus instalaciones. Tampoco debe olvidarse la relevancia que en la agenda del efímero gobierno *de facto* tuvieron los asuntos petroleros. Sin llegar a nombrar plenamente su gabinete, el “presidente” Carmona Estanga sí que llegó a designar nuevamente a Guacaipuro Lameda como presidente de Pdvsa y a derogar, conjuntamente con las otras 48 leyes decretadas por poderes habilitantes, la *Ley Orgánica de Hidrocarburos*. Asimismo, una asamblea de gerentes de la corporación que tuvo lugar el 12 de abril procedió, bajo la consigna de “*ni un barril más de petróleo para Cuba*”, a desconocer el acuerdo firmado con ese país, en el marco del Acuerdo Energético de Caracas de octubre del año 2000, y que es similar en contenidos y alcances a otros firmados con países de Centroamérica y del Caribe. Esa misma asamblea procedió adicionalmente a realizar nombramientos en la empresa usurpando funciones que son propias del presidente de la República o de la junta directiva de Pdvsa.

Derrotado el golpe de abril, se intenta retornar a la normalidad tanto en la industria como en el resto del país. Mientras en el sector militar, centro principal de los acontecimientos de abril, el ejecutivo implementa importantes y decisivos cambios de mando y pasa al retiro a oficiales que, a la luz de los acontecimientos posteriores, en especial los de diciembre de 2002 y de enero de 2003, hasta ahora han resultado exitosos para el Gobierno, en el sector petrolero la acción gubernamental fue más cautelosa. Se intentó restablecer la actividad plena mediante políticas de negociación y amnistía. El día 14, restablecido en sus funciones presidenciales, Chávez acepta la renuncia que Parra y sus compañeros de equipo habían presentado la semana previa, designando a Alí Rodríguez Araque para el cargo de presidente y reincorporando a los destituidos directamente por él en su programa dominical televisivo previo al golpe. Los hechos iniciados en diciembre de 2002 muestran que en esta área el éxito para el Gobierno fue más esquivo.

En el cuarto *paro cívico* el centro medular del conflicto estuvo centrado en el paro petrolero<sup>6</sup>. Una semana antes de iniciarse (el 24 de noviembre) el ex presiden-

---

<sup>6</sup> Para un desarrollo más detallado del paro petrolero, ver Lander (2004).

te de Pdvsa, Luis Giusti (*El Universal*, 24-11-2002), había anunciado ya, acertadamente, el compromiso de amplios sectores de la industria petrolera con el paro por venir y pronosticado, erróneamente, que de pararse Pdvsa el país se colapsaría en una semana, desencadenando la salida del Gobierno. Aunque la finalización de ese paro nunca fue formalmente decretada, con la recolección anticipada de firmas el 2 de febrero para solicitar un referéndum revocatorio al mandato del presidente Chávez, la Coordinadora Democrática llamó a “flexibilizarlo” a partir del lunes 3 de febrero. Se anunció, asimismo, que los trabajadores de la industria petrolera, herederos de aquellos a los que Pérez Alfonzo catalogó de burocracia soberbia e insensible, lo continuarían. De hecho, a partir de ese lunes las actividades no petroleras que todavía no se habían normalizado retornaron a sus funciones plenas. En la industria petrolera, con la implementación de planes de emergencia y contingencia, iniciados desde el mismo mes de diciembre y que contaron con la participación de los empleados y trabajadores no parados, jubilados reenganchados, de la Fuerza Armada Nacional (FAN) y sectores populares movilizados, se continuó en el proceso de recuperación. También desde diciembre se había comenzado a despedir a gerentes y a empleados participantes del paro. Durante los días de Navidad fue despedido el primer grupo de noventa gerentes de alto nivel. Continuaron los anuncios de despidos en las semanas siguientes para llegar a la cifra de más de 18.000 despidos.

Mucho se ha especulado sobre la cuantía material de las pérdidas ocasionadas por ese paro insurreccional. De cerca de 3.000.000 de barriles diarios (b/d) que se estaban produciendo en noviembre, en diciembre la media de producción se redujo a 707.000 b/d y fuentes oficiales han afirmado que en su peor día la producción cayó a sólo 25.000 barriles. En marzo de 2003, para citar una fuente no oficialista, la *Oficina de Asesoría Económica y Financiera de la Asamblea Nacional (OAEF)* presentó un informe sobre el impacto del paro en la economía y para el fisco. De acuerdo con sus estimaciones, el coste total fue de unos 7.367,18 millones de dólares; es decir, un importe equivalente a 7,6% del PIB nacional. Algunos sectores oficiales suelen mencionar cifras superiores. Entre los costes para el sector propiamente petrolero se incluyen las pérdidas ocasionadas por los volúmenes de petróleo y derivados no exportados, las pérdidas por ventas no realizadas en el mercado interno y los ocasionados por la importación de combustibles comprados a precios internacionales y vendidos a precios locales. Las cifras del comportamiento de la actividad económica son también terribles. Para el primer trimestre del año 2003, por ejemplo, la actividad económica experimentó una dramática contracción de un 27,7% respecto de la registrada en ese mismo período del año anterior. Por supuesto que esas impresionantes caídas en la actividad económica no son exclusiva y plenamente atribuibles al paro de diciembre-enero. Por ejemplo, los acontecimientos ocurridos durante los meses de octubre y de noviembre previos muestran el grado de intensa turbulencia política vivido en el país y que, sin duda, tuvieron también efectos negativos en la actividad económica.

