EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

PETRÓLEO: NI RIQUEZA, NI MALDICIÓN

Estructuras institucionales de la industria petrolera y tipo regímenes fiscales en Venezuela entre 1989 y 2008

TESIS

Que para optar por el título de

Licenciado en Política y Administración Pública

Presenta

José Luis Reséndiz García

Directora de Tesis: Dra. María Fernanda Somuano Ventura

Ciudad de México, agosto de 2017

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN 7

CAPÍTULO 1

Escenarios teóricos: estructuras institucionales de la industria petrolera y regímenes fiscales. 16

1.1 Regímenes fiscales en países petroleros: características y tipología 22
1.1.1 Estabilidad 23
1.1.2 Alcance 24
1.1.3 Composición 26
1.1.4 Tipos de regímenes fiscales: fuerte, débil e híbrido 29
1.2 Variables intermedias entre la influencia de la estructura institucional de la industria petrolera sobre el tipo régimen fiscal 31
1.2.1 Costos de transacción, naturaleza de la estructura institucional 32
1.2.2 Expectativas sociales, implicaciones fiscales 33
1.2.3 Relaciones de poder, negociación y coerción 37
1.3 Modelos de estructuras institucionales y sus efectos sobre el régimen fiscal 39
1.3.1 Estructura institucional con control estatal (S_1) 39
1.3.2 Estructura institucional extranjera privada (P_2) 47
1.3.3 Estructura institucional estatal sin control (S_2) 56
1.4 Consideraciones teóricas para el caso venezolano 62

CAPÍTULO 2

Estructura institucional de la industria petrolera en Venezuela 65

2.1 Antecedentes históricos de la estructura institucional en Venezuela 67
2.1.1 Conformación de la estructura institucional privada extranjera, P_2 68
2.1.2 Nacionalización petrolera: fin de la estructura institucional privada extranjera, P_2 .. 74
2.2 Formación de una estructura institucional estatal bajo control de PDVSA, S_3 77
2.3 El Gran Viraje, la apertura petrolera y el debilitamiento de PDVSA 85
2.4 Régimen fiscal híbrido entre 1989 y 1998 91
2.4.1 Impuestos dentro del sector petrolero 92

2.4.2 Impuestos fuera del sector petrolero 94
2.4.3 Gasto público dentro del sector petrolero 98
2.4.4 Gasto público fuera del sector petrolero 100
2.4 Comportamiento de variables intermedias entre 1989 y 1998..... 103
2.4.1 Altos costos de transacción entre PDVSA y el gobierno 103
2.4.2 Altas expectativas sociales: tensión y fragmentación del sistema político..... 105
2.4.3. Relaciones de poder: negociación ante la pérdida de control del Poder Ejecutivo. 107
2.5 Implicaciones causales entre 1989 y 1998..... 109

CAPÍTULO 3

Reestructura institucional petrolera con Hugo Chávez, 1998-2008..... 113

3.1 Transformación de la estructura de propiedad con Hugo Chávez, S_1 115
3.2 Debilitamiento del régimen fiscal entre 1998 y 2008 122
3.2.1 Impuestos dentro del sector petrolero 123
3.2.2 Impuestos fuera del sector petrolero 127
3.2.3 Gasto público dentro del sector petrolero 129
3.2.4 Gasto público fuera del sector petrolero 131
3.3 Comportamiento de variables intermedias entre 1998 y 2008..... 134
3.3.1 Caída de costos de transacción después del desmantelamiento de PDVSA..... 135
3.3.2 Manipulación estatal de expectativas sociales 136
3.3.3 Relaciones de poder: recentralización del poder 139
3.4 Implicaciones causales entre 1998 y 2008..... 141

CONCLUSIÓN

Sembrar el petróleo sin su maldición 144

Bibliografía y fuentes consultadas..... 155

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 1

GRÁFICO 1.1. Variación de las estructuras institucionales de la industria petrolera en países en desarrollo, 1900-2005

CAPÍTULO 2

GRÁFICO 2.1 Impuestos petroleros como porcentaje del ingreso petrolero total, 1922-1935.

GRÁFICO 2.2 Ingresos petroleros per cápita (1989-2008).

GRÁFICO 2.3 Tipo de ingresos tributarios en Venezuela (1990-1998)

GRÁFICO 2.4 Participación promedio de ingresos petroleros y no petroleros, 1990-1998.

GRÁFICO 2.5 Inversión en el sector petrolero y producción entre 1976 y 1998

GRÁFICO 2.6 Inversión en la industria petrolera entre 1990 y 1998

GRÁFICO 2.7 Gasto Social como proporción del total de Gasto Público (%) y Seguridad Social como proporción del Gasto Social (%) entre 1989 y 1998

CAPÍTULO 3

GRÁFICO 3.1. Ingresos petroleros per cápita (1989-2008)

GRÁFICO 3.2. Crecimiento de ingresos petroleros y del PIB entre 1998 y 2008

GRÁFICO 3.3. Tipo de ingresos tributarios en Venezuela (1990-1998)

GRÁFICO 3.4 Inversión total de PDVSA (1999-2008) e inversión en exploración y producción (2003-2008)

GRÁFICO 3.5. Porcentaje del total de hogares por tipo de pobreza, 1998-2009 (porcentaje)

GRÁFICO 3.6 Gasto Social como proporción del total de Gasto Público (%) y Seguridad Social como proporción del Gasto Social (%) entre 1989 y 2008

GRÁFICO 3.7. Crecimiento real del gasto público y nivel de popularidad de Hugo Chávez entre enero de 2002 y julio de 2008

LISTA DE CUADROS

CAPÍTULO 1

CUADRO 1.1. Esquema del modelo teórico de la Estructura Institucional de la Industria Petrolera
CUADRO 1.2. Características de tres tipos ideales de regímenes fiscales
CUADRO 1.3. Influencia de la estructura institucional de la industria petrolera S_1 en variables intermedias y régimen fiscal
CUADRO 1.4. Posibles resultados fiscales bajo la estructura institucional P_2
CUADRO 1.5. Influencia de la estructura institucional de la industria petrolera P_2 en variables intermedias y régimen fiscal
CUADRO 1.6. Posibles resultados fiscales bajo la estructura institucional S_2
CUADRO 1.7. Influencia de la estructura institucional de la industria petrolera S_2 en variables intermedias y régimen fiscal

CAPÍTULO 2

CUADRO 2.1 Comparación entre estructuras institucionales S_1 (estatal con control) y S_3 (estatal con control de la empresa petrolera estatal entre 1976 y 1989).
CUADRO 2.2 Apropiación estatal de ingresos petroleros entre 1943 y2008.
CUADRO 2.3 Participación de ingresos petroleros y no petroleros, 1990-1998.
CUADRO 2.4 Comparación entre la estructura institucional estatal bajo el control de PDVSA entre 1976-1989 y 1989-1998; y sus implicaciones en el régimen fiscal

CAPÍTULO 3

CUADRO 3.1. Marco legal y regulatorio de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001
CUADRO 3.2. Transferencia de recursos de PDVSA al presupuesto público, 2003-2008
CUADRO 3.3. Transferencia de recursos de PDVSA al presupuesto público extraordinario, 2003-2008
CUADRO 3.4 Participación de ingresos petroleros y no petroleros, 1990-1998
CUADRO 3.5. Comparación entre la estructura institucional estatal bajo control de PDVSA entre 1989 y 1998 y estructura estatal bajo control del Poder Ejecutivo, S_1, entre 1998 y 2008

CONCLUSIÓN

CUADRO 4.1. Variables intermedias en S_3 (Venezuela entre 1989 y 1998) y P_1
CUADRO 4.2. Tipo de régimen fiscal en S_3 (Venezuela entre 1989 y 1998)
CUADRO 4.3. Tipo de régimen fiscal en P_1.

