

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y CRIMINOLÓGICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES
DE AMÉRICA LATINA (CEPSAL)
MÉRIDA – VENEZUELA

**Una evaluación crítica de la inversión social realizada por
Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA (1958 – 2006)**

TESIS PARA OBTAR POR EL TITULO DE MAGÍSTER SCIENTIAE
EN CIENCIAS POLÍTICAS.

Tutor:
Dr. Robert Kirby.

Tesista:
Abog. Gabriel Blanco



Mérida, Junio de 2007



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y CRIMINOLÓGICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES
DE AMÉRICA LATINA (CEPSAL)
COHORTE 26
MÉRIDA – VENEZUELA

TESIS PARA OBTAR POR EL TÍTULO DE MAGÍSTER SCIENTIAE
EN CIENCIAS POLÍTICAS.

**Una evaluación crítica de la inversión social realizada por
Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA (1958 – 2006)**

Tutor:
Dr. Robert Kirby.

Tesista:
Abog. Gabriel Blanco

Mérida, Junio de 2007

Hoy dedico este logro a todas aquellas personas que con su esfuerzo y apoyo
siempre estuvieron a mi lado para tenderme una mano amiga
“Este triunfo es nuestro, siempre los llevaré en el corazón”.

AGRADECIMIENTOS

La presente investigación sobre la evaluación crítica de la inversión social realizada por Petróleos de Venezuela, para el periodo 1958 – 2006. es el resultado de muchos meses de esfuerzos; Por esta razón no puedo dejar de agradecer a las siguientes personas e instituciones:

- Al profesor Robert Kirby por su apoyo incondicional durante la realización de este trabajo, por ser un modelo a seguir, y sobretodo por transmitirme parte de su amplia sabiduría.
- Al Consejo de Desarrollo Científico Humanístico y Tecnológico de la Universidad de los Andes. CDCHT – ULA (Proyecto: D-325-06-09-EM), por haber financiado parte de esta investigación, su colaboración fue de gran ayuda para llevar a cabo este trabajo.
- A toda mi familia, en especial a mi madre ya que sin su apoyo y estímulo, esta meta no hubiese sido posible. ¡Gracias, los quiero mucho!

ÍNDICE

	Pagina
Dedicatoria.	i
Agradecimientos	ii
Índice General	iii
Índice de Material Gráfico	vi
Glosario	vii
Introducción	ix

CAPÍTULO I LA POLÍTICA DE INVERSIÓN SOCIAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONAL EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO.

Introducción del capítulo.	1
1.1. Un Poco de Historia: el contexto petrolero nacional antes del consenso democrático de 1958.	1
1.2. La Política petrolera en tiempos de dictadura.	10
1.3. Fin de la Dictadura y transición democrática: ¿Nuevo periodo en la industria petrolera nacional?	15
1.4. La nacionalización de la industria petrolera y sus efectos en la inversión social.	22
1.5. La enfermedad Holandesa: ¿fenómeno existente en el manejo de los recursos provenientes del petróleo en Venezuela?	33
Conclusión de capítulo.	38

CAPÍTULO II

PROGRAMA DE INTERNACIONALIZACIÓN, APERTURA PETROLERA E INVERSIÓN SOCIAL DE PETRÓLEOS DE VENEZUELA.

Introducción de capítulo.	39
2.3. Internacionalización Petrolera: ¿Proceso de expansión comercial de PDVSA o maniobra corporativa para eludir los controles fiscales venezolanos?	40
2.2. La apertura petrolera: nueva política de inserción del capital privado a la industria petrolera nacional.	46
2.3. Inversión social de PDVSA en el tiempo de la internacionalización y la apertura petrolera.	50
2.4. Los Efectos de la Maldición de los Recursos Naturales en el desarrollo de la inversión social de petróleo de Venezuela.	66
Conclusión de Capítulo	71

CAPÍTULO III

INVERSIÓN SOCIAL DE PETRÓLEOS DE VENEZUELA EN LA V REPUBLICA.

Introducción de capítulo.	73
3.1. Una nueva estrategia energética: PDVSA y el cambio revolucionario.	74
3.2. Marco Constitucional de la reforma petrolera del 2001.	78
3.3. La reforma de la Ley de Hidrocarburos: el retorno de la soberanía.	80
3.4. La inversión social de PDVSA en la Quinta República.	85
3.5. La paradoja de la abundancia Venezolana.	98
Conclusión de Capítulo	101

CAPÍTULO IV

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA INVERSIÓN SOCIAL DE PDVSA.

Introducción de Capítulo.	103
4.1. Impacto de la inversión social de PDVSA en la sociedad venezolana.	104
4.2. Una explicación en tres niveles: descontrol, negligencia y cambio en los paradigmas de inversión social de PDVSA.	110
4.3. El futuro de la inversión social de PDVSA: ¿Qué tenemos? ¿Qué esperamos? ¿Qué proponemos?	118
Conclusión de Capítulo	124
Conclusión.	126
Bibliografía.	129

ÍNDICE DE CUADROS.

	Pagina.
CUADRO N°1, Concesiones petroleras otorgadas en 1956 y 1957	12

ÍNDICE DE GRÁFICOS.

	Pagina.
GRÁFICO N°1: Proceso para la formulación de una estrategia de Desarrollo Urbano.	31
GRÁFICO N°2: Efectos de la enfermedad holandesa en la economía Venezolana.	36
GRÁFICO N°3: Inversión Social de PDVSA 1995 – 1997 (MMBs.)	64
GRÁFICO N°4: Presupuesto de Desarrollo Social de PDVSA 1996 – 1997. (MMBs.)	65
GRÁFICO N°5: Aumento de ingresos por ajuste de regalías en asociaciones de la faja petrolífera del Orinoco.	82
GRÁFICO N°6: Relación de aportes a la Nación de PDVSA.	91
GRÁFICO N°7: Relación de aportes de PDVSA a la Nación.	92

GLOSARIO

Asociación Cristiana de Jóvenes (YMCA)

Banco de Desarrollo Social (BANDES)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Centro de Información Técnica (CITPAL)

Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)

Desarrollo Armónico de Oriente (DAO)

Desarrollo Regional de Occidente (DRO)

Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS)

Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FONDUR)

Fondo Nacional de Desarrollo Endógeno (FONDEN)

Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (FONDESPA)

Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE)

Ley Orgánica que Reserva al Estado el Comercio de los Hidrocarburos (LOERICH)

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNN)

Ministerio de Energía y Minas (MEM)

Ministerio de Minas e Hidrocarburos (MMH)

Módulos Integrales de Desarrollo Agrícola (MIDA)

Núcleos de Desarrollo Endógeno (NDE)

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)

Política de Desarrollo Urbano y de la Comunidad (PSUC)

**Sistema de Administración de Precios y el Régimen de Cambios Diferenciales
(RECADI)**

Sistema de Información de Tierras (SITVEN)

Sistema de Asistencia Técnica (SISAT)

Resumen

Palabras Claves: Inversión Social, Capital social, Renta Petrolera.

El estudio sobre la inversión social de Petróleos de Venezuela durante el periodo 1958 – 2006, busca determinar los factores que han afectado el esquema de inversión social de Petróleos de Venezuela, S.A en el devenir del tiempo, para tal fin, el análisis se dividió, en tres etapas específicas del desarrollo y evolución de la industria petrolera nacional, cotejándose dicha realidad nacional, con modelos teóricos, como son: la enfermedad holandesa, la maldición de los recursos naturales y la paradoja de la abundancia, para lograr contextualizar la realidad que pretendemos estudiar. Es así, que el objetivo de la investigación, versa principalmente, en el análisis de los factores económicos y políticos que han determinado el esquema de inversión social de PDVSA y su efecto en la construcción del capital social venezolano, siendo el método elegido para tal fin, el examen comparativo de las principales teorías existentes, que describen el manejo de los recursos provenientes de la explotación petrolera, comparada con la realidad actual del tema, ya que de esta manera, se supera la interpretación fundada en la inducción y pura descripción, que suelen dejar a las teorías como herramientas metodológicas aisladas de la interpretación.

A Critical Analysis of the Social Investment by *Petróleos de Venezuela* (1958-2006)

Keywords: Social Investment, Working Capital, Oil Income

This study aims to determine the factors affecting the social investment made by *Petróleos de Venezuela, S.A.* between 1958 and 2006. The study was divided into three periods related to the evolution and development of the national oil industry. Contrastive analyses between the current situation and three theoretical models were made. The models were the Dutch Disease, the Resource Curse, and the Paradox of Plenty. The objective of this study was to analyze economical and political factors that have determined the structure of social investment of PDVSA and the effects on the Venezuelan working capital. Contrastive analyses were shown to get better interpretation results than those obtained by induction and description methodology.

INTRODUCCIÓN

El tema petrolero ha sido uno de los tópicos de mayor importancia dentro de la historia de nuestra nación. En este sentido, al hablar del “petróleo en Venezuela” han sido muchas las opiniones que los analistas en la materia para vincular a dicho recurso natural con el impulso sostenido de la modernización que ha sufrido la sociedad y la economía venezolana.

Por otra parte, desde la 1985 hasta la fecha, también nos encontramos con cuantiosas opiniones que posicionan al recurso natural como el principal causante de los graves problemas sociales y económicos que se han vivido durante las últimas décadas del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

De esta forma, se introduce la disyuntiva que ha aquejado a los venezolanos durante el transcurso de su historia petrolera, hablamos de la forma en que son invertidos los recursos provenientes de la exportación de petróleo, es decir, la lucha entre el “ser” y el “deber ser” del gasto público del estado proveniente del “oro negro” (Adaptado de Rojas, 2000, p. 47).

Es así, que si tomamos como punto de partida el hecho de que originalmente el petróleo fue nacionalizado para asegurar la satisfacción y mejoramiento del nivel de vida de los venezolanos, Así como el de asegurar al Estado una fuente de ingresos estables que conllevara a un desarrollo integral tanto de la población como de los otros rubros que componían y componen la estructura política y económica del país.

Encontramos que el “ser” de la renta petrolera venezolana se ha resumido en la obtención de cuantiosos recursos económicos, que a lo largo del tiempo han sido

invertidos de manera ínfima en el mejoramiento del nivel de vida del venezolano común, y que por el contrario dichos recursos han sido acumulados por el Estado para el beneficio de una parte privilegiada de la población, alterando los cimientos de la nacionalización de la industria en el año 1975.

El “deber ser” por su parte se traduce desde el año 1999 en un mayor compromiso de la industria petrolera nacional con el pueblo y no con las elites, que a fin de cuentas son las que se han beneficiado durante más de treinta años del dinero proveniente del petróleo.

Esta afirmación se hace basándonos en la amplia gama de experiencias de industrias petroleras que no han trascendido más allá de la acumulación del capital, estancándose en éste esquema, sin ampliarse hacia lo que hoy conocemos como la construcción del “Capital Social”. Entendiendo como Capital Social: “un conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2001, s/p).

En resumidas cuentas se plantea, que no solo la inversión de tipo social viene dada por factores de tipo estatal, sino que por el contrario responde en muchos de los casos a factores de tipo económico, que es el precursor inmediato del desarrollo en el ámbito social.