Nadie puso en duda, ni sus promotores y menos aún aquellos contra los que se hacía, que esa paralización estuvo políticamente motivada. Por ello no deberían tampoco quedar dudas de que se trató de un paro de características insurreccionales, cuyo principal objetivo, en unos momentos más explícito que en otros, fue el derrocamiento del Gobierno. La historia está plagada de insurrecciones que han sido fuente y origen de transformaciones sociales y políticas trascendentales. No creo por ello útil ni relevante centrar la discusión en torno a juicios de valor sobre la legitimidad o no de propiciar y emprender acciones insurreccionales de este tipo. Cada quien que responda a su conciencia. Pero igual que los participantes del *paro cívico* defendieron, y todavía defienden, su derecho a emprender acciones como las desarrolladas durante los dos meses de paro, es decir, acciones insurreccionales, habría que reconocer no sólo el derecho sino sobre todo la obligación que tienen los órganos del poder público de restituir el estado de derecho en el marco del respeto a los derechos humanos contemplados en la Carta Magna.

En el proceso de reestablecer el funcionamiento pleno de la industria no parece sano ni para Pdvsa ni para el país la impunidad y la amnistía total. En el caso de la FAN, para establecer alguna analogía, por su condición de cuerpo armado garante del monopolio de la violencia en manos del Estado, la sociedad ha recorrido un largo camino para limitar, por su misma condición, su participación directa en la política. Dado el poder económico de Pdvsa, y en particular de su gerencia, hay razones de sobra, al igual que en el caso de la FAN, para que la sociedad en su conjunto les exija también limitaciones en su acción política. No quiero con esto argumentar que en su condición de ciudadanos comunes, los gerentes y los empleados de Pdvsa deban limitarse más allá de lo que establece el ordenamiento jurídico vigente y la tradición política del país, pero la supervivencia misma de algo que pueda llamarse sistema democrático en Venezuela entra en abierta contradicción con el hecho de que los gerentes, haciendo uso del poder y de los recursos que les otorga su posición en la más importante empresa del país, y además pública, lleguen a utilizarlos para ejercer una especie de poder de veto para poner y quitar gobiernos a su antojo. De ese intento fuimos testigos durante los dos meses del paro. La totalidad de los empleados y de los trabajadores de la industria petrolera no alcanzaban en ese momento el 0,4% del registro electoral. Menos de 2 por cada 500 electores. La tan necesaria estabilidad en el funcionamiento de la industria estaría en riesgo si quienes emprendieron la aventura insurreccional se mantuviesen en puestos de responsabilidad y de dirección.

Pasada la tormenta, Pdvsa parece ahora presentar mejor cara. Los datos aportados por la corporación parecen satisfactorios. Aunque los ingresos brutos de Pdvsa en el año 2003 fueron, como era de esperar, ligeramente inferiores a los del año 2002, mediante recortes en costes y gastos, tanto el importe de lo cancelado por la corporación en impuesto sobre la renta como las utilidades netas declaradas fueron en el año 2003 superiores a las del año 2002. Los altos precios del petróleo en el

mercado internacional para el año 2004 auguran para el Estado resultados aún mejores. Pero, quizás, el logro más trascendente para la reforma petrolera que está siendo implementada por el Gobierno de Chávez es que ahora la corporación, en lugar de ser su principal fuente de resistencia en el país, está reestructurándose para convertirse en su principal aliada. Incrementar el ejercicio democrático en la relación del sector petrolero con el resto de la sociedad significa presentar cuentas claras y transparentes, y alinear su acción con los programas de desarrollo para el país. Es ese el reto que tenemos por delante.

## BIBLIOGRAFÍA

- LANDER, L.E. (2003): *Poder y petróleo en Venezuela*. Caracas: UCV, FACES/Pdvsa.
- LANDER, L.E. (2004): "La insurrección de los gerentes: Pdvsa y el Gobierno de Chávez", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, núm. 2, (mayo-agosto), pp. 13-32. Caracas.
- LÓPEZ MAYA, M.; LANDER, L.E. (2000): "Ajuste, costos sociales y agenda de los pobres en Venezuela: 1984-1998", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 6, núm. 3, (septiembre-diciembre), pp. 185-206. Caracas.
- MOMMER, B. (2000): "Ese chorro que atraviesa el siglo", en A. Batista [ed.]: *Venezuela siglo XX: visiones y testimonios*, pp. 529-562. Caracas: Fundación Polar.
- MOMMER, B. (2002): "Subversive Oil", en S. Ellner y D. Hellinger [ed.]: *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization and Conflict*, pp. 131-145. Boulder: Lynne Rienner Publisher. (También fue publicado en español bajo el título "Petróleo subversivo" en L.E. Lander (2003): *Poder y petróleo en Venezuela*, pp. 19-30. Caracas: UCV, FACES/Pdvsa.
- PODE (2001): *Petróleo y otros datos estadísticos. (Anuario)*. Caracas: Ministerio de Energía y Minas, Dirección de Economía de Hidrocarburos.