INTRODUCCIÓN

Después de casi un siglo de producción industrial de petróleo en el mundo, persiste la reflexión y debate sobre las promesas de desarrollo económico derivadas de este recurso natural. La explotación del primer pozo petrolero en Pennsylvania ocurrió mediados del siglo XIX; sin embargo, éste se posicionó como principal motor económico desde la posguerra hasta la actualidad.

No cabe duda que este recurso ha sido factor clave para la dinámica de la economía y política global; sin embargo, no solamente genera efectos positivos, como aún se sigue impulsando desde el discurso político en países petroleros. Desde varias décadas atrás, la academia y organismos internacionales han logrado identificar la paradoja que existe entre la abundancia de petróleo y sus consecuencias negativas para el desarrollo económico y político.

Esta investigación tiene el objetivo de revaluar la idea del petróleo como maldición o riqueza, y argumentar que no es ninguna de las dos, sino que la variable que puede influir, en mayor medida, sobre el desarrollo de un país petrolero es la estructura institucional de su industria y no el hecho de contar con una alta dotación de tal recurso. En particular, el objeto de estudio propuesto es la influencia que tiene esta variable sobre la estabilidad, alcance y composición del régimen fiscal.

Como caso de estudio se eligió Venezuela por ser uno de los países más analizados bajo la lógica de la maldición de los recursos debido a que es el país con mayor cantidad de reservas probada de petróleo y porque además presenta una dinámica muy particular en la estructura institucional de su industria petrolera. Especialmente, llama la atención el papel que ha jugado su empresa estatal petrolera, PDVSA, la cual ha sido

una de las compañías estatales con mayor cantidad de investigaciones por la forma en que se creó y su reconocido desempeño a lo largo de sus 40 años de historia.

Otro aspecto importante de la presente investigación es el cambio de régimen político abrupto que tuvo Venezuela en 1998 con el triunfo electoral de Hugo Chávez. Por lo tanto, nuestro análisis hace una comparación entre dos periodos: 1989-1998 y 1998-2008. El primer periodo coincide con el inicio de la apertura económica de Venezuela, donde industrias como la petrolera comenzaron a privatizarse. El segundo periodo se acotó hasta 2008 debido a que a partir de ese año se muestra un desempeño macroeconómico y político diferente debido al alza exponencial de los precios del petróleo y la consolidación del régimen autoritario de Chávez.

Si asumimos que el petróleo no representa necesariamente riqueza o una maldición para un país petrolero como Venezuela, entonces ¿qué variable provoca los efectos negativos? A lo largo del trabajo se demostrará que la forma en que se estructura institucionalmente la industria determina en gran medida los efectos económicos y políticos de un país petrolero. Como ya se señaló, nos interesa el efecto sobre el régimen fiscal; por lo tanto, la pregunta principal de investigación es ¿qué efecto tiene la estructura institucional de la industria sobre el tipo de régimen fiscal? Y nuestra hipótesis es que el efecto depende del tipo de arreglo institucional entre cuatro actores principales: el gobierno, la empresa estatal petrolera, el capital nacional y el capital extranjero. La manera en que cada uno de estos actores participe en la industria definirá si un régimen fiscal es débil, fuerte o híbrido. La tipología del régimen fiscal se establecerá a partir de parámetros como estabilidad, alcance y composición de los ingresos y egresos.

¿Qué tipo de estructura institucional se formó con la nacionalización petrolera en 1976? ¿Cómo evolucionó la relación entre PDVSA y el gobierno? ¿Qué tipo de cambios estructurales hubo con la apertura de la primera década de los noventa y después con Hugo Chávez? ¿Cómo la estructura institucional de la industria afectó el tipo de régimen

fiscal? Estas son las principales cuestiones que se atenderán en el presente trabajo de investigación para sugerir que el petróleo no necesariamente es una condena, sino que la clave de su desarrollo se encuentra en la estructura institucional del sector, el cual determina el tipo de régimen fiscal.

Como introducción, conviene revisar la motivación personal y teórica detrás de este trabajo. En primer lugar, parto del supuesto que aún se percibe al petróleo –recurso natural– como sinónimo de riqueza o maldición; sin embargo, casi un siglo antes de su desarrollo industrial, Adam Smith señaló que el origen de la riqueza de las naciones no proviene de recursos naturales como el oro o la plata, sino del trabajo: "el recurso que dio origen a los precios".[1]

En años recientes, Humphreys, Sachs, y Stiglitz compartieron este punto de vista cuando señalaron que la supuesta riqueza del petróleo implica una actividad extractiva, que por muy compleja que pudiera ser, no necesariamente se vincula con otros sectores de la economía nacional.[2] Estos autores han sido los principales exponentes de la corriente de pensamiento denominada como la "maldición de los recursos", la cual comenzó con una pregunta: ¿cómo los países del sureste asiático, con una escasa dotación de recursos naturales, pudieron industrializarse con mayor rapidez que las naciones latinoamericanas que no presentaban esta carencia?

Las primeras respuestas tuvieron un enfoque meramente económico del asunto. Sin embargo, los estudios subsecuentes ampliaron su metodología hacia la ciencia política con trabajos como el de Samuel Huntington, quien expuso los efectos perversos para el avance democrático de países con alta dotación de recursos naturales.[3] Otro

[1] Adam Smith, "Of the real and nominal price of commodities, or the price in the labour, and their price in money", en Adam Smith, *Inquiry into the Nature & Causes of the Wealth of Nations*. Estados Unidos, University of Chicago, 1976.

[2] Jeffrey Sachs *et al., Escaping the resource curse,* Nueva York, Columbia University Press, 2007, p. 6.

[3] Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Estados Unidos, University of Oklahoma Press, 1991.

estudio ejemplar es el de Michael Ross, quien sostiene que los países con abundantes recursos petroleros son un terreno fértil para el desarrollo de regímenes autoritarios, puntualizando el caso de naciones en la región de Medio Oriente.[4] La acumulación de este tipo de estudios dio lugar a la llamada "ley de la petropolítica" de Friedman, la cual señala que "el precio del petróleo y la paz de la libertad siempre toman direcciones opuestas en los países ricos en petróleo".[5]

A pesar de este amplio conceso académico a finales de la década de los noventa, los gobiernos de países petroleros no han perdido la esperanza de desarrollo y riqueza que pudiera representar el petróleo. Sin duda, es complicado asimilar las consecuencias económicas negativas a largo plazo cuando diariamente ingresan millones de dólares al erario público de estos Estados (sobre todo en periodos de bonanza). Además, en los estudios antes citados, existen excepciones que restan credibilidad a la supuesta maldición, lo cual genera algunas dudas, sobretodo, en la región de América Latina. Michael Ross lo acepta explícitamente cuando deja de lado cualquier explicación sobre el avance democrático en las naciones ricas en petróleo de la región latinoamericana.[6]

Actualmente, los estudios sobre la "maldición de los recursos" han incorporado recomendaciones de políticas que pudieran resarcir los efectos negativos que enlistan. La importancia de entender los matices que implica el ámbito institucional ha contribuido a profundizar más sobre las causas de los efectos negativos, más allá de dar por hecho la causalidad directa de la dotación de recursos sobre el desarrollo económico o democrático.

El punto de partida del enfoque institucional destaca dos premisas respecto a los países ricos en petróleo. La primera es que identifica a la élite gobernante como un actor

[4] Michael Ross, "Oil, Islam and Women", *American Political Science Review*, 2008, núm. 101, p. 107-123.

[5] Thomas L. Friedman, "The First Law of Petropolitics", *Foreign Policy*, 2006, núm. 154, p. 31.

[6] Michael Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2012.

que tiende a depender de la actividad extractiva del hidrocarburo, lo cual hace que ejerza un gasto público excesivo, no dirigido al crecimiento sostenible de la economía. La segunda aseveración es que tales naciones carecen de instituciones que habiliten a sus gobiernos a tomar decisiones acertadas en cuanto a inversión y recuperación de crisis económicas.