En este orden de ideas, tenemos que la creación y consecución de políticas de inversiones económicas congruentes y cónsonas con el crecimiento de una determinada nación, suponen en principio el establecimiento de un plan de inversión social, que logre

como ya hemos planteado anteriormente, un desarrollo integral del capital social de un determinado grupo societal.

Este es el eje fundamental sobre el cual girará nuestra investigación, ya que inicialmente se realizará un análisis de la situación real de la inversión social, que se ha hecho en Venezuela con el dinero proveniente de la industria petrolera nacional en diversos momentos de su historia.

Para lograr el fin pautado, se tomó como punto inicial del análisis el proceso de democratización de las estructuras políticas del país con el derrocamiento de la Dictadura de Pérez Giménez pasando por el proceso de nacionalización de la industria petrolera, hasta el momento de la internacionalización de la misma, lapso histórico que se trabajó tomando en cuenta los postulados de la teoría denominada Enfermedad Holandesa.

Posteriormente se analizará el periodo de internacionalización de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), con el modelo de la “maldición de los recursos naturales”, y por último se estudió el nuevo esquema de inversión social planteado desde el año 1998 por el gobierno nacional, a cargo del presidente Hugo Chávez, momento histórico para el cual se tomó en cuenta el teórico de “la paradoja de la abundancia.”

Luego de realizado dicho análisis se proporcionará una panorámica integral de la inversión y compromiso de la industria petrolera nacional con el pueblo, y su responsabilidad con el desarrollo del “capital social” con que cuenta Venezuela, así como las proyecciones a futuro que se harán en base a los elementos analizados. Por último se realizarán las conclusiones que describirán de manera detallada los resultados obtenidos durante el proceso de análisis.

Antecedentes.

El origen de la industria petrolera se encuentran en los Estados Unidos de América en el año 1859 cuando se descubrió el pozo de Drake en Pensilvania por el famoso John D. Rockefeller, quien posteriormente fundaría la compañía Standard Oil, actualmente Exxon Mobil posicionándose como la mayor empresa en beneficios a nivel mundial. Luego en el año 1873, se da inicio a las exploraciones en las áreas cercanas al Mar Caspio, zona donde se encuentra en la actualidad una de las principales áreas de reservas petroleras a nivel mundial.

Durante el siglo XX, luego de la invención del automóvil, y otras maquinarias cuyo funcionamiento se basaba principalmente en los derivados del petróleo. La exploración y búsqueda de nuevos yacimientos de petróleo al rededor del mundo, dan como resultado el surgimiento de nuevos e importantes países que se consolidaron como grandes productores de petróleo en el ámbito internacional, de esta manera encontramos en primer lugar a México en 1910, Irak en 1927, Arabia Saudita en 1938, Argelia y Nigeria en 1956, Venezuela en 1922 (Adaptado de Jalée, 1980).

Luego de reconocer la importancia que el negocio petrolero representaba para estas naciones y luego de su consolidación como países productores de petróleo, algunos de los nuevos Petro Estados, prestaron su colaboración para en el año 1960 crear la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Esta fue iniciativa promovida por Juan Pablo Pérez Alfonso Ministro de Venezuela y Abdullah Al Tariki Ministro de Arabia Saudita. Organización que toma vida en la ciudad de Bagdad y cuyos fundadores

se encuentran representados por: las Repúblicas de Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela.

El principal objetivo de la organización, por una parte, era el de estabilizar y mantener a niveles razonables los precios del petróleo, y por la otra controlar la producción de petróleo al compás de mantener buenas relaciones comerciales con los Estados importadores de crudo. En este sentido: "ahora tenía que interesarles más que todo la renta por barril, que iba definiendo en las nuevas condiciones dadas la renta absoluta" (Rivero citado por Oliveros, 1985, p. 71).

Ahora bien, lo anteriormente descrito solo forma parte de un complejo entramado internacional que se creó en base a los importes y regulaciones del precio del crudo, y la iniciativa de los nuevos actores internacionales para asegurarse la consecución de un mercado estable para su principal producto de exportación. Por otra parte tenemos el desarrollo paralelo que se dio de la industria del petróleo dentro de Venezuela.

Ahora bien, se puede ubicar el origen de la explotación petrolera venezolana en el año 1878 cuando en el Estado Táchira, fue encontrado el primer pozo petrolero que dio origen al establecimiento de la compañía Petrolera del Táchira, con una producción de 15 barriles diarios. Posteriormente, en el año 1914 comienza la producción a gran escala, durante el gobierno de Juan Vicente Gómez (1908 - 1935), configurándose el petróleo como el principal recurso de ingreso nacional hasta nuestros días.

Esto trajo como consecuencia directa que se pasara de una economía agraria a una economía petrolera, donde la producción de cacao, café y la ganadería se ven abandonadas por la producción de petróleo, generándose cambios importantes en las

estructuras económicas y sociales de la Venezuela contemporánea. Esto plantea un cambio radical de paradigma, es decir, pasar de un esquema agrario a país monoprodutor de petróleo.

Dentro de este esquema de cambios no se podían dejar de lado las transformaciones que sufrirían las estructuras económicas y sociales del país, ya que si bien es cierto que el petróleo logró un gran auge este trajo consigo un importante desplazamiento demográfico que se tradujo en el abandono del campo, un rápido y desordenado crecimiento de las principales ciudades del país, y sobretodo una mayor dependencia del estado a las rentas que dicha industria generaba.

Es así, que a la llegada de diversas compañías extranjeras como las Standard Oil Company y la Royal Dutch Oil, el Estado venezolano implementó para el año 1948 la política del “fifty-fifty” donde el Estado buscaba reducir la participación en los beneficios de las compañías extranjeras, para de esta manera aumentar su beneficio, en este sentido se da una especie de repartición de la industria entre el Estado y las concesionarias extranjeras del 50% para cada una.

Posterior a esto, en 1975 el gobierno nacional toma la iniciativa de hacerse cargo de la industria petrolera, estableciéndose el Estado venezolano como el principal coordinador y beneficiario de la rentas provenientes del petróleo, así fue creando el 30 de agosto de 1975 la empresa nacional Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA).

Luego de la creación de la compañía por parte del Estado, se iniciaron las labores legislativas para generar el marco jurídico idóneo que regularía la vida y funcionamiento de la industria petrolera nacional, dándose así la nacionalización del petróleo un año más

tarde en 1976. Permitiendo desde la fecha al Estado venezolano la expansión y desarrollo de la industria que le proporcionaría de una u otra forma adelantos al país.

Para el año 1983 hasta 1985, se da el proceso de internacionalización de la industria petrolera venezolana, el cual se basaba en la estrategia de mezclar el capital de Petróleos de Venezuela con el de compañías extranjeras interesadas en invertir en el país, pero estableciendo desde un principio que el Estado venezolano, tendría la mayor parte y control de la empresa. Dentro de este orden de ideas, lo que se buscaba con la internacionalización de la empresa estatal era:

Lograr el posicionamiento de nuestros mercados naturales ... por la vía de adquisición de sistemas de refinación y distribución, que permite asegurar la colocación de nuestros volúmenes incrementales y aumentar la renta...reducir los riesgos inherentes al mercado petrolero, al diversificar nuestras colocaciones hacia países que nos permitan reducir nuestra vulnerabilidad de suplidor mayoritario hacia el mercado norteamericano (Citado en Rojas, 2000, p. 3).

Ya para el año de 1989, y posterior al proceso de internacionalización surge una nueva etapa dentro de industria petrolera nacional como fue la de la apertura petrolera, con la cual el Estado venezolano pretendía consolidar un desarrollo acelerado de la empresa nacional.

La causa principal que generó este nuevo esquema de inversión dentro de la industria petrolera fue el los altos costos que representaba para PDVSA explorar y explotar nuevos yacimientos de petróleo dentro del territorio nacional, es así, que el Estado en la búsqueda de maximizar resultados minimizando la inversión, se abrió para

dar entrada al capital externo, para de esta manera satisfacer la demanda del mercado internacional (Adaptado de Rojas, 2000, p. 4).

Desde 1998 se da un vuelco a los esquemas de inversión de la industria petrolera para establecer un nuevo compromiso social con el pueblo venezolano. Es así que PDVSA redefine sus esquemas de inversión para invertir un mayor número de recursos dentro del país, ampliando su red de filiales dentro y fuera del Estado venezolano para así generar nuevos esquemas de inversión.

Como complemento al estudio de las compañías petroleras surgieron diversos modelos teóricos, que han tratado de hallar explicación sobre cómo algunos de los países ricos en minerales no han sido capaces de equiparar tal riqueza, con el desarrollo no solo económico sino social de su ciudadanía.

En este orden de ideas, encontramos en primer lugar la “Enfermedad Holandesa”, fenómeno que es definido por Corden y Neary como: "la coexistencia de subsectores de actividad económica dentro del sector de bienes exportables (traded goods): unos que progresan y unos que declinan, unos que avanzan y unos que quedan rezagados" (Citado en Mora, 2003, p. 10).

La enfermedad holandesa dio cuenta de la desindustrialización que se produce en un país en el mediano plazo en uno de los subsectores de actividad económica de bienes exportables (subsector manufacturero), como consecuencia del crecimiento asimétrico en la asignación de recursos y en la distribución de ingresos en todos los subsectores de ese país, debido al boom o auge repentino que se produce en los precios relativos de los bienes exportables de uno de los subsectores (subsector energético)... (p.10).

En segundo lugar encontramos el postulado teórico denominado “La maldición de los recursos naturales” que se basa en la explicación de que la abundancia en algún recurso natural, trae consigo una falsa ilusión de abundancia económica y social que arroja a un determinado país, ocasionando en la mayoría de los casos, una tendencia generalizada hacia el despilfarro y la corrupción. Lo que trae como consecuencia directa una falta de interés en la clase gobernante de invertir en otros sectores de su economía (Adaptado de Stiglitz, 2004, s/p)

Por ultimo, encontramos la teoría denominada “paradoja de la abundancia” que establece que el auge de un producto o sector de la economía, trae consigo cambios en las nociones de: derecho de propiedad, el relativo poder de los grupos de interés y demás organizaciones y en cuanto al rol y relación existente entre el Estado y el mercado.

Según Kart: “Las instituciones cambian por completo, modificándose las bases del Estado y la estructura fiscal; ocurriendo de esta manera ciertas influencias, positivas o negativas, en la vida política y económica del país.” (Traducido y adaptado de Karl, 1997, pp. 6-8)

Con esto lograremos una visión integral de lo que sucede en Venezuela en cuanto a la inversión social de la renta petrolera por parte del estado, y de esta manera establecer las pautas que puede tomar este tema en un futuro no muy lejano dentro de los planes de inversión social del estado.

Problema.

Venezuela al ser un país petrolero desde mediados del siglo pasado, ha estado influido por las diversas corrientes económicas y sociales que enmarcan el desarrollo económico de los países que basan sus economías en la monoproducción de petróleo, como la principal fuente de ingresos fiscales. Por tal razón es importante escudriñar los factores que no han hecho posible el desarrollo congruente de políticas públicas que acerquen a la industria petrolera nacional al desarrollo integral de la población venezolana.

En este sentido, podemos establecer mediante los modelos teóricos antes descritos, cuales han sido los factores incidentes en la configuración de un lento y deficiente desarrollo del “capital social” existente en Venezuela, que bien podría ser desarrollado con los aportes que PDVSA asegura al Estado nacional.