Con base en esto, se han elaborado investigaciones que muestran el surgimiento de Estados rentistas a partir de recursos generados exclusivamente de la actividad exportadora de petróleo, lo cual da lugar al efecto económico denominado la "enfermedad holandesa".[7] Sin duda, el centro de todos estos estudios hace referencia al conflicto de gestionar la renta petrolera, la cual ha sido la principal causa histórica de tensión en la industria petrolera; además, ha servido como detonador de guerras, cambios en sistemas políticos y motor del modo de producción capitalista después de la Segunda Guerra Mundial.

El modo más básico de analizar la disputa por la renta petrolera es a partir de la visión clásica de David Ricardo, quien además de definir por primera vez el concepto de renta, identifica los actores que se relacionan a ella: terratenientes y arrendatarios.[8] Daniel Yergin señala que grandes descubrimientos de petróleo se traducen, generalmente, en un terrateniente insatisfecho.[9] Esta aseveración asume al Estado como terrateniente del petróleo – si tiene el derecho de propiedad sobre el subsuelo – y a la empresa petrolera como arrendataria, dado que asume el riesgo de exploración y producción.

---

[7] Dicho fenómeno se refiere a que una vez que se desarrolla la industria petrolera, y con ello su valor exportador, el tipo de cambio se aprecia, lo cual pone en desventaja a bienes exportables no asociados al petróleo frente a las importaciones. Para desarrollar el sector energético, se privilegia la compra de bienes externos, en lugar de la manufactura nacional e incluso, recursos como la fuerza de trabajo se comienzan a dirigir únicamente a la promoción industrial de hidrocarburos (Dirk Vandewalle, *Lybia since Independence: Oil and State Building*, Nueva York, Cornell University Press, 1998).

[8] David Ricardo, *Principios de Economía Política y Tributación,* México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.52.

[9] Daniel Yergin, *The Prize: the epic quest for oil, money and power*, Nueva York, Free Press, 2009, p. 414.

Sin embargo, la corriente institucional que estudia la industria petrolera utiliza con mayor frecuencia la teoría de la agencia para explicar la dinámica de actores y recursos bajo categorías de agentes y principales.[10] Dicha base teórica ha sido muy conveniente para el análisis organizacional, político y económico de la industria petrolera y la clasificación de actores que buscan capturar su renta. La desagregación de actores ayuda a ordenar el funcionamiento de la estructura institucional de dicho sector. Por otra parte, la identificación de la figura del "principal" aclara los objetivos que persigue el desarrollo industrial en cada nación, mientras que el estudio de "agentes" ayuda a entender la gestión.

Como ya se aclaró, las investigaciones sobre la "maldición del petróleo" comenzaron estudiando la frecuencia de efectos negativos en países con abundantes dotaciones de este recurso. Después, desde un enfoque institucional, se analizaron las causas de tales situaciones para intentar dar una explicación a los casos "atípicos" que no se ajustaban a esta condena. Además, desde un principio, no ha cambiado la idea de que la principal tensión de la industria se deriva de la distribución de renta y desde un punto de vista estatal, es un problema principalmente fiscal. Por lo tanto, los regímenes fiscales han sido la principal capacidad estatal a la que se le atribuyen las deficiencias económicas o democráticas.

En esta investigación se asume como objeto de estudio las instituciones en países petroleros, especialmente los regímenes fiscales; por lo tanto, la maldición de no contar con un crecimiento sostenible no necesariamente depende de la dotación de petróleo *per se*, sino del tipo de régimen fiscal. Desde un principio, Sachs y Stiglitz reconocieron

[10] La idea principal de este modelo teórico establece dos unidades de análisis, principal y agente, quienes buscan la eficiencia organizacional de información y riesgos para reducir costos. Hay tres tipos de supuestos: humanos, organizacionales y de información. El primero tiene que ver con la actitud egoísta, la racionalidad limitada y la aversión al riesgo. En cuanto a las organizaciones, se asume el conflicto por definir un objetivo común, la eficiencia como criterio de éxito y la asimetría de información entre agente y principal. Por último, se asimila a la información como un recurso clave en la relación de ambas unidades de análisis. Por otra parte, el conflicto radica en dos aspectos: el riesgo compartido y moral, lo cual ha dado lugar a múltiples análisis en diferentes aspectos de cualquier organización (Kathleen M. Eisenhardt, "Agency Theory: An Assessment and Review", *The Academy of Management Review,* 14 (1989), p. 59).

la importancia de las instituciones; sin embargo, su "debilidad" se asumió como endógena a la abundancia de petróleo. Si se ha demostrado que no necesariamente es así, entonces ¿de qué depende la configuración de instituciones débiles en países petroleros? Y todavía más importante, si esta configuración es exógena a la dotación de petróleo, ¿qué factores pueden influir en construir instituciones fuertes y revertir los efectos negativos generalmente asociados los países ricos en petróleo? Por lo tanto, si Adam Smith asumía que la riqueza de una nación no dependía de sus recursos naturales, tal vez su maldición tampoco dependa de éstos.

La variable que puede aclarar más este paradigma causal es el tipo de estructura institucional de la industria petrolera, la cual no fue contemplada en la literatura de la maldición de los recursos de la década de los noventa por una simple razón, era considerada como una constante para el periodo de análisis de dichos estudios, que generalmente abarcaban los años posteriores a 1960 y anteriores a 1990.

Pauline Jones y Erika Weinthal fueron quienes descubrieron y formalizaron el estudio de la dinámica de la estructura institucional de la industria petrolera con su análisis comparativo de las industrias petroleras en los países postsoviéticos. Ellas declaran al principio de su obra que la maldición de los países ricos en petróleo no está en función de una alta dotación de sus hidrocarburos, sino de la "estructura de propiedad" que se elige para gestionar tal industria.[11]

Como se detallará en el primer capítulo, ellas utilizan el concepto de "estructura de propiedad"; sin embargo, en este investigación se ocupa el de "estructura institucional" debido a que se trata de un acuerdo normativo, no limitado a los derechos de propiedad, sino que también regula las relaciones gerenciales y políticas entre cuatro actores principalmente: gobierno, empresas estatales, empresas privadas y población.

[11] Pauline Jones y Erika Weinthal, *Oil is not a curse*, ownership structure and institutions in soviet successor states, Nueva York, Cambridge University Press, 2010, p. 9 (en adelante *Oil is Not a Curse*).

Sin duda, la propuesta de estudio de Jones y Weinthal abre nuevas posibilidades de estudios para entender la dinámica de la industria petrolera. La idea de pensar la estructura institucional como una variable y asumir que ésta tiene un efecto directo en el desarrollo de un país abre nuevas oportunidades para la formulación de políticas de la industria petrolera. Más aún, evade la noción dicotómica del petróleo como maldición o bendición. Los matices derivados de los análisis de Jones y Weinthal pueden ayudar a explicar las "excepciones" con las que la corriente de la maldición de recursos se enfrenta.

La investigación inicia con el supuesto de que el petróleo no es una maldición, y tampoco una riqueza. La visión del mundo en términos categóricos tiende a generar efectos perversos. La historia nos ha demostrado que la privatización o la nacionalización de la industria tampoco nos aseguran un desarrollo económico y social. Por lo tanto, se presenta un análisis que pretende demostrar la importancia de la forma en que los gobiernos deciden estructurar su industria petrolera y las consecuencias fiscales de tal decisión.

El orden de la investigación es el siguiente. En primer lugar, se presenta una evaluación teórica sobre la causalidad entre estructura institucional de la industria petrolera y el tipo de régimen fiscal. Esto contempla tres variables intermedias que operan al interior de tal causalidad: costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder. En este primer capítulo también se analizan diferentes escenarios teóricos que contemplan tipos ideales de estructuras institucionales, los cuales tiene efectos diferentes en cuanto a la estabilidad, alcance y composición del régimen fiscal.