Es decir, es de suma importancia analizar y establecer el por qué de la poca o nula importancia que el Estado venezolano le ha dado a la inversión social, ya que en la historia de nuestro país hemos podido observar que la industria petrolera y el estado, sólo se han preocupado por asegurar a pequeñas comunidades aportes de tipo económico que en nada solventan la realidad, que se traduce en el déficit de políticas públicas congruentes que desarrollen de manera integral a la sociedad.

Es así que si partimos de la premisa de que lo social incide en lo económico y la economía de un país, incide proporcionalmente en la calidad de vida que éste asegura a sus habitantes, centraremos la investigación en establecer las siguientes interrogantes:

¿Existen en Venezuela desde el momento de 1958 la realización de verdaderos planes de inversión social del sector petrolero?

Después de establecido esto, tomaremos en cuenta:

¿Cuáles factores de tipo político y económico han incidido en nuestro país para un bajo nivel de inversión social por parte de la industria petrolera nacional desde su 1958 hasta la fecha?

De esta manera el problema principal que se analizará en la presente investigación será:

Evaluar críticamente la inversión social realizada por Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA (1958 – 2006)

Justificación.

Es evidente que en la historia petrolera nacional han sido muchos los estudios que se han hecho en cuanto a las implicaciones sociales, económicas y políticas que supone ser un país cuyo principal ingreso proviene de la renta petrolera. Dentro de este espacio de la investigación, también se han realizado en nuestro país, cuantiosos estudios sobre el papel actual del petróleo en las Relaciones Internacionales, y en la configuración de este recurso natural como un eje de influencia en el estado actual en que se encuentra el sistema capitalista.

Pero pocos se han detenido a analizar la forma en que han sido manejados los recursos provenientes de la renta petrolera y determinar si los nacionales (los

venezolanos), se han beneficiado proporcionalmente a la cantidad de recursos que son generados por la industria de los hidrocarburos.

Evidentemente, cuando planteamos el establecer cuales han sido los factores que han determinado el desarrollo de la inversión social por parte de la industria petrolera venezolana, nos encontramos que es un terreno poco explorado por la literatura especializada en la materia en Venezuela.

En este sentido, los autores de temas petroleros en Venezuela, se han enfocado más en los aspectos internacionales, y económicos que en el compromiso de la industria petrolera con el desarrollo de lo que hemos venido mencionando como desarrollo del “capital social” dentro del país.

Motivo por el cual es indispensable generar análisis estructurados sobre la realidad de la industria petrolera “hacia adentro,” para de esta manera determinar cuales han sido los factores que han establecido el esquema de inversión social proveniente de la renta petrolera en Venezuela.

De allí la importancia de éste estudio, ya que con él podremos determinar cuales han sido los factores económicos y políticos que han hecho (al igual que en otros Estados petroleros), que las políticas empresariales y del Estado hayan fracasado en la consecución de un mayor nivel de desarrollo social en el país.

Por tales razones justificamos nuestra investigación en los siguientes motivos:

1. Comprender cuales han sido los planes de inversión social de la industria petrolera venezolana.

2. Analizar según modelos teóricos como la “enfermedad holandesa”, “la maldición de los recursos naturales” y la “paradoja de la abundancia”, cuales han sido los diversos factores económicos y políticos que han afectado los esquemas de inversión social de PDVSA a través del tiempo.
3. Establecer cuales pueden ser las venideras tendencias que se observen respecto al tema de la inversión social de la industria petrolera nacional.

Objetivos

Para llevar a delante el análisis, interpretación y la formulación de propuestas de los diversos factores económicos que han sido determinantes en la consolidación del esquema de inversión social de PDVSA durante el periodo 1975 – 2006, se han establecido los siguientes objetivos:

Objetivo General

Analizar los factores económicos y políticos que han determinado el esquema de inversión social de PDVSA. (1958 – 2006)

Objetivos Específicos:

1. Analizar a través del modelo teórico denominado “Enfermedad Holandesa” la inversión social de PDVSA durante el periodo de nacionalización y consolidación de la industria petrolera (1958 – 1983).
2. Explicar a través del modelo teórico denominado “La maldición de los recursos naturales” el manejo de recursos destinados a la inversión social, durante el periodo de internacionalización de PDVSA (1984 – 1989).
3. Describir el esquema de inversión social de PDVSA a través del modelo teórico denominado “Paradoja de la abundancia” durante el periodo de apertura petrolera (1990 – 2006).
4. Estudiar cuales podrían ser las tendencias que en el futuro podría tomar la industria petrolera nacional en el ámbito de la inversión social de los recursos provenientes de sus actuaciones.

Elementos Teóricos e Hipótesis.

Se tomará para nuestro estudio la siguiente hipótesis de investigación:

La falta de apoyo de la industria petrolera nacional a los planes de inversión social se debe desde 1958 principalmente al desinterés por parte de varios gobiernos venezolanos de vincular a PDVSA directamente con el desarrollo de la sociedad venezolana.

Metodología.

El criterio técnico y metodológico que se desarrollará en el trabajo se caracterizará por la aplicación y examen comparativo de las principales teorías existentes que tratan de describir el manejo de los recursos provenientes de la explotación petrolera en países con grandes cantidades de recursos naturales, haciendo énfasis particularmente en la teoría de la enfermedad holandesa, la teoría de la maldición de los recursos naturales y la de la paradoja de la abundancia, en referencia directa con la realidad actual.

Ya que de esta manera se supera la interpretación fundada en la inducción y pura descripción, que suelen dejar a las teorías y las proposiciones teóricas como herramientas metodológicas aisladas de la interpretación, para así generar un análisis completo de la realidad que pretendemos estudiar.

Estructura del Trabajo

El presente trabajo sobre la inversión social de Petróleos de Venezuela se desarrollará en las siguientes partes:

- **Capítulo I: La Política de inversión social de la industria petrolera nacional en el contexto democrático:** En este primer capítulo se presentará un análisis sobre los planes de inversión social de la industria petrolera nacional, resaltando el periodo de la nacionalización como hito de suma importancia en la configuración del desarrollo integral de la nación, así como analizar la problemática de la inversión social desde la perspectiva de la teoría de la Enfermedad Holandesa.

- **Capítulo II: Programa de internacionalización, apertura petrolera e inversión social de Petróleos de Venezuela:** Una vez conocida la realidad venezolana, es conveniente analizar la política de inversión social de la empresa durante el periodo de la internacionalización y la apertura petrolera, tomado en cuenta a la teoría de la maldición de los recursos como punto de partida para el análisis de la falta de vinculación de la empresa petrolera al desarrollo del capital social del país.
- **Capítulo III: Inversión social de Petróleos de Venezuela en la V República:** Luego de haber analizado la política de inversión social hasta entrados los años 90, en este aparte de la investigación se tomara en cuenta la teoría de la Paradoja de la Abundancia para dar cuenta del cambio paradigmático que se observó, desde 1998 en la industria petrolera nacional con la llegada al gobierno del Presidente Hugo Chaves Frías.
- **Capítulo IV: Factores que influyen en la inversión social de PDVSA:** En este aparte de la investigación, se dará cuenta de las proyecciones a futuro sobre la situación de la inversión social de Petróleos de Venezuela, su vinculación con la sociedad venezolana y su compromiso revalorizado con el desarrollo del capital social de la nación venezolana.
- **Conclusiones:** Por último, se finalizará el estudio resumiendo las ideas principales surgidas del análisis previo, para determinar efectivamente que la poca inversión social observada por Petróleos de Venezuela es el resultado del

desinterés de la clase política venezolana de vincular directamente a la empresa al desarrollo del capital social con el que cuenta Venezuela.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA DE INVERSIÓN SOCIAL DE LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONAL EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO.

Introducción

El petróleo desde su descubrimiento en Venezuela en el año 1922, ha representado la mayor fuente de ingreso con la que ha contado el Estado venezolano, no pudiendo ser igualada por ninguna de las demás industrias existentes en el país, de allí la importancia que dicho recurso natural tuvo en el proceso de consolidación de la democracia como sistema político bajo el cual se ha regido el destino del país en las últimas décadas.

Por este motivo es importante analizar la relación existente entre petróleo y desarrollo social, tomando en cuenta los factores políticos y económicos que rigieron dicha relación durante el periodo 1958 – 1998, en donde se experimentó en primer lugar la consolidación de la democracia como sistema político, hasta el agotamiento del sistema de partidos políticos tradicionales a finales de 1998.

1.1. Un Poco de Historia: el contexto petrolero nacional antes del consenso democrático de 1958.

Antes de entrar en el análisis, es necesario detenernos un instante para ubicarnos en lo que fue el modelo de política petrolera bajo el cual se regían los gobernantes de

turno antes del golpe de Estado que derrocó a la dictadura del general Pérez Jiménez en el año 1958, y que abrió al país las puertas hacia el establecimiento de un sólido régimen democrático que perdura hasta nuestro días. Luego, contextualizaremos dichos acontecimientos, con los eventos que marcaron pauta en la consolidación de la política petrolera nacional.

Ante la llegada del petróleo fueron muchos los cambios que se dieron en la forma y estructura de las instituciones en Venezuela, aunque en principio dichos cambios fueron lentos con el pasar del tiempo se tornarían vertiginosos. Entre las instituciones que sufrieron las transformaciones más prominentes encontramos a las económicas y sociales (debido a la sustitución paulatina de una economía agrícola por una industrial) ya que las instituciones políticas y militares se limitaban a la simple lucha por el poder. Lo que si es una constante en este proceso de cambio, es que los venezolanos buscaban y defendían su participación en la renta producto de la extracción del petróleo.

De la afirmación anterior se desprende, que el venezolano aunque inexperto en el manejo de los recursos provenientes del suelo, percibía una gran oportunidad en dicho negocio que no era fácil dejar pasar, debido a las características y las oportunidades que brindaba el territorio venezolano para hacer de un simple negocio, una gran industria ampliamente redituable.

Razonamiento que fundamentamos al estudiar el uso que se les dio a los basamentos legales que sustentan el derecho minero venezolano, que tienen su génesis primigenia en la España feudal, la metrópolis colonial, donde el Fuero Viejo de Castilla de 1128 declara que: “todas las minas de oro, plata y plomo y de toda guisa de minería sea en el señorío del Rey, ninguno sea osado de labrar en ellas sin mandato del Rey.”

(González, 1953, p. 33) Dicho derecho fue la base que determinaría la extracción minera en el país, que con posterioridad fue modificado en sucesivas oportunidades, hasta llegarse en el caso venezolano a la elaboración en el año 1854 del primer Código de Minas.

El instrumento legal establecía como regalía un 10% por ciento para la explotación de oro, mientras que para los demás productos la ley disponía exoneraciones por periodos hasta de veinte años. Posterior a esto en el año 1883 se redacta un nuevo Código de Minas, donde la explotación minera pasa a ser declarada de “utilidad pública.” (Adaptado de Márquez, 1977, pp. 19-20)

Esto trae como consecuencia que el derecho sobre las explotaciones mineras pase definitivamente a manos del Estado, que utilizó el régimen de concesiones como el procedimiento para otorgar los derechos de explotación de los recursos del subsuelo. Pero tomando en cuenta que en Venezuela se mantenía para la fecha bajo un régimen de corte feudalista, las concesiones para la extraer los recursos del suelo se tornaron una simple formalidad y el pago de las regalías establecidas dio de manera marginal.