En el segundo capítulo, se describe la evolución histórica de la estructura institucional de la industria petrolera en Venezuela desde los inicios de la explotación hasta la operación de los primeros años de la empresa estatal petrolera PDVSA. Además, se analiza el origen de su creación con la nacionalización de la industria en 1976 y cómo este hecho transformó la estructura institucional del sector. En la segunda parte del

capítulo, se muestra el proceso de apertura petrolera entre 1989 y 1998, lo cual analiza la relación y estructura entre el gobierno, PDVSA y el capital extranjero. Por último, se evalúa el comportamiento del régimen fiscal ante la transformación de la industria y de las variables intermedias del modelo teórico: costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder.

En el tercer capítulo, se utiliza el mismo esquema de estudio que en el apartado anterior; sin embargo, se toma en cuenta los primeros 10 años del gobierno de Hugo Chávez, 1998-2008. En primer lugar, se describen algunas causas de su triunfo electoral y los primeros cambios políticos y al interior del sector petrolero que hizo en los primeros años de su administración. Particularmente, se analiza cómo estos ajustes transformaron la estructura institucional de la industria petrolera y después se evalúa cómo se alteró el tipo de régimen fiscal. Por último, se describe el comportamiento que las variables intermedias tuvieron en este periodo y su relación con los cambios en la política fiscal.

Como conclusión, se ofrece una reflexión de los resultados de la investigación, donde se proponen nuevas preguntas y oportunidades para comprender mejor la dinámica de la industria petrolera en el caso de Venezuela y el de otros países petroleros en desarrollo. Particularmente, se justifica nuevamente la relevancia de la evaluación de política petrolera a partir de un enfoque que contemple a la estructura institucional como variable capaz de influir en aspectos políticos y económicos de cualquier nación petrolera.

1. ESCENARIOS TEÓRICOS: ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y REGÍMENES FISCALES

> "La historia es importante no sólo porque se puede aprender del pasado, sino también porque el presente y el futuro están conectados al pasado por obra de la continuidad de las instituciones de una sociedad". [12]
>
> –Douglas North

Los trabajos de investigación sobre la llamada "maldición de los recursos" asumen una causalidad directa entre una alta dotación recursos y consecuencias negativas en el desarrollo de un país en desarrollo. Además, suelen sugerir una serie de políticas dedicadas al fortalecimiento institucional relacionado al problema que se pretenda resolver, ya sea fiscal, social, monetario, entre otros. Cuando se trata específicamente de recursos petroleros, este enfoque ha considerado que la estructura institucional de la industria es un factor endógeno y constante. Por tal motivo, este capítulo tiene el objetivo de demostrar que este arreglo institucional varía y tiene influencia significativa sobre sobre el tipo de régimen fiscal de países petroleros en desarrollo, lo cual representa la base de un modelo teórico para analizar el caso de Venezuela.

Para aclarar los términos teóricos de esta investigación, nuestra variable independiente principal es la estructura institucional de la industria petrolera, la cual se define como la configuración de relaciones sociales de los actores (principales y agentes) que reclaman beneficios del petróleo, particularmente su renta. Quienes demandan tal recurso no necesariamente serán los que tienen los derechos de propiedad, sino también quienes aceptan y reconocen tal condición. En principio, se

[12] Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.7.

identifican cuatro actores que convergen este arreglo institucional: gobierno, empresa estatal petrolera, capital extranjero y población en general. Sin embargo, en el estudio de casos específicos pueden ser relevantes los organismos internacionales, asociaciones civiles, ejército o movimientos sociales.

¿Cómo se identifica la variación de la estructura institucional de la industria petrolera? Jones y Weinthal proponen cuatro modelos ideales de desarrollo industrial para clasificar lo que ellas conceptualizan como "estructura de propiedad" y en esta investigación se propone como "estructura institucional".[13] Ambas han verificado su variación durante el siglo xx en países en desarrollo. Primero exponen dos extremos, una estructura estatal con control (S_1), donde el Estado tiene los derechos del subsuelo y opera mayoritariamente la explotación del petróleo mediante su empresa estatal. El otro extremo se trata de una estructura de inversión privada nacional (P_1), la cual se refiere al control mayoritario de empresas nacionales privadas en la explotación de hidrocarburos. Por otra parte, al agregar el rol de la inversión extranjera privada, se suman dos tipos intermedios: una de estructura estatal sin control (S_2), con una participación de compañías extranjeras menor a la estatal en el arreglo institucional, y una de inversión privada extranjera (P_2), donde el capital privado tiene la gestión mayoritaria de la industria nacional.[14]

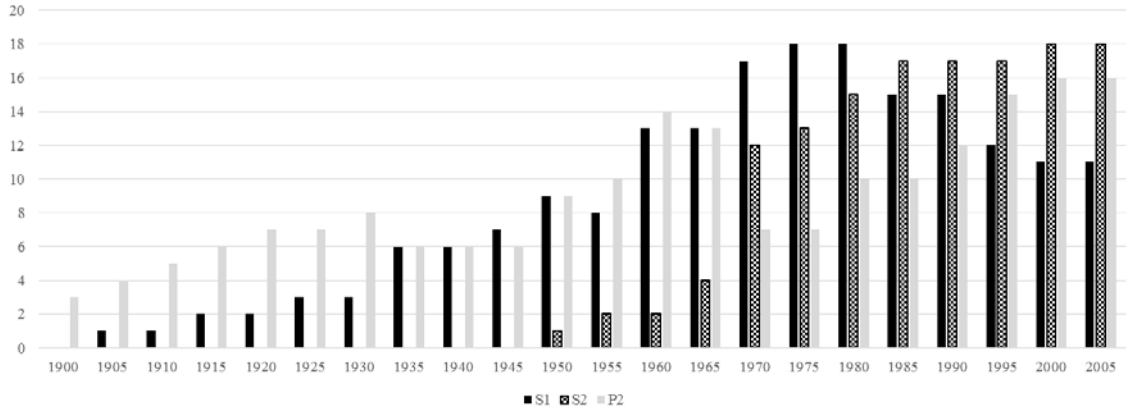
A partir de esta tipología, Jones y Weinthal construyen el siguiente gráfico que muestra la variación de la estructura institucional de la industria petrolera de países en desarrollo entre 1990 y 2005. Su relevancia radica en que estos países tienen más de 80% de las reservas de petróleo a nivel mundial. Tan solo las naciones de la OPEP

[13] El concepto que utilizan Jones y Weinthal es "*ownership structure*"; sin embargo, considero que el concepto se acota a derechos de propiedad. Lo cual imposibilita comprender las tipos de relaciones sociales que tienen los actores involucrados o interesados en la industria petrolera. Es importante tomar en cuenta los aspectos políticos y gerenciales inmersos dentro de tal estructura. En el modelo de Jones y Weinthal si se toman en cuenta, pero mantienen el concepto de "*ownership structure*".

[14] *Ibíd,* p.7.

concentraron 81% de las reservas en 2016. Se trata de un análisis de frecuencias que contempla cambios normativos, no la implementación de dichos lineamientos.

GRÁFICO 1.1. Variación de las estructuras institucionales de la industria petrolera en países en desarrollo, 1900-2005



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Jones y Weinthal, *Oil is not a curse,* pp. 345- 349.

Debido a la poca presencia de inversión nacional en las industrias de países en desarrollo, el tipo de estructura institucional P_1 no se incluyó en la gráfica. Sólo Brasil (1891-1930), Rusia (1872-1917 y 1993-2005), Rumanía (1924-1945) y Guatemala (1949-1983) presentaron la estructura P_1. Pero todavía más importante, la forma de organizar esta variable en tipologías nos permite observar los ciclos de intervención industrial estatal y el de compañías extranjeras privadas.