Luego de este periodo, en el siglo XIX se otorgan las primeras concesiones de hidrocarburos que se concentraba hasta las primeras décadas del siglo, en la extracción de asfalto y posteriormente se otorgaron concesiones en el estado Zulia para la extracción de petróleo basado en un nuevo Código de Minas promulgado en 1878, “siendo que todas las concesiones caducaron sin ser exportado el producto obtenido de las mismas.” (Márquez, 1977, p. 25)

Hay que destacar que para la fecha la economía venezolana se encontraba sujeta a las fluctuaciones internacionales del precio del cacao, que era el principal rubro de

exportación, el cual fue sustituido por el café antes de la entrada del petróleo como la principal fuente de ingresos del Fisco Nacional. Dentro de éste contexto, no podemos olvidar, que las concesiones petroleras otorgadas por el General Cipriano Castro entre 1899-1908, se dieron bajo una atmósfera de grandes presiones internacionales, crisis fiscal y descontento popular por el detrimento del nivel de vida.

Durante la época del gomecismo (1908-1935), se genera en el país un “boom” petrolero, que acentúa un cambio acelerado de la estructura social en Venezuela, debido a que los ingresos que aportaban las compañías petroleras acreditadas en el país, hacían más atractivo el trabajo en las compañías concesionarias que en el campo.

Situación ésta que trajo como consecuencia, que los campesinos atraídos por las ventajas económicas ofrecidas por las compañías petroleras acreditadas en el país, dejaran de practicar la agricultura para dedicarse a la actividad petrolera, generando así la ruina del sistema agrario nacional, debido a la menoscabo de mano obra y la falta de políticas por parte del Estado para evitar que el campesinado abandonara la actividad agrícola.

Posteriormente con la decadencia de los renglones de exportación tradicionales y el vertiginoso aumento de la producción petrolera, el oro negro se posiciona como la principal fuente de ingreso del fisco nacional, y luego de la crisis mundial de 1935 el producto territorial bruto del petróleo representaba un 37% y la agricultura no más del 19%. (Rangel, 1970, pp. 237-238)

Dentro de este contexto surge en el país un nuevo sentimiento nacionalista que desembocó en grandes movimientos sociales, liderizados por grupos de jóvenes universitarios que en su mayoría representaban a las oprimidas clases burguesas

terratenientes, que se encontraban en desacuerdo con las medidas adoptadas por el régimen de Juan Vicente Gómez, es así como se presenta la paradoja donde:

Los beneficios que derivaban del estado de la producción petrolera, en manos extranjeras, entran directamente al fisco nacional, como renta del suelo, y no a particulares de las clases dominantes. Y como esta industria conoció una expansión rapidísima y logro mantener un alto nivel de producción aún durante la gran crisis económica mundial, mientras que las actividades agropecuarias estaban estancadas, nos vemos asistiendo al espectáculo curioso de un estado rico y prospero frente a un país en crisis económica cada vez más aguda. (Márquez, 1977, p. 79)

Posterior a la muerte de Gómez en 1935, el país entro en un periodo de lucha política, donde el tema de las concesiones petroleras y de las regalías provenientes de dicha actividad productiva se vio signada por adelantos y retrasos importantes, derivados de la inestabilidad y la falta de consenso en cuanto a la participación del estado en el funcionamiento del negocio petrolero.

Es así, que durante 1936 - 1941 se crearon dos instrumentos legales importantes que regulaban el negocio petrolero en el país; la Ley de Hidrocarburos de 1936, que resulto ser una suerte de copia del la ley del 1878 pero con la diferencia de que en su artículo 49¹ se establecen la exoneración a los derechos de importación, esta disposición modestamente inicia lo que posteriormente va a ser la diferencia entre los impuestos mineros y los impuestos generales que surgirían con el desarrollo del modelo capitalista en el país.

¹ El artículo 49 de la ley de Hidrocarburos de 1936 plantea en su texto lo siguiente: *“los concesionarios gozan de la exoneración de derechos de importación, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables, de los efectos y útiles que tengan que introducir, por ser necesarios y no producirse o elaborarse en el país, para los trabajos que tienen el derecho o la obligación de emprender...”* (artículo citado por Egaña, 1941, p. XXXVI)

Luego en el año 1938, se redacta una nueva Ley de Hidrocarburos de corte liberal, donde por primera vez se da entrada a los terratenientes en la participación del negocio petrolero en un 1/2%, donde la ley anterior, aunque hacía mención de los terratenientes, nunca estableció la participación de éstos en el negocio petrolero. Por otro lado la ley del 1938 establece cargas adicionales a las concesionarias que eran beneficiarias del negocio petrolero, pero contradictoriamente dicha ley nunca fue tomada en cuenta para su aplicación, y por el contrario se continuó bajo el antiguo régimen establecido en la ley del año 36.

En el quinquenio que duro el gobierno de Eleazar López Contreras (1936 – 1941), las condiciones económicas dieron un vuelco, y se tornaron vertiginosas generando producto de la renta petrolera, un avance en las estructuras sociales heredadas del gomecismo. Esto trajo como consecuencia que los objetivos del gobierno se concentraran en: “realizar una política económica por el solo hecho de que a sus arcas llega una proporción considerable de la renta nacional.” (Ministerio de Fomento, 1936, pp. IX, X)

De esto se desprende, no sólo la necesidad de crear una política petrolera coherente con la realidad del país, sino que estamos en presencia de lo que sería el inicio de la implantación de un esquema económico, que debido a la abundancia monetaria de la que gozaba el Estado, se caracterizó por el proteccionismo de precios y productos nacionales, y de importación de toda clase de mercaderías provenientes de los Estados Unidos.

Esta ilusión de abundancia económica, aunada a la avalancha de importaciones privó sobre el criterio de modernizar los demás rubros de la economía nacional, es decir,

el gobierno privilegió la importación y el proteccionismo antes que crear incentivos para fomentar el crecimiento de los demás rubros de la economía, lo que paulatinamente hubiese podido permitir una apertura sostenida y una competitividad a largo plazo de la economía interna del país.

En este sentido, si analizamos detalladamente la presidencia de López Contreras (1936 – 1941), nos encontramos con una política petrolera bastante coherente e inspirada por los deseos de la elites nacionales, siendo sus principales rasgos: la defensa de la soberanía impositiva, representada fundamentalmente en las exoneraciones del derecho de arancel y el reclamo de una renta mayor a las compañías concesionarias acreditadas en el país. (Adaptado de Márquez, 1977, p. 108)

Para el siguiente periodo presidencial (1941 – 1945), y tomando en consideración las condiciones económicas locales y la realidad internacional de la Primera Guerra Mundial, la burguesía nacional decide apoyar decididamente la candidatura de Isaías Medina Angarita que efectivamente asume el cargo de presidente en mayo de 1941.

Medina, asumió una nueva posición en cuanto a las ideas las libertades y las políticas que llevaría a cabo durante su gobierno, es así que los venezolanos fueron los protagonistas de facultades sin igual hasta la fecha, la seguridad de que no habrían presos políticos y sobretudo una reforma profunda de lo fue la política petrolera en Venezuela.

La nueva estrategia hidrocarburífera de corte nacionalista se basó principalmente en el aprovechamiento máximo de los recursos provenientes del suelo y de exigir a las concesionarias extranjeras nuevas cargas impositivas, que aseguraran al Estado una mayor participación en los beneficios del negocio petrolero. Al respecto el presidente Medina aseguró lo siguiente: “En este año 1942 se cierra un ciclo en la historia de nuestro

petróleo: el ciclo del tanteo, de la ignorancia y del empirismo; hoy sabemos lo que tenemos y es un deber para mi Gobierno iniciar la etapa de lo que podríamos llamar la época de la exploración técnica, económica y financiera puesta al servicio del estado en cooperación con las empresas que se nos asocian para transformar en riqueza útil la riqueza potencial del subsuelo.” (Medina, 1943, pp. 40- 42)

Luego de tomar el poder y de exponer los lineamientos de su política petrolera, Medina inicio un proceso de reforma de los instrumentos legales que obligarían a las concesionarias a pagar un mayor porcentaje de sus ganancias a favor de la nación, este proceso de cambios producto de un acuerdo político desemboco en la elaboración de una nueva Ley de Hidrocarburos, que amplió la plataforma impositiva del Estado, para hacerse, mediante el pago de impuestos y regalías del cincuenta por ciento de las ganancias producidas por concepto de venta de los hidrocarburos.

La política implementada por el gobierno fue conocida con nombre de “*fifty-fifty*”, que consistía principalmente, en que tanto el Estado como las concesionarias acreditadas en el país, obtendrían ganancias iguales al cincuenta por ciento para cada una, porcentaje que variaba en menor o mayor grado dependiendo de las fluctuaciones de precios internacionales del petróleo.

Para asegurar este nivel de participación, el Estado mediante la ley de de hidrocarburos aprobada el 13 de marzo de 1943, sancionó los siguientes impuestos: en primer lugar un gravamen de “*exploración*” por hectárea, un segundo tributo inicial de “*explotación*” por hectárea, un tercer impuesto “*superficial*” que aumentaba su carga impositiva, en un principio en lapsos de cinco años durante los primeros treinta años de la

concesión, y un último aumento que se daba durante los últimos diez años de la misma. El otro avance de la ley, versaba en la exigencia de una regalía a las concesionarias tasada en el 16 2/3 %. Esta carga impositiva se mantuvo durante todo el periodo de gobierno del general Medina Angarita.

Esta política se mantendría durante los subsiguientes tres años (1946 – 1948), donde el partido Acción Democrática asumió las riendas del país, pero ahora aplicando nuevas y demagógicas consignas de “**no mas concesiones**” que pretendieron el establecimiento de un régimen que eliminaría las mismas, y de la reducción de los precios de los derivados del crudo en el mercado interno. Pero en realidad lo único que se logro en materia petrolera durante este periodo, fue la inclusión de un “impuesto adicional” que no estando establecido en la Ley de Hidrocarburo sino en la Ley de Impuesto sobre la Renta, impuso a las compañías acreditadas en el país una nueva tasa sobre las ganancias producto del petróleo, pero sin afectar directamente la política del *fifty-fifty* que ahora estaba aplicando los gobernantes de Acción Democrática.

En otras palabras, la jugada política esgrimida por los adecos en materia petrolera era la de mantener el nivel de ingreso fiscal, no a través de los impuestos establecidos en la ley de hidrocarburos, sino por el contrario, para evitar realizar una nueva reforma a dicha ley, decidieron elevar la carga impositiva, a través de de la modificación de la Ley de Impuesto Sobre la Renta. Es decir, crearon un impuesto de carácter general que solo era aplicado a las concesionarias petroleras acreditadas en el país para evitar romper los convenios establecidos con las compañías petroleras.

Esta situación daba a las concesionarias un sitio privilegiado en sus relaciones con el estado, ya que si bien se había aumentado el porcentaje que estas debían pagar al

Estado por concepto de impuestos, le daba a las concesionarias extranjeras la libertad y garantía de no contraer nuevos compromisos impositivos que afectaran las concesiones en los términos en que fueron otorgadas las mismas, ya que dichos impuestos no estaban consagrados en la Ley de Hidrocarburos.

1.2. La Política petrolera en tiempos de dictadura.

Dejando atrás el **Trienio Adeco (1946 – 1948)**, entremos a analizar la política petrolera de la dictadura del Marcos Pérez Jiménez (1952 – 1958), periodo que duro seis años, que inicio en materia petrolea, marcado por los embates de la profunda crisis mundial ocasionada por los conflictos internacionales que se estaban suscitando en el momento, pese a esto, la producción de petróleo venezolano empezó a mostrar un amplio crecimiento a partir de 1951.

Es así que luego de varios intentos internacionales y de reformas a ciertos instrumentos comerciales, como el Tratado de Reciprocidad Comercial entre Venezuela y los EE.UU, se decide en el año 1955 modificar parcialmente la Ley de Hidrocarburos, reforma que sienta un precedente importante en cuanto a las nuevas condiciones que se le imponen a las concesionarias para que operen dentro del país. En este sentido y tomando en consideración la Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 1955, tenemos que:

Las nuevas concesiones se otorgarán en función solamente de las ventajas especiales que ofrezcan a la nación los aspirantes, siendo que algunas de las ventajas especiales que habrán que exigirse a los concesionarios son:

1. Aumento del monto de la primera anualidad de exploración.
2. Aumento del impuesto inicial de explotación.
3. Aumento de la regalía.
4. Obligación de refinar un porcentaje más alto en el país.
5. Obligación de construir ciudades abiertas en vez de campamentos cerrados. (Ministerio de Minas e Hidrocarburos, 1956, p. XXIII)

Como es evidente, la reforma buscaba como en anteriores oportunidades, un aumento sustancial de los impuestos que las operadoras tenían que pagar al Estado venezolano por la actividad que éstas ejercían dentro del país, pero también se introduce un nuevo esquema dentro de las reformas de la Ley de Hidrocarburos, donde el gobierno de Pérez Jiménez obliga a la creación de ciudades abiertas en vez de campos cerrados, lo que traería como consecuencia la ampliación y consolidación de nuevas ciudades alrededor de los campos petroleros.

De esta forma se inicia, lo que a nuestro modo de ver es la génesis de la inversión social de la industria petrolera en Venezuela, ya que si bien es cierto, que la ley solo obliga a las concesionarias a crear ciudades abiertas, esto con el tiempo traería beneficios a los poblados que nacieron cerca de los campos petroleros y que en principio fueron marginados de los beneficios de los cuales gozaban los trabajadores de las compañías extranjeras acreditadas en el país.

En este orden de ideas, las nuevas concesiones otorgadas por el régimen del general Pérez Jiménez fueron objeto de crítica por parte de los opositores, ya que no se entendió a nuestro parecer el objetivo por el cual se dio dicho proceso, es decir, las

concesiones se otorgaron con el objetivo de estimular la productividad entre las compañías, situación que se presentaría debido a la competencia entre ellas.

Otras de las razones por las cuales se diversificó el otorgamiento de las concesiones, fue la de evitar que todas las concesiones fueran a parar en manos de las tres principales compañías petroleras que componían el gran cartel internacional de la energía, aunque estas se vieron favorecidas en el otorgamiento de nuevas concesiones. Situación que se hace evidente en el siguiente cuadro:

CUADRO N°1
Concesiones petroleras otorgadas entre 1956 y 1957

<i>Beneficiarias</i>	<i>Hectáreas Concedidas</i>	<i>% Del total</i>
Creole Petroleum Corp.	190.887	23,25
Cía. Shell de Venezuela, Ltd.	74.123	9,03
Mene Grande Oil Co.	91.334	11,12
Venezuelan Sun Oil Co.	40.000	4,87
Signal Exportation Co.	51.175	6,23
The Superior Oil Co. of Venezuela y Venezuelan American Independent Oil Producer Association Inc.	22.697 841	2,76 0,10
San Jacinto Venezolana	30.797	3,75
Continental Oil Co. of Venezuela	101.286	12,24
Phillips Petroleum Co.	40.000	4,87
Venezuelan Atlantic Refining Co.	70.599	8,60
Pan Venezuelan Oil Co.	77.411	9,43
King – Mill Oil Co. C.A.	29.940	3,65
Total	821.090	100,0

Fuente: Vallenilla, 1973, pp. 220 y 221.

Con esta estrategia, el gobierno apostaba a la diversificación en el otorgamiento de las concesiones petroleras, a lo cual Juan Palo Pérez Alfonso, y más tarde Rómulo Betancourt, se opondrían radicalmente ya que en la opinión del primero “no sería deseable la competencia entre productores de nuestra principal riqueza natural no renovable. Ya que esa competencia se traduciría en baja de precios contraria al interés directo de la nación, principalmente en las utilidades.” (Pérez, 1961, p.82) Lo que demuestra los lineamientos acción democratistas que apostaban por la consolidación de una política pro “CARTEL”, tendientes a mantener estable el precio del crudo venezolano y la inversión de las compañías en el país.

Por otra parte Rómulo Betancourt argumenta que: “a Venezuela, país productor en gran escala, no le interesa que haya una guerra de mercados entre compañías operadoras, sino acuerdo y reglamentación internacional.” (Betancourt, 1985, p. 796) Dicha afirmación, pone en evidencia, que el objetivo primordial de los grupos de poder venezolanos, lo que buscaban era mantener las condiciones y los privilegios que ellos mismos habían creado para las compañías antes de la dictadura de Pérez Jiménez.

En este sentido, las afirmaciones de Betancourt, contrastada con la de Juan Pablo Pérez Alfonso, dan a entender que las líneas políticas de Acción Democrática para el momento, eran la de mantener un acceso a los mercados internacionales del petróleo a través de las grandes compañías operadoras acreditadas en el país, no tomando en cuenta que con este tipo de políticas, se estaban generando las bases de un monopolio en torno al negocio petrolero y que favorecía al cartel internacional del petróleo.

Pero si tomamos en cuenta que Acción Democrática AD fue el partido político más desarrollado de la época, era de esperarse que este pensamiento, con la caída del

régimen de Pérez Jiménez, se vería cristalizado, no tomando en consideración las repercusiones nacionales que traería la implementación de una política de proteccionismo de los intereses extranjeros en el país frente al desarrollo de los intereses nacionales.

En otras palabras, detrás de la argumentación sobre guerra de mercado, y de consolidación de una mayor participación del Estado en el negocio petrolero, se ocultaban los intereses de AD, de desvincular tempranamente a la industria petrolera del desarrollo social de la nación, es decir, poner a la industria petrolera al margen del crecimiento social del país, haciendo que éste, solo se generará a través del Estado pero con recursos provenientes del petróleo.

Es así, que entre disputas políticas, reformas a la Ley de Hidrocarburos y aumento sostenido de la participación del Estado en el negocio petrolero, se cierra un ciclo histórico que termina con el derrocamiento de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez el 23 de enero del año 1958, abriéndose una nueva oportunidad a la democracia para establecer nuevos cimientos participativos, donde el petróleo asume un papel protagónico.

Por otra parte el periodo histórico que acabamos de analizar nos despierta ciertas interrogantes, como son: ¿Por qué el Estado no obliga a las concesionarias acreditadas en el país a que se vincularan con las comunidades cercanas? ¿Cuál es la razón que justifica que los políticos y gobernantes no obligaran a las concesionarias extranjeras a mantener planes sociales sostenibles en el tiempo? Y sobretodo ¿Dicha desvinculación se debe a que los políticos venezolanos motivados por las potencialidades que brindaba dicho negocio, no querían ejercer más presión sobre las concesionarias para que éstas no dejaran de invertir sus capitales en el negocio petrolero?

1.3. Fin de la Dictadura y la transición democrática: ¿Nuevo periodo en la industria petrolera nacional?

Fue el 23 de enero de 1958 cuando, a través de un golpe de Estado, los venezolanos asistieron al renacimiento de la democracia en el país, ya que en la fecha mencionada, se instaura una nueva Junta de Gobierno presidida por Wolfgang Larrazábal que asumiría las riendas del gobierno. Implementando el llamado 'Plan de Emergencia', mediante el cual se realizaron obras públicas en todo el país para aliviar el desempleo existente, y también se establecieron las condiciones necesarias para realizar las elecciones presidenciales.

Pero el 13 de noviembre de 1958, Wolfgang Larrazábal renuncia al cargo de presidente de la Junta, y toma parte de la contienda política para optar al cargo de presidente de la república. En su lugar Edgar Sanabria asume la presidencia de la junta de Gobierno, que llevó a cabo el día siete de diciembre de ese mismo las elecciones presidenciales, donde ganó el candidato de AD Rómulo Betancourt.

En cuanto a lo que a política petrolera se refiere, el año 1958 resulta ser un poco confuso, ya que si bien es cierto que el gobierno estaba en manos de una Junta de Gobierno con carácter provisional, esta sustentaba la suficiente autoridad para establecer nuevas cargas impositivas a las compañías petroleras, pero al contrario de tomar esta acción el presidente Larrazábal optó por una revisión de la situación en la cual se encontraban las compañías concesionarias en el país.

En este sentido, la junta de gobierno sólo se encargó de discutir nuevos términos con las concesionarias, que de hecho no se aprobarían sin el consentimiento de las operadoras, ya que los miembros de la Junta presidida por Larrazábal, argüían que de no establecerse un convenio entre las partes, el gobierno estaría violando los convenios bajos los cuales operaban las concesionarias en el país.

Pero esta situación cambió sorpresivamente con un decreto emanado por la Junta, ya presidida por Sanabria, que dejaría, hasta el presidente electo Rómulo Betancourt atónitos, ya que en dicho decreto se promulgaba una nueva Ley de Impuesto sobre la Renta, donde se establecía que el impuesto complementario para los ingresos mayores de 28 millones de Bolívares se elevaría del 26% al 45%, esta situación por primera vez en la historia equipararía a la Ley de impuesto sobre la renta a la Ley de Hidrocarburos de 1943.

Al respecto Salvador de la Plaza comentó: “una de las consecuencias más importantes del decreto de la Junta de Gobierno promulgando una nueva Ley de Impuesto sobre la renta, con modificaciones en la escala progresiva del impuesto complementario, es la de haber puesto término al mito del 50 – 50%... además, se ha hecho imposible que se repitiera la celebración de otro convenio secreto.” (De la Plaza, 1958, pp. 77-78)

A esta situación las compañías petroleras respondieron ante la junta planteando que dicho decreto iba en detrimento de sus intereses comerciales, ya que al equiparar el impuesto sobre la renta al 50 – 50% las compañías se verían afectadas en sus márgenes de ganancia. Por esta razón el presidente de la Creole en señal de protesta decidió partir de inmediato hacia los Estados Unidos, mientras que el presidente de la Shell en una

actitud más austera decide pronunciarse sobre el hecho como una falta de seriedad ante los acuerdos entre las compañías y el Estado.

En estas condiciones, y obligado a mantener lo establecido por la Junta de Gobierno toma posesión el 13 de febrero de 1959 el presidente electo Rómulo Betancourt que en su primer año debido a la grave crisis fiscal, decide realizar un alza de los impuestos generales, que solamente exonera a la industria petrolera y a la del hierro, esto debido a que las concesionarias sólo acusaron una ganancia del 11,9 % para ese primer año de gobierno.