La variación de S_1, S_2 y P_2 se ajusta a las explicaciones históricas del desarrollo de la industria petrolera durante el siglo XX. Como descripción general, la primera mitad (1900-1960) se caracteriza por la alta participación de grandes compañías internacionales que dominaban el mercado mundial.[15] La segunda etapa (1960-1990) se destaca por la proliferación y fortalecimiento de las empresas nacionales petroleras con la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Y por último,

[15] A estas compañías se les conoce comúnmente como las siete hermanas, grupo al que pertenecía Standard Oil of New Jersey (Exxon), Royal Dutch Shell, Socono-Vacuum (Mobil), Texaco, Gulf Oil, Standard Oil of California (Chevron) y British Petroleum.

al cambio de siglo (1990-2005), entran nuevos actores relevantes en la industria como las organizaciones no gubernamentales internacionales e instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. La entrada de estos organismos y la caída de la Unión Soviética dieron lugar a una etapa económica con nuevos lineamientos liberales para la economía mundial, los cuales promovieron un manejo responsable y estable de las finanzas y la gestión pública. Esta serie de políticas impactaron en la mayoría de los países en desarrollo, incluyendo a la industria del petróleo. En países desarrollados sí se presenta la estructura institucional P_1, donde la inversión nacional tiene un control importante en la gestión de su industria. Sin embargo, como en este caso se analiza un país en desarrollo, Venezuela, sólo se detallarán los primeros tres tipos con mayor detalle.

En el presente planteamiento teórico asumimos que cualquier efecto negativo derivado de una alta dotación de petróleo en un Estado está necesariamente relacionado con la distribución de la renta. El actor principal que determina la configuración sobre cómo se va distribuir esta riqueza es el Estado mediante una determinada estructura institucional de la industria petrolera, la cual influye sobre el tipo de régimen fiscal.

Tradicionalmente, se ha estudiado que si un Estado cuenta con alta dotación de petróleo, tiene incentivos para evitar extraer otro tipo recursos, como los de su población –mediante recaudación de impuestos. De tal manera, implementa mecanismos fiscales que le permiten extraer renta de dicho sector energético. Terry Lynn Karl desarrolla de manera amplia esta aseveración teórica en su obra *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. En particular, su investigación describe los efectos económicos negativos posteriores al auge petrolero de la década de 1970 en Venezuela, Irán, Argelia e Indonesia.

Sin tomar en cuenta el tipo de estructura institucional de la industria petrolera, Lynn propone que el régimen fiscal es clave en la comprensión teórica de la "maldición

de los recursos" de países petroleros.[16] Desde una visión clásica, la capacidad tributaria es esencial para el funcionamiento mínimo del Estado Moderno. Charles Tilly lo advierte así: sin ingresos, los líderes estatales no podrían atender tareas básicas como las de conformar una burocracia, mantener el orden social y preservar la seguridad en fronteras.[17]

Si aceptamos la importancia del régimen fiscal de un Estado como condición fundamental para desarrollar sus políticas públicas, entonces podemos inferir que éste tiene un efecto directo en el desarrollo económico. Al respecto, los líderes de países petroleros se enfrentan constantemente a una decisión difícil de resolver; ¿qué tanto extraer recursos de su población y de la industria petrolera?

Como ya se señaló en la hipótesis, esta decisión está determinada, en gran medida, por una decisión de política anterior: la definición de la estructura institucional de la industria petrolera. Es decir, los lineamientos de política fiscal no se derivan de una decisión autónoma de los gobiernos de países petroleros, sino están determinados por la forma en que normativamente se decide cómo se va a estructurar la industria.

Esta propuesta teórica tiene implicaciones importantes para la formulación de políticas en países petroleros porque en lugar de discutir reformas fiscales, se tendría que debatir primero sobre cómo estructurar el sector petrolero. Sin embargo, para continuar con la construcción del modelo causal de la hipótesis central, es importante introducir tres variables intermedias que operan en tal teoría.

La estructura institucional se refiere a la configuración de relaciones sociales de determinados actores. Por lo tanto, esta dinámica determina en primer lugar costos de transacción, los cuales son inherentes a cualquier institución. La magnitud de estos

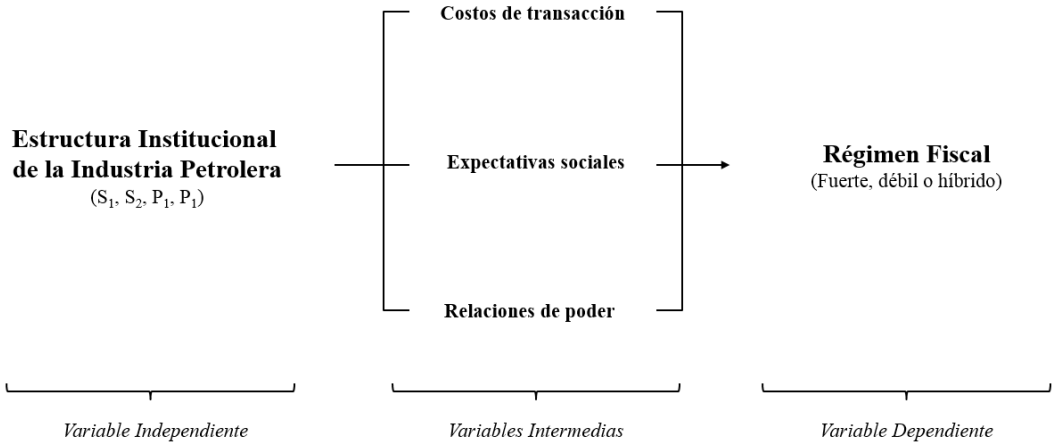
[16] Terry Lynn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Estados Unidos, University of California Press, 1997, pp. 236-242.

[17] Charles Tilly, *The Formation of National States in Europe*, Princeton, University Press, 1975, p. 29, 30, 41 y 42.

costos estará determinada por la estructura normativa de cada industria. En segundo lugar, se generan expectativas sociales para cada actor que reclama los beneficios de la actividad petrolera. Y por último, estas relaciones sociales implican un ejercicio de poder, que igualmente es determinado por la estructura institucional.

En el modelo teórico general que se presentará a lo largo del capítulo se ubica una variable independiente –tipo de estructura institucional– que influye en las tres variables intermedias antes listadas, las cuales a su vez afectan la variable dependiente principal –el tipo de régimen fiscal (fuerte, débil o hibrido).

CUADRO 1.1. Esquema del modelo teórico de la Estructura Institucional de la Industria Petrolera



Fuente: elaboración propia.

En términos generales, ya se explicó el concepto de estructura institucional de la industria petrolera. Por lo tanto, en la siguiente sección se describirá lo que se considera como régimen fiscal en esta investigación y las características de tres tipos ideales considerados en el modelo teórico: fuerte, débil e hibrido. Una vez descrita la variable dependiente, se revisarán las tres variables intermedias y su relevancia en la causalidad general del objeto de estudio. Después de conocer los componentes del modelo, se

ofrece una explicación de su funcionamiento bajo los tres tipos de estructuras institucionales ideales en un país en desarrollo, según las observaciones de Jones y Weinthal. Por último, se presentan consideraciones teóricas para el caso venezolano.

1.1 Regímenes fiscales en países petroleros: características y tipología

El entendimiento del régimen fiscal en esta investigación contempla dos categorías elementales de cualquier sistema fiscal: ingresos y egresos. Sin duda, esta capacidad estatal es un factor fundamental para el funcionamiento de cualquier Estado moderno, pues lo capacita para ejercer cualquier acción o política pública.

Por una parte, los ingresos se obtienen a partir de un sistema de recaudación de impuestos, los cuales se pueden catalogar como directos e indirectos. A grandes rasgos, los primeros se refieren a la forma en que el Estado recauda recursos derivados del ingreso de sus ciudadanos, ya sea de manera individual o corporativa; además de flujos derivados del capital. Por otra parte, los indirectos se relacionan con el valor agregado del consumo, que se recauda indirectamente mediante empresas o productores.[18]

Las características que se evaluarán de los regímenes fiscales son la estabilidad, alcance y composición en la gestión de ingresos y egresos. A partir de estas tres características se definen tres tipos ideales de regímenes: débil, fuerte e hibrido.[19] La manera más común de evaluar la política fiscal, desde un punto de vista económico, contempla la eficiencia, la facilidad administrativa de procesos, la adaptabilidad o la

[18] Vito Tanzi y Howell Zee, *La política tributaria en los países en desarrollo*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2001, pp. 4-6.