El 19 de abril de 1960, se crea, la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), que de la mano de su creador Juan Pablo Pérez Alfonzo iba a ser el ente encargado de coordinar las labores de mercadeo, manejo, distribución y venta de los productos provenientes de la actividad petrolera a nivel nacional e internacional.

Para tener una visión mas detallada de los fines de la corporación, veamos el decreto que le dio vida:

Artículo 1°:

Se crea la Corporación Venezolana de Petróleo...

Artículo 2°:

La Corporación tendrá por objeto:

- a) La explotación, refinación y transporte de hidrocarburos, así como la compra, venta y permuta de los mismos en cualquier forma, dentro y fuera del país;
- b) La promoción de Empresas con el propósito de desarrollar actividades industriales o comerciales de hidrocarburos, pudiendo contribuir la corporación al capital de dichas empresas con los aportes que estime convenientes. Igualmente podrá suscribir o adquirir acciones, participaciones o cuotas en empresas en empresas que persigan el mismo fin.
- c) La realización de cualquier otra actividad que contribuyan al cabal cumplimiento de los fines de la corporación. (Citado en Pérez, 1967, pp. 185,186)

Claramente como podemos observar en la cita anterior, se crea un nuevo organismo responsable de la administración de la actividad petrolera en el país, aunque esta intervención supuso un paso importante en las aspiraciones nacionalistas en hacerse del negocio petrolero, todavía pasarían unas décadas para que se solidificara el sueño de la nacionalización de la industria mas reeditante económicamente del país.

Pese al logro del gobierno de Betancourt, se nota la presencia de ambigüedad en cuanto a los fines con los cuales nace la CVP, ya que si analizamos la finalidad con la que fue creada dicha Corporación, podemos darnos cuenta que la política petrolera esgrimida por los políticos de la época apunta, solamente hacia una estrategia de mercado, y abiertamente capitalista, que deja de lado el papel social que debió jugar el petróleo dentro del proceso de desarrollo social de la nación.

Decimos esto ya que notamos la ausencia de algún fin social en la creación de la CVP, y lo que se da ha entender en sus estatutos de creación, es que la Corporación solo fue ideada con fines comerciales y de mercadeo de los hidrocarburos, más no como un ente encargado de velar por los intereses de desarrollo nacional y menos de la consecución a largo plazo de un crecimiento del capital social venezolano.

Esta política de **“MERCADO”** y no de **“ESTADO”** es ratificada por el propio presidente Betancourt al exponer que: “la Corporación Venezolana de Petróleo debe ser y será el vehículo del que se valga el Estado para otorgar ya no concesiones, sino contratos de servicio y otras formulas de arreglo, que hay muchas, y se están utilizando en varios países petroleros, para desarrollar la explotación y producción de aceite negro en el país.” (Betancourt, 1962, tomo II, p. 91)

De esta manera, en cuanto a lo que a política se refiere, los intereses del mercado prevalecieron sobre los intereses sociales, ya que como es evidente en la opinión del entonces presidente de la república, la CVP solo se haría cargo de reevaluar las condiciones de los contratos otorgados a las operadoras dentro del país, siendo una suerte de guardián de los intereses del Estado en cuanto al manejo del negocio petrolero.

Situación que deja de manos cruzadas a la CVP para que dentro de sus funciones generará políticas que aseguraran un desarrollo social integral, que todo gobierno de corte democrático debe buscar en pro del mejoramiento de las estructuras sociales que componen el capital humano de una nación; confinando a dicho organismo a ser un simple gestor y supervisor de negocios del Estado.

En este punto, podemos ver lo que a futuro será el lineamiento básico que regirá la política petrolera en Venezuela, es decir, estamos en presencia de una estrategia de negocios corporativos y no frente a una política de estado, debido a que las altas cúpulas de AD sólo veían en el negocio del petróleo, la oportunidad de asegurar la inversión extranjera en el país y no los beneficios sociales y económicos que se podrían obtener del negocio petrolero.

Tal vez ese sea el motivo por el cual los políticos vendían a las masas un ideal de crecimiento económico, el cual era antepuesto magistralmente ante los ideales sociales, tomando como prerrogativa que AD tenían la misma maquinaria y experiencia más desarrollada de los partidos que conformaban el recién formado **“sistema de partidos”** venezolano.

Es así que AD logra consolidar una política petrolera desligada del interés nacional, y apegada al criterio de liberalidad de los mercados, criterio que supone que el Estado debe solamente asegurar las condiciones para el libre flujo de las inversiones, que en el caso concreto de Venezuela eran de carácter petrolero. Razón por la cual se hace evidente la falta de interés en la creación de políticas de desarrollo interno del país, que debían las bases de las estructuras sociales con las que contara el país en el futuro.

Ahora bien, si analizamos detenidamente la estrategia petrolera hacia fuera nos encontramos con que dicha **“POLÍTICA DE MERCADO”** propuesta por Pérez Alfonzo tuvo excelentes resultados, debido a que a su iniciativa de defender los mercados internacionales del crudo. Venezuela logró obtener un sitio importante dentro del sistema mundial de exportadores de petróleo, que trajo como resultado la planificación y posterior creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) que resultó ser todo un éxito, logrando consolidar una política de prorrateo de los precios entre los países dueños de los recursos y los países consumidores.

Para el siguiente periodo presidencial (1964 -1969) fue electo Raúl Leoni, que introdujo una nueva política petrolera que dejaba atrás los lineamientos seguidos hasta la fecha por los representantes de Acción Democrática. Es decir, Leoni apostó por crear una nueva Ley de Impuestos sobre la Renta que fue objeto de boicoteo por parte de los congresistas que apoyaban fórmulas que aseguraban soluciones a las concesionarias extranjeras acreditadas en el país.

Esto trajo como consecuencia que Leoni tuviera que negociar directamente dicho proyecto con la Creole y la Shell, y es así que la ley fue aprobada por el congreso el primero de enero del año 1967, quedando establecido que: “la tasa máxima del impuesto sobre la renta aumentaría de un 47,5% a un 52%, en comparación con el 48,5% establecido originalmente. Pero esto se logró al eliminarse el impuesto selectivo,” Dándole al Impuesto sobre la Renta un carácter meramente contractual que no convenía en nada a la nación. (Márquez, 1977, p. 368)

Otra de las consecuencias que trajo el cambio en la política petrolera, es que se reemplazó el esquema de defensa de la renta que venía siendo la línea principal de la política hidrocarburífera nacional, para empezar a defender los precios de la renta por barril de petróleo, escenario que equiparó la situación de Venezuela a los de los países del Medio Oriente, en donde la renta petrolera como tal no tenía tanta importancia como la utilidad por producción de petróleo.

Hacia el final del periodo presidencial de Leoni debido a las presiones ejercidas por éste a las masas populares, y por la celebración de nuevos contratos con las compañías petroleras, especialmente con la Creole, AD perdió gran parte de su base partidista, y luego de consecutivas fragmentaciones, se generó un fenómeno de voto castigo, ocasionando que por primera vez en la historia democrática de Venezuela, el Partido Socialcristiano (COPEI) asumiera las riendas del gobierno nacional.

En cuanto a la política petrolera el gobierno de Rafael Caldera (1969-1974) no tuvo mucho margen de acción para proponer una política de desarrollo social del sector petrolero, debido a la presión que ejercían las compañías internacionales estadounidenses sobre el petróleo venezolano vendido en los Estados Unidos. Lo que

derivó en una pérdida importante de poder por parte de las compañías acreditadas en el país y que pudo haberles servido para una posible extensión de contratos luego de 1983.

Pese a los intentos de las concesionarias extranjeras de frenar las iniciativas nacionalistas de asegurar un mayor porcentaje de la renta proveniente del petróleo, se logra aprobar durante el año 1972 una serie de reformas a la Ley de Impuesto sobre la Renta, entre las que destaca el aumento en el impuesto a las compañías petroleras del 60% como tasa única. Otras modificaciones importantes fueron la del artículo 41 donde se establecían aumento en los impuestos sobre valores en los puertos de embarque venezolano, y el artículo 100 sobre la estimación por parte de los funcionarios públicos de los enriquecimientos ilícitos por parte de los contribuyentes.

Estas reformas supusieron un duro golpe para las concesionarias que en esta oportunidad no pudieron ejercer presión sobre el gobierno para cambiar las reglas del juego a su favor, y mas aún, cuando el gobierno se garantizó con la reforma el poder controlar y disponer de los precios de referencia del petróleo, y, que la fijación de dichos precios que podría realizarse en un periodo máximo de tres años, se llevó a cabo en uno solo año.

1.4. La nacionalización de la industria petrolera y sus efectos en la inversión social.

Para el periodo presidencial 1974 – 1979 se hace de la presidencia de la república Carlos Andrés Pérez candidato del partido AD, que implantó en el país un nuevo esquema en cuanto a política petrolera se refiere, ya que en los inicios de su

mandato propone al país la nacionalización de la industria petrolera, es decir, un adelanto de la reversión de las concesiones petroleras a favor del Estado venezolano.

Por tal razón, el 29 de agosto de 1975 se promulga la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de Hidrocarburos, proceso que seguiría según palabras de Pérez la siguiente estrategia: “Para dirigir estas empresas venezolanas que hoy son controladas desde el exterior por las casas matrices, en cuanto a su política y decisiones fundamentales debe constituirse un organismo o Empresa Petrolera Nacional dentro de la figura que se llama “holding”, que tendría a su cargo la más alta responsabilidad en la planificación, orientación y supervisión de las cuatro empresas a cargo de la operación diaria de la industria petrolera venezolana.” (Nacionalización del Petróleo en Venezuela, 1975, p. 20)

Luego mediante el Decreto 1.123 se crea el treinta de agosto de 1975 y se encamina el destino de la nueva empresa estatal denominada Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), holding que tendría como objetivo principal: “planificar, coordinar, evaluar y controlar la marcha de la industria petrolera nacional.” (PDVSA, 1986, p. 7)

Siendo el primero de enero de 1976 cuando se pone fin al largo sueño de los venezolanos de obtener la renta absoluta del suelo, es así que las concesionarias: “Creole, Shell, Menegrande, Mobil, Texaco, Ven Sun, Phillips, Sinclair, Amoco, Chevron, Falcon, Las Mercedes... CVP... Venezuelan Atlantic Refining” (Rojas, 2000, p. 47), entre otro grupo de empresas, que luego de la nacionalización pasarían a denominarse: Lagoven, Maraven, Meneven, Llanoven, Amoven, Boscaven, Guariven, Vistaven, Bariven, Deltaven, Palmaven, Roqueven, Taloven, respectivamente y la

Corporación Venezolana de Petróleo (CVP), las que posteriormente pasarían a englobar el activo de PDVSA.

Aunque los nombres de las empresas fueron cambiados en la transición, no se da un cambio significativo en cuanto a los procesos administrativos que regulaban dichas empresas, ya que según la ley que ponía en manos del Estado dichos activos. Se establecía que se daría un lapso de quince años para la transferencia total de la tecnología y de capacitación del personal venezolano que se haría cargo de las operadoras nacionalizadas.

Luego de la nacionalización, el primer gran reto de la industria nacional fue el de: “orientar la transición de una industria ex concesionaria a una bajo tutela estatal, cohesionando los esfuerzos del personal heredado de las diversas empresas, proyectando los requerimientos del nuevo personal para mantener la producción y encaminar la industria hacia su expansión.” (Zajia, 2005, p. 17)

Dentro de este orden de ideas, no podemos pasar por alto el hecho de que si bien es cierto que se logró un gran paso en cuanto al control de los beneficios producto de la renta petrolera, no se tomaron las previsiones necesarias para asumir ese proceso de cambio que había sido tan discutido en el ámbito nacional, es decir, se logró la nacionalización desde el punto de vista jurídico institucional, pero se carecía de un puntal ideológico que diera identidad nacional a la industria petrolera.

Es así, que los políticos se encontraban con que no estaba claro en manos de quién y cómo se darían las transformaciones que un proceso de cambio de este tipo traería en la sociedad venezolana, llegando a afirmarse lo siguiente: “La nacionalización de la industria petrolera será una medida de trascendental importancia

para el futuro de la sociedad venezolana, sólo si se le ubica dentro de un programa general de transformación de las bases fundamentales de la organización social, o si, a través de las luchas por el rescate de nuestro petróleo se acelera el proceso que conduzca a la construcción de la sociedad capaz de poner en práctica ese conjunto de transformaciones progresistas.” (Córdoba, 1971, p.67)

Las transformaciones a las que hace alusión Cordoba y que de hecho no se realizaron en Venezuela, pueden responder a la notable falta de interés que demostraron todos los gobiernos existentes antes de la nacionalización de vincular a la principal actividad económica del país, en un crecimiento sostenido del capital social en Venezuela. Y la principal causa de este comportamiento lo encontramos, en que la clase política venezolana hasta el momento de la nacionalización de la industria petrolera, vieron al negocio petrolero como una herramienta para obtener ingresos y no como un instrumento para el desarrollo del capital social con que contaba Venezuela, es decir, los políticos solo han sabido apreciar la arista económica del negocio, más no lo han podido percibir desde el punto de vista de la construcción del capital social.

Hacemos referencia a esto, debido al reducido número de aportes y de políticas sociales que se llevaron a cabo desde que la industria petrolera, tanto nacionalizada como no nacionalizada realizaba al sector social, suponemos que este comportamiento responde principalmente a que tanto los grupos políticos como el sector económico, ve en el sector social un aparte plagado de incapacidades que no le permiten formar parte integral de la economía nacional.

Por tal motivo, es que antes de la nacionalización la política de inversión social de la industria petrolera, salvo contadas oportunidades, se resumió en aportes anuales que las concesionarias y el Estado con posterioridad, harían a ciertas comunidades aledañas a los campos petroleros.

Es decir, la significación del aporte social de la industria petrolera era medida y evaluada, por los resultados económicos logrados a través de los aportes que las ex concesionarias daban al Fisco Nacional, en el volumen de compra nacionales y por último en las colaboraciones filantrópicas que dichas empresas daban a las comunidades circundantes. (Adaptado de Arteaga, 1998, p. 20)

En el año 1979 el partido COPEI se hace de la presidencia de la mano de Luís Herrera Campins, quien asume el poder en un momento sumamente difícil de la economía internacional, ya que el sistema internacional se encontraba sumergido en un déficit energético producto de la crisis interna que se producía en Irán, uno de los principales productores de crudo a nivel mundial, y que obligó a Venezuela a aumentar las exportaciones de crudo aunado a la difícil situación fiscal interna que se vivía en el país.

Pero la sobreproducción de crudo que se vio obligada a asumir Venezuela entrados los ochenta, contrastó abiertamente con la recesión en la que se encontraban los países consumidores, situación que trajo como consecuencia directa, una sobreoferta de hidrocarburos que saturó el mercado internacional del petróleo derivando en una drástica caída de los precios a nivel internacional, que obligó a los países productores a asumir recortes en las exportaciones.

Este escenario produjo: “una caída de los precios del petróleo que llevó a la exportaciones petroleras de 19,3 millardos de dólares en 1981 a casi 13,5 millardos en 1983 (con una caída del 30%) y el inicio de la crisis de la deuda en América Latina, produjeron una fuga de capitales de casi 8.000 millones de dólares (y por ende el correspondiente descenso de las reservas internacionales), elementos que hacían inminente la devaluación.” (Oliveros, 1985, p.71)

El panorama antes descrito, produjo como consecuencia lógica, un aumento de la deuda, que hizo evidente el gasto público derivado de la burocracia, los escándalos por corrupción y mala administración de ingresos fiscales que estaban a la orden del día y por último el descalabro económico que se materializó el 18 de febrero de 1983, con el recordado **viernes negro** que sirvió como punto de partida para futuras décadas de devaluación e inflación que precedieron dicho evento. Otra de las consecuencias del viernes negro, fue la creación del Sistema de Administración de Precios y Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), que resultó ser la fuente de corrupción del sistema político venezolano.

La deficiente administración, la corrupción y la inestable política económica hacían que el desarrollo de la industria petrolera nacional se viera afectado, debido a que en las condiciones en que se encontraba el Estado, resultaba muy difícil para la industria ocuparse en presentar planes de desarrollo social que aseguraran a la población un sistema de desarrollo que estableciera la ampliación del capital social existente en el país.

Pero a pesar del duro contexto económico en que se desarrolla el negocio petrolero, debemos saber cuales fueron los objetivos que la industria se planteaba para

este periodo histórico de cambios. En este sentido la industria planteó entre sus objetivos:

1. Ser una empresa nacional integrada, confiable y en expansión.
2. Frenar la declinación de los yacimientos tradicionales.
3. Mejoramiento de la producción de crudos pesados.
4. Explorar nuevas áreas, incluyendo zonas costa afuera.
5. Perforación adicional, rehabilitación y reacondicionamiento de pozos.
6. Orientar las exportaciones de crudo hacia nuevos clientes.
7. Desarrollar la faja del Orinoco.
8. Autosuficiencia financiera.
9. No politización.
10. Desarrollo de un programa de internacionalización de la industria petrolera.
11. Apoyo a la utilización y consumo de productos, equipos y servicios de origen nacional.
12. Garantizar el suministro continuo y seguro de hidrocarburos al mercado interno.
13. Mejoramiento de la educación, desarrollo y formación del personal en las labores y objetivos propios de la industria petrolera.
14. Identificación de la industria con las áreas y comunidades donde realiza sus actividades. (PDVSA, 2001, s/p)

Como es evidente en la cita anterior, la industria petrolera nacional da un cambio en su estrategia corporativa para lograr un cúmulo de objetivos que son trascendentales para el crecimiento económico y social de los venezolanos, pero a pesar

de ello el enfoque que se da a la política social de la empresa no es suficiente para lograr un desarrollo integral de la nación.

Decimos esto, ya que si analizamos detalladamente los objetivos que se plantea la industria petrolera nos damos cuenta que lo que se propone es un desarrollo desigual del país, al favorecer a ciertos sectores sobre otros, debido a que en la planificación de objetivos solo se tomó en cuenta a las comunidades aledañas en donde la industria desarrollaba sus actividades, dejando marginado a aquellos sectores que escapaban del área de influencia de la industria.

Es decir, al responder la industria a un alto criterio gerencial pretendía ver a las comunidades como núcleos a desarrollar, debido a que la mayoría del personal que la industria favorecía con su plan de mejoramiento profesional, desarrollaban sus actividades familiares fuera del área de influencia de la industria lo que obligó a la compañía a asegurarle a sus empleados mayores oportunidades, promoviendo el desarrollo de los núcleos urbanos aledaños a la industria.

Esta realidad que tenía que ser asumida por PDVSA, fue solventada a través de un plan de inversión social denominado **“Política de Desarrollo Urbano y de la Comunidad (PSUC)”²** que como ya hemos planteado, favorecería prioritariamente al empleado y luego a la comunidad de la cual este formaba parte. Dicha política se llevaría a cabo como consecuencia de la aislada actividad social, que hasta ese momento la industria petrolera realizaba, cuyo objetivo fundamental era el desarrollo

² Es importante señalar, que dicho programa puede haber tenido su génesis en la política petrolera de Marcos Pérez Jiménez de obligar a las compañías petroleras internacionales a crear en vez de campos cerrados ciudades abiertas, ya que dicho programa de la industria, desde cierto punto de vista es muy parecido a lo descrito anteriormente en el aparte anterior.

de las poblaciones cercanas a las sedes que la empresa poseía a nivel nacional, en detrimento de las poblaciones que se encontraban fuera de su radio de acción. (Adaptado de Arteaga, 1998, p. 20)

Ahora bien, si dejamos de lado que el PSUC no tomó en cuenta a todas las comunidades a nivel nacional, en las comunidades donde si se llevo a cabo la gestión de este programa, se observó un desarrollo importante de las estructuras urbanas de las localidades alcanzadas por el mismo, prueba de este desarrollo de empresa – comunidad lo encontramos en ciudades como: Cabimas, Lagunillas, El Tigre, Ciudad Ojeda, entre otras muchas en donde se aplicó el programa.

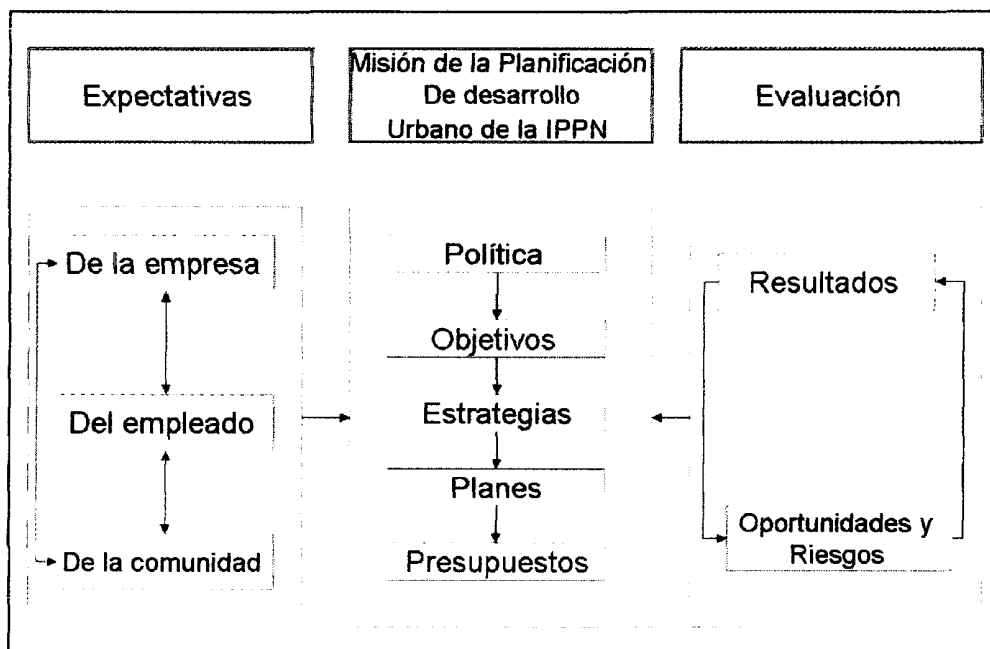
Dentro de los planes que PDVSA llevó a cabo durante el gobierno de Luis Herrera, destacan: “el plan de acción para desarrollar la comunidad de Temblador... en las comunidades de Pariaguán y El Tigre se adelantó un Plan Rector de Desarrollo Urbano local... el proyecto agropecuario M6 y el Plan global de asistencia al desarrollo de los Concejos Municipales de distritos petroleros, el cual contempla programas de entrenamiento formal, asesoría y apoyo general.” (PDVSA, 1983, pp. 62-63)

Dicho desarrollo se llevó a cabo, no sólo a expensas del dinero que aportó la industria petrolera a las comunidades, sino que también la empresa aportó capital humano capacitado para la formación de los miembros de las Juntas Comunales y Concejos Municipales, ya que: “muchos concejales fueron enviados a Río de Janeiro y a la Universidad del sur de California... posteriormente se desarrolló en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) un Departamento de Formación Municipal que ha sido de mucha ayuda para los concejeros de las zonas petroleras.” (PDVSA, 1986^a, pp. 443 – 444)

El programa PSUC debido a su base gerencial pretendía la satisfacción de los objetivos de la industria petrolera como principal objetivo, a través de la gestión de políticas que beneficiasen a los trabajadores de la empresa, para así lograr un vínculo más estrecho entre la empresa y la comunidad. En este sentido, la empresa buscaba a través del programa y de sus trabajadores transmitir sus conocimientos gerenciales a las comunidades, para que estas luego de un periodo de asimilación pudieran fungir como núcleos capaces mantener un alto nivel de planificación que asegurara la autosatisfacción de las necesidades, ya no a través de la empresa, sino por ellos mismos con los aportes provenientes del gobierno.