[19] *Oil Is Not Curse*, pp. 31-33.

transparencia.[20] El análisis de las tres características señaladas contempla este tipo de evaluaciones.

En términos generales, la estabilidad se evaluará a partir de la frecuencia de cambios normativos. Segundo, el alcance se refiere a la dimensión de la base recaudatoria, donde se puede evaluar cuántos sectores de la economía aportan al presupuesto estatal Este aspecto ayuda a comprender si el sector petrolero funciona como un enclave económico o logra vincularse con otros sectores. Respecto al gasto público, el alcance se refiere a los montos destinados por rubro. Por último, la composición contempla la participación de impuestos directos e indirectos a la totalidad de ingresos estatales. Y del lado de los egresos, involucra el análisis por tipo de gasto.[21] A continuación se describe las particularidades de las características que se utilizarán para clasificar el tipo de régimen fiscal.

1.1.1 Estabilidad

La estabilidad normativa de ingresos permite al Estado ser más eficiente al momento de planear sus políticas, ya que se tiene mayor certeza de los recursos que se pueden extraer y así ejecutar con mejor planeación el gasto público. Otra ventaja de tener éxito en este aspecto es la certidumbre que se promueve en el sector privado, la cual puede crear una proyección más clara de inversión.

En cuanto a la procuración de la estabilidad en los egresos, se puede limitar normativamente el presupuesto estatal. Esto con el fin de evitar déficits prolongados o acumulación de deuda. En este sentido, los Estados también pueden implementar

[20] Jonathan Di John, "The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries", *United Nations University – WIDER*, Research Paper No. 2006/74. pp. 3-6.

[21] *Oil Is Not Curse*, pp. 33.

sistemas de monitoreo y auditorías autónomas que vigilen la gestión los recursos públicos. [22]

Por otra parte, los términos contractuales con empresas privadas de la industria petrolera son un área de análisis fundamental para evaluar la estabilidad del gasto público. En la medida en que estos contratos sean acordados y respetados a lo largo del tiempo, se puede prever de mejor manera el nivel de inversión tanto de los Estados como de las mismas empresas.

Los regímenes contractuales también pueden impactar en la transparencia y rendición de cuentas de los recursos derivados del petróleo. Si se decide hacer públicos los ingresos y ganancias del sector, habrá mayor apoyo de la población por gestionar de manera eficiente tal renta petrolera. Esta política también tendría un efecto positivo en la rendición de cuentas del gasto público, ya que al conocer el monto de renta generado en la industria, el gobierno tendría que racionalizar mejor el presupuesto público.

1.1.2 Alcance

Al analizar los ingresos, también se debe contemplar el alcance de la base tributaria y la incorporación de varios sectores de la economía. Si se depende primordialmente de una industria, como la petrolera, se pone en riesgo la gestión de los recursos y el Estado tiene más vulnerabilidades frente dinámicas políticas y económicas externas dada la dependencia de un solo sector.[23]

[22] *Oil Is Not A Curse*, p. 38.

[23] La gran magnitud de rentas derivadas del petróleo no crea incentivos para que los Estados petroleros busquen otro tipo de fuente de ingresos. Esto rompe la relación entre recaudación, representatividad y rendición de cuentas estatal. La dependencia del petrolero funciona como barrera para otras actividades productivas y deja de lado cualquier demanda de transparencia del gasto público (Terry Lynn Karl, "Understanding the Resource Curse", en Svetlana Tsalik y Anya Schiffrin (eds.), "Covering Oil, a reporter's guide to energy and development, *Renevue Watch y Open Society Institute*, 2005, p. 24 – en adelante *Covering Oil*).

Los efectos negativos de la volatilidad de los ingresos petroleros han sido revisados por Terry Lynn Karl y Menachem Katz et al.[24] En particular, coinciden en que la volatilidad de los precios y el comportamiento subyacente de oferta y demanda global de petróleo provocan incertidumbre en los ingresos de países petroleros. El auge y caída de ciclos económicos hace que el gasto público sea inestable, lo cual afecta el crecimiento económico.[25]

La gran problemática es que en etapas favorables del ciclo económico, el gobierno tiende a incrementar su gasto y al enfrentar la caída de tal fase, los recortes afectan tanto a la inversión pública como a la privada. Esto provoca que los países se endeuden para evitar crisis económicas; sin embargo, el pago de tales deudas queda a la suerte, nuevamente, de la dinámica del mercado internacional.

Con respecto al alcance de los egresos, se evaluará la existencia de políticas que eviten las llamadas actividades cuasi-fiscales, que tienen que ver con subsidios universales que pueden distorsionar la dinámica económica.[26] Por ejemplo, la Agencia Internacional de Energía señala los efectos perversos que pueden generar los subsidios energéticos en países petroleros.[27] Por otra parte, también se analizarán las políticas sociales de gasto focalizado o universal en cuanto a pobreza y marginación. La relevancia de este aspecto tiene que ver con el nivel de dispendio en ambas opciones de promoción de desarrollo social. Por ejemplo, la dificultad que implica implementar un programa social de recursos focalizados, pero al mismo tiempo la efectividad que este tipo de políticas ha tenido en varios países. Los beneficios que se han identificado van desde otorgar mejor calidad de servicios públicos hasta el de obtener mayor información de la

[24] Terry Lynn Karl, *op. cit*. y Menachem Katz et al., *Lifting the oil curse: improving petroleum revenue management in Sub-Saharan Africa*, Washington DC, IMF, 2004.

[25] Carlos Molina, *Dependencia fiscal petrolera en México: un análisis sobre el efecto del ciclo de los ingresos petroleros en el gasto público de 1982 a 2012*, tesis, Ciudad de México, El Colegio de México, 2015.

[26] Matthew Andrews y Sergei Shatalov, "Public Expenditure Management in the CIS-7: Recent Developments and Prospects", *Banco Mundial*, 30 de junio de 2004. p. 9.

[27] "World Energy Outlook, Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right", *Agencia Internacional de Energía*, 1999, p. 16-18.

población para diseñar mejores políticas públicas.[28] Por último, políticas de subsidios universales tienen cierta similitud con la opción de recaudación indirecta por su carácter regresivo, que perjudica a la población más vulnerable.

1.1.3 Composición

La composición es el tercer aspecto para evaluar los regímenes fiscales. En cuanto a los ingresos, esta característica se refiere al tipo de recaudación estatal. En primer lugar, los impuestos directos tienden a controlar mejor el manejo discrecional de recursos estatales debido a que es el Estado quien tiene la facultad de recaudarlos directamente a los individuos o corporaciones. Esto crea incentivos para que la población exija mayor rendición de cuentas sobre los recursos que le son extraídos de sus actividades económicas.

De manera contraria, como los sugiere Guy Peters en *Politics of Taxation*, los impuestos indirectos tienen menor impacto en promover la rendición de cuentas del Estado debido a que no hay una relación visible entre el Estado y la población. Peters argumenta que hay un amplio consenso en que los países en desarrollo presentan tasas más altas de impuestos indirectos que directos porque reducen la probabilidad de protestas y malestar social.[29] En resumen, reducen costos políticos. La falta de transparencia y control sobre los recursos gestionados genera una burocracia más ineficiente y una falta de planeación de políticas públicas.

Otra característica de la recaudación indirecta es que no necesita una burocracia profesionalizada para su ejecución, ya que se requieren menos trámites, reportes y

[28] "World Development Report: Poverty", *Banco Mundial*, 1990, p. 4.