GRAFICO N°1

Proceso para la formulación de una estrategia de Desarrollo Urbano.



Fuente: PDVSA, 1986, p. 445.

Pese a las buenas intenciones de la industria petrolera en contribuir a un desarrollo sostenido de las diversas comunidades aledañas a sus instalaciones fue un intento en vano, ya que si bien PDVSA aportó cuantiosos recursos para asegurar el éxito del programa no contaron con el apoyo de las diversas municipalidades.

Debido a que la respuesta de las mismas fue una apatía creciente que se resumió en no crear las condiciones necesarias para el autofinanciamiento de los proyectos, y muy por el contrario de lo que buscaba la empresa, dichos entes estatales se tornaron dependientes del dinero de la empresa que fue en muchos casos, víctima de la corrupción o mala administración del mismos.

Lo trascendental del hecho es que aunque el programa no tuvo los resultados esperados en las comunidades donde fue aplicado, el PSUC surge como un programa de inversión social que deja de lado a la política de aportes filantrópicos que venía hasta la fecha manejando la empresa. Pero la poca receptividad y poco margen de éxito obligó a la empresa a replantearse la integración empresa – sociedad que estaba resurgiendo bajo nuevos esquemas.

Por tal razón, la empresa buscaría las maneras de: “manejar los problemas de integración con gran cuidado y evitar siempre y en todo momento el pago o entrega de sumas de dinero que mal eduquen a las municipalidades y creen expectativas en las poblaciones, que pueden a la larga ser fuente de presión con grandes consecuencias de orden económico y político.” (PDVSA, 1986^a, p. 447)

Es así, que la mala utilización de los recursos provenientes de la industria petrolera por parte de las comunidades favorecidas con el programa PSUC, fue la génesis de las múltiples contradicciones que existirían entre la empresa y su

vinculación con el desarrollo de políticas sociales sostenibles en el tiempo. Este hecho es, lo que a nuestra manera de ver, estigmatiza la relación petróleo – desarrollo social, haciendo que estos dos conceptos pierdan la correspondencia que deberían tener, y por ende, afecten la posición de la industria petrolera en el desarrollo del capital social venezolano.

1.5. La enfermedad Holandesa: ¿fenómeno existente en el manejo de los recursos provenientes del petróleo en Venezuela?

Es relevante para nuestro análisis no sólo detenernos en el estudio de la política petrolera nacional, sino que, por el contrario, debemos ampliar dicha visión para obtener los mejores resultados en cuanto al estudio de la realidad que pretendemos describir, es por esta razón, que se hace imprescindible introducir cuales fueron las causas que explica la baja o casi nula inversión social del sector petrolero, ya que para el periodo histórico que manejamos, la nación por cargas impositivas al sector petrolero, recibió una gran cantidad de recursos que se manejaron deficientemente.

Por esa razón, se ha escogido el modelo teórico denominado “**Enfermedad Holandesa**” para describir la realidad de este periodo, ya que dicho modelo teórico se ajusta a la realidad vivida en nuestro país desde 1958 hasta 1983. Debido a que en éste periodo se dio un aumento en la economía del país, generando la ilusión tanto en la clase política como en las masas populares de un acelerado crecimiento económico; que trajo como consecuencia directa una presencia del sector petrolero sobre los otros rubros de la economía haciendo que estos se tornaran menos competitivos.

Este fenómeno se da cuando: “Un país encuentra reservas hidrocarburíferas y yacimientos mineros y coinciden con altos precios internacionales, los mayores flujos de capital llevan a una apreciación de la moneda doméstica. Este fenómeno tiende a dejar los sectores no petroleros o mineros con menos competitividad en los mercados mundiales, dejando que el petróleo y los minerales lideren la economía. El sector petrolero debido a su volatilidad daña a los sectores más pobres porque son menos capaces de sobrellevar riesgos. En suma, todo el país se vuelve rentista de la explotación de una o unas cuantas materias primas.” (Szasz, 2006, p.2)

El proceso descrito, a nuestro parecer, fue el vivido en Venezuela para el período bajo estudio, debido a que, aunque el petróleo no era nuevo dentro de la economía venezolana la creciente participación del Estado en el negocio petrolero si lo era, lo que trajo como consecuencia que se creara en la mente de la clase política venezolana una conciencia rentista, que derivó como lo veremos más adelante en decisiones que afectarían seriamente el desarrollo económico y social de la nación.

Ahora bien, ¿Por qué Venezuela fue afectada por este síndrome?, ¿Cuáles fueron las causas de esta enfermedad? La respuesta es sencilla, y versa principalmente, en que las decisiones políticas adoptadas por los gobiernos venezolanos, no tomaron en cuenta la consolidación del capital existente en el país a través del fomento de fondos de ahorro que aseguraran a la nación un flujo constante de capital para el mantenimiento de las infraestructuras del estado, y de esta manera sentar la bases de un crecimiento económico interno.

En este orden de ideas, al gestarse un acelerado crecimiento de la economía durante el periodo 1958 – 1984, y de manera más acelerada durante el periodo 1975 – 1984 debido a los crecientes ingresos petroleros recibidos por el Estado, la economía venezolana resultó en: “una curiosa mezcla de bonanza económica bajo exageradas presiones populistas... ya que se ha demostrado que todo gobierno que recibe el impacto de un ingreso extraordinario no puede contener la tentación de caer en el populismo.” (Gil, 1992, p. 301)

Si tomamos en cuenta el gran flujo de capital que entró al país producto de la renta petrolera, se hace evidente que la clase política venezolana no previó desarrollar incentivos para fortalecer las demás ramas de la economía, como por ejemplo la agricultura, las industrias manufactureras y de servicios, sino que por el contrario, se le brindó un lugar privilegiado a la industria petrolera sobre las demás, que al final terminaron recibiendo subsidios provenientes del petróleo.

Este era sólo una de las aristas que presentaba el problema de la “**enfermedad**”, ya que desde otro punto, y tal vez el más importante, el Estado se encargó por su parte de acrecentar de manera desmesurada y sin control el gasto público, debido a los acentuados equilibrios macroeconómicos existentes en la balanza de pagos produciendo, “desequilibrios sectoriales, no susceptibles de corrección completa o rápida por importaciones, que afectaron la eficiencia del sistema productivo...” (COORDIPLAN, 1980, p.1)

Dichos desequilibrios aumentaron más aun el gasto público que inicialmente se había podido controlar mediante las importaciones, tomando como única salida que el gobierno procediera al endeudamiento externo para poder estabilizar la economía y

evitar desajustes mayores en la balanza de pagos de la nación (Adaptado de COORDIPLAN, 1980, p. 29)

La enfermedad acarreo la siguiente cadena de acontecimientos dentro de la economía venezolana:

GRAFICO N°2

Efectos de la enfermedad holandesa en la economía Venezolana.



Fuente: (Gil, 1992, p. 301)

Como puede verse en el cuadro 2, el proceso de la “enfermedad” comienza al tener el Estado importantes incrementos de la renta externa, que en el caso venezolano fueron el resultado: en primer lugar de la renta producto de las concesiones petroleras que aportaban las ex concesionarias, y en segundo lugar, por la nacionalización de la

industria, lo que generó una serie de políticas distributivas de la renta absoluta que no fortalecieron los demás rubros de la economía nacional.

Consecuentemente, al aumento de la renta externa se dio el aumento del gasto público del Estado, generando un aumento sostenido del consumo debido a la cantidad de dinero circulante, lo cual acarrea una mayor inflación debido a la demanda que sólo es controlada a través de la importación pero que genera un problema de dependencia de estas últimas.

Al haber aumento del gasto, consumo y dependencia de las importaciones para controlar la inflación se genera una sobrestimación de la moneda, lo que hace que el dinero circundante no pierda su valor nominal, pero generando un problema a largo plazo, que por lo general es la **“maxidevaluación de la moneda”** con consecuencias aún peores que la de devaluar progresivamente.

Ahora bien, a la par de mantener una moneda sub valuada nos encontramos con el hecho de que disminuyen las exportaciones no rentistas (no petroleras) debido a que a estas alturas, ya se encontraba gravemente afectado el sistema económico nacional que no pudo soportar la carga de la incompetitividad contra la industria petrolera, rubro al cual los gobiernos favorecieron ampliamente.

Por último, encontramos los cuatro últimos eslabones de la cadena nos referimos, a que debido a la disminución de las exportaciones no petroleras se desencadena la disminución del capital privado lo que genera una pérdida masiva de empleos que desencadena un mayor déficit que se traduce en la relación ingreso – gasto público del gobierno que degenera en un alza incontrolable de la inflación.

En resumen, podemos decir que debido al precario manejo político y económico que se le dio a la renta proveniente del petróleo, los venezolanos asistimos al penoso espectáculo de la desindustrialización a mediano plazo que se da en los subsectores de la economía (manufacturero, agrícola, etc...) situación que se da: “como consecuencia del crecimiento asimétrico en la asignación de recursos y en la distribución de ingresos en todos los subsectores del país.” (Mora, 2003, p. 10)

Conclusión.

Al analizar la evolución histórica de la inversión social de la industria petrolera venezolana, nos damos cuenta de que la misma, se basa siempre desde una misma arista, hablamos pues de la “donación” o “contribución” que realiza en un primer momento las grandes concesionarias extranjeras a ciertas y muy reducidas comunidades a nivel nacional, y luego con una industria totalmente en manos del Estado, presenciamos que pese a ciertos esfuerzos por “vincular” socialmente a la empresa con las comunidades, todo su aporte social no pasaba a ser más que sólo simples limosnas.

Hemos analizado las políticas petroleras de cada uno de los gobiernos que han tenido a su haber manejar el destino del país, y a la par de esto, también nos hemos dado cuenta que la línea rectora en cuanto a las políticas de inversión social de la industria petrolera, no han dejado de ser una simple bandera política, ya que si bien es cierto que se ayudó a ciertas comunidades, también no hay que dejar de lado el hecho de que esa política de inversión social generó un desarrollo desigual de la nación.