[29] Guy Peters, *Politics of Taxation, a comparative perspective*, Cambridge Massachusetts, Blackwell, 1991, p. 37.

monitoreo, lo cual hace más sencilla la operación. La opción de impuestos directos sí necesita mayor desarrollo en cuanto a capacidades tecnológicas y capital humano en el proceso de recaudar impuestos.[30] Sin embargo, el costo asociado con la creación de este grupo de funcionarios profesionales está relacionado con el beneficio de conocer cómo funciona la economía y evaluar mejor la forma en que se puede implementar una política redistributiva de la riqueza como lo señala Giddens.[31]

Dentro de los impuestos directos hay varios tipos que se diferencian por su facilidad de recaudación. Por un lado existen los impuestos corporativos y los dirigidos a las utilidades, que son más fáciles de recaudar que los de ingreso personal. Esta ventaja puede ser aprovechada cuando un país petrolero cuenta con empresas estatales petroleras y compañías internacionales. Waterbury argumenta que son dos las principales razones de esta suposición. Primero, estas compañías tienden a ser grandes y concentradas y segundo, están sujetas a mayor control de sus flujos y reservas de capital; lo cual las hace más susceptibles de tener una carga impositiva mayor que individuos con poco ingreso y desagregados.[32]

Esta relativa facilidad de recaudación ha llevado a que los países petroleros prefieran implementar impuestos corporativos en el sector petrolero debido a la cantidad de recursos y la inmediatez de su obtención. Sin embargo, a largo plazo, esto afecta la estabilidad del presupuesto público por depender de una sola industria y el comportamiento de su mercado internacional. Por otra parte, la estabilidad de contratos con compañías extranjeras también es un importante factor a considerar, ya que si se

[30] *Ibíd*, p. 35

[31] Anthony Giddens, *The Nation-State and the Violence*, Los Ángeles, University of California Press, 1987.

[32] J. Waterburry, "From social contracts to extraction contracts: the political economy of authoritarianism and democracy" en J.P. Entelis (ed.), *Islam, Democracy and the State in North Africa*, Bloomington IN, Indiana University Press, 1997, p. 153.

respetan los términos contractuales de producción y explotación, los impuestos corporativos acordados pueden aportar estabilidad a la política fiscal nacional.[33]

Los impuestos directos tienen mayor vinculación con el sector formal y productivo de la economía. Además, el Estado tiene, en este tipo de política, una oportunidad para promover el desarrollo económico y mantener estable su sistema de recaudación. Tal decisión de política fiscal tiende a generar un círculo virtuoso, contrario al impuesto indirecto, que puede tener efectos regresivos en la economía al promover el sector informal como señalan Emran y Stiglitz.[34] El efecto redistributivo de los impuestos directos es una ventaja que también sostiene Helmuth Cremer, quien sostiene que puede reducir la desigualdad, contrario al impuesto indirecto que recauda el mismo porcentaje sin importar el nivel de ingreso de los individuos.[35]

En cuanto a composición del gasto, se tomará en cuenta la existencia o no de un fondo de recursos derivados del petróleo, el cual pueda promover mayor estabilidad de gasto al momento de enfrentar fluctuaciones económicas internacionales.[36] El mecanismo sencillo de estos fondos implica el ahorro de recursos en auges del ciclo económico de la industria petrolera y la utilización de ellos en caídas del ciclo. Un ejemplo exitoso de esta política es el Fondo de Estabilización Económica y Social de Chile, derivado de sus ingresos por la industria del cobre.[37]

---

[33] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela" en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*: *Private Investment without Public Commitment*, Estados Unidos, The MIT Press, 2007, p. 3, manuscrito: goo.gl/b2pvY5 (en adelante *The Natural Resources Trap*).

[34] M. Shahe Emran y Joseph E. Stiglitz, "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", *Journal of Public Economic*, 89 (2005). pp. 618 – 621.

[35] Helmuth Creme *et al.*, "Direct versus Indirect Taxation: The Design of the Tax Structure Revisited", *International Economic Review*, 3 (2001), p. 781.

[36] Andrew Bauer, "Managing the Public Trust: How to Make Natural Resource Funds work for Citizens", *Natural Resource Governance Institute, Columbia Center on Sustainable Investment*, 2014, pp. 4-6.

[37] Erika Weinthal y Pauline Jones, "Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth", *Perspectives on Politics*, 1 (2006), p. 40.

1.1.4 Tipos de regímenes fiscales: fuerte, débil e híbrido

Con recursos petroleros o sin ellos, las naciones tienen la opción de decidir qué tipo de impuestos ejecutar y cómo implementar su gasto público. La hipótesis de esta investigación sostiene que para el caso de países petroleros en desarrollo, esta decisión está acotada por la forma en que se estructura institucionalmente la industria petrolera. Esta variable independiente determina en gran medida las opciones o incentivos que tienen los líderes nacionales para establecer un cierto tipo de régimen fiscal.

El análisis técnico de los regímenes fiscales se hace mediante la división de egresos e ingresos estatales, y en esta investigación se decidió evaluarlos a partir de su estabilidad, alcance y composición. Por lo tanto, ahora es posible describir los tres tipos ideales que contempla el modelo teórico de la investigación. En primer lugar, se considera un tipo "fuerte" aquel régimen en el que se mantiene una estabilidad de largo plazo, un alcance de diversos sectores de la economía en cuanto a la recaudación y focalizado respecto al gasto público. Además, en cuanto a sus componentes, este tipo también se caracteriza por una preferencia para implementar impuestos directos y establecer un tipo de fondos de ahorro derivado de recursos petroleros. Dentro del sector petrolero, se muestran mecanismos de reinversión alta y estable. De manera transversal, el régimen fiscal fuerte también muestra mecanismos de transparencia y rendición de cuentas eficientes.

En segundo lugar, un régimen fiscal débil mantiene poca estabilidad de recaudación y gastos, ya sea dentro del sector petrolero o fuera. Esto se debe a su alta dependencia del sector petrolero, lo cual también caracteriza su alcance, donde se puede apreciar su poca diversidad de recaudación en otros sectores de la economía. Del lado del gasto, se suelen implementar programas de subsidio universal, regresivos e insostenibles a mediano plazo. En cuanto a sus componentes, hay una preferencia por la recaudación indirecta y por parte de los egresos, se muestra un gasto mínimo para

mantener el funcionamiento de la industria petrolera y un gasto social dependiente de la renta petrolera.

Por último, el régimen fiscal híbrido muestra una estabilidad en la recaudación a las compañías privadas, contrario frente empresas estatales del sector petrolero. En sus componentes fuera del sector petrolero existe potencial para establecer una recaudación directa y con un alcance suficiente para incorporar a varios sectores de la economía. El alcance de su gasto dentro del sector petrolero contempla gasto social focalizado para la promoción del desarrollo regional. Como componente potencial, se presentan incentivos para conformar un Fondo Petrolero, aunque con poco grado de transparencia. La falta de rendición de cuentas es más propensa en los diferentes componentes del gasto público. A continuación se muestra un cuadro resumen para identificar las características de nuestros tres tipos de regímenes fiscales.

CUADRO 1.2. Características de tres tipos ideales de regímenes fiscales

Tipo de régimen fiscal	Ingresos (impuestos)		Egresos (gasto)	
	Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Fuerte	Impuestos mínimos y estables	Alto potencial para tener una base fiscal sustentada en diversos sectores de la economía	Inversión alta y estable Potencial para conformar un Fondo Petrolero transparente y estable	Gran potencial para reformas fiscales para la rendición de cuentas del gasto
Débil	Impuestos altos e inestables hacia la empresa estatal petrolera.	Alta dependencia en el sector petrolero. Tendencia por la recaudación indirecta.	Gasto limitado al mantenimiento de operaciones. Poca inversión.	Gasto social y subsidios universales en función del ciclo de renta petrolera.

Híbrido	Impuestos altos inestables y estables hacia el capital privado	Potencial para tener una base fiscal sustentada en diversos sectores de la economía	Gasto dirigido a operaciones de la industria y promoción de desarrollo social regional Potencial para conformar un Fondo Petrolero.	Potencial para reformas fiscales para la rendición de cuentas del gasto

Fuente: elaboración propia.

Después de reconocer el tipo de regímenes fiscales del modelo teórico y desagregar sus características dentro y fuera del sector petrolero, la siguiente sección describirá el comportamiento de las variables intermedias que operan en la causalidad entre la estructura institucional de la industria petrolera y el régimen fiscal.

1.2 Variables intermedias entre la estructura institucional de la industria petrolera y el tipo régimen fiscal

La demostración empírica de la variación de la estructura institucional de la industria petrolera, documentada por Jones y Weinthal, abrió la posibilidad de explorar implicaciones teóricas de la relación causal entre esta variable y el tipo de régimen fiscal.

Las variables intermedias entre la influencia de la estructura institucional de la industria petrolera sobre el tipo de régimen fiscal son tres en el modelo teórico de Jones y Weinthal: costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder. [38] Estos son los tres pilares que explican el efecto entre la variable independiente sobre la dependiente en la presente investigación. A continuación, se presentarán las

[38] *Oil Is Not a Curse*, p. 45.

definiciones de cada variable intermedia para después presentar los escenarios teóricos bajo distintos tipos ideales de estructuras institucionales para la industria petrolera.

1.2.1 Costos de transacción, naturaleza de la estructura institucional

La primera variable intermedia que determina la influencia entre la estructura institucional de la industria petrolera y el tipo de régimen fiscal se trata de los costos de transacción. La definición de esta variable fue expuesta por Ronald Coase en su obra *The Nature of the Firm*. Para Coase, el costo de transacción implica el costo del sistema de precios, es decir, para realizar cualquier transacción en el mercado (contratos, negociaciones, información, etc.). La reducción de estos costos implica el incentivo más importante para crear una empresa y determina, a su vez, su diseño organizacional. El centro de esta teoría radica en el valor de la información y su naturaleza asimétrica al interior de la organización y entre actores, necesaria para cualquier tipo de transacción entre empresas o instituciones.[39] Cuando tal disparidad es alta, los costos de intercambio se elevan y generan incentivos para que los actores creen instituciones que reduzcan tales costos.[40] Teóricamente, la creación de instituciones o empresas es la búsqueda por una condición de mercado con equilibrio perfecto, sin costos de transacción.

La estructura institucional de la industria petrolera define los costos de transacción que influenciarán el tipo régimen fiscal. En función de los costos que resulten del arreglo al interior del sector, se delineará la estabilidad, alcance y composición de los egresos e ingresos estatales.[41] Sin embargo, esta variable intermedia no es la única que afecta las características de política fiscal; las expectativas sociales y

[39] Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm", *Economica*, 16 (1937), p. 394.

[40] Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1981. p.63.

[41] Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988, pp. 175 -185.

relaciones de poder representan otras variables intermedias como se explica más adelante.

La teoría de costos de transacción es útil en la medida que no se restringe a lado de la oferta en cuanto a la influencia que tiene sobre el tipo de régimen fiscal. Los precursores de la maldición de los recursos generalmente se enfocan en los incentivos que tienen los líderes estatales para establecer un régimen fiscal inestable debido al flujo de renta derivada del petróleo. Sin embargo, lejos de subestimar este punto de vista, el análisis de costos de transacción permite incorporar a más actores involucrados (población, compañías u organizaciones internacionales) en la configuración de sistema tributario de un determinado país, mismos que tienen intereses también en la estructura institucional de la industria petrolera.

En cuanto a nuestra variable independiente, la estructura de propiedad es la que precisamente define la configuración de los actores en el sector petrolero, sus demandas, incentivos y relaciones de poder. Esta variable establece una cuestión central para todas las organizaciones involucradas en la industria: ¿cómo gestionar el petróleo? E implícitamente, ¿cómo reducir los costos de transacción en la industria? La estructura institucional es la que determina el nivel de asimetría de información y, por lo tanto, las demandas de los actores por reducirla. Por lo tanto, un análisis de costos de transacción permite reconocer, por un lado, los incentivos de agentes y principales dentro de la estructura institucional de industria y por otro, cómo esta dinámica influye en la estabilidad, alcance y componentes del régimen fiscal.

1.2.2 Expectativas sociales, implicaciones fiscales

Las expectativas sociales es la segunda variable intermedia del modelo causal que se utiliza en esta investigación. A lo largo de la historia, las demandas para que los

gobiernos intervengan en la economía han tenido episodios de mayor y menor exigencia. Si acotamos el panorama histórico a la década de los ochenta y noventa, nos encontramos con el auge de las ideas neoliberales por reducir el papel del Estado en la economía. En particular, la exigencia social por reducir el gasto público a través de la elección de líderes como Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido.

Estas ideas tuvieron repercusiones concretas en la caída de los niveles de gasto público en los países de la OCDE durante estos años.[42] Sin embargo, a pesar de estas fluctuaciones de gasto, la idea de un Estado mínimo no se consolidó aún en estos años de mayor auge de ideas liberales. No obstante, una de las mayores repercusiones de tales ideas fue la transformación del diseño de políticas sociales bajo la introducción de una metodología focalizada, aunque aún persistieron las subvenciones universales.

En los países petroleros, podría inferirse que las expectativas sociales de gasto público están relacionadas con la dotación de hidrocarburos. Incluso, hay ejemplos donde las élites gobernantes anuncian etapas nuevas de desarrollo tras descubrimientos importantes. Quizá, mediáticamente se generen ciertas expectativas; sin embargo, a mediano plazo, lo que define la configuración de demandas sociales sobre la renta petrolera es la estructura institucional de la industria.[43]

Nuestra conceptualización de estructura institucional es consistente con la de Leif Wenar, pues se acepta el hecho de que se trata de la configuración de una serie de relaciones de quienes tienen derechos sobre los recursos petroleros. El Estado juega un papel determinante en esta definición, pues es el único que tiene la facultad para otorgar tales derechos. Entonces, las expectativas sociales son definidas por la estructura institucional debido a que la población es el actor "principal" de la renta petrolera. Por

[42] Vito Tanzi y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge, University Press, 2000, pp. 19-20.

[43] Leif Wenar, "Property Rights and the Resource Curse", *Philosophy and Public Affairs*, 1 (2007), pp. 66-69.

lo tanto, nuestra variable independiente es la que define la relación que tendrá cada uno de los "agentes", estatales o privados, frente a las expectativas de la población en un país petrolero.

Las expectativas sociales son una variable clave para los objetivos de "Buena Gobernanza" de Chatham House, donde se establece la importancia de ganar y retener la confianza pública. Este factor es necesario para construir consensos alrededor de objetivos nacionales sobre el sector de hidrocarburos. Su importancia es todavía mayor en situaciones donde la corrupción del país presenta altos índices o se viven conflictos políticos que ponen el riesgo la situación social.[44]

Como más adelante se detallará, la población siempre esperará beneficios derivados de las riquezas naturales de su país; sin embargo, el hecho de quien sea el actor que gestione directamente la renta, repercutirá en la forma en que la población exija estos beneficios. En caso de que sea el Estado, mediante una empresa estatal, quien tenga la responsabilidad de explotar el petróleo, las expectativas sociales se enfocarán en una distribución inmediata de tales recursos en diferentes tipos de servicios y bienes públicos.

Por otra parte, si la responsabilidad de explotación está a cargo de capital privado, la población no esperará una distribución, sino una redistribución a partir de un régimen fiscal eficiente que recaude la renta petrolera de tales agentes privados. Las expectativas sociales apuntan hacia diferentes procesos en función de cómo se configure institucionalmente la industria, lo cual también tiene efectos distintos en la forma en que se ejecuta el gasto público.

Las expectativas sociales que exigen una distribución directa por parte del Estado, tienden a configurar prácticas de subsidios universales o política sociales

[44] Valérie Marcel (ed.), "Guidelines for Good Governance in Emerging Oil and Gas Producers", *Chatham House*, septiembre de 2013, p.16.

clientelares debido al interés inmediato del Estado por legitimar el control de la industria petrolera. Ante la visibilidad de recursos extraídos por el Estado, se promoverá un gasto general a pesar de que beneficie más a ciertos sectores que otros. Otro tipo de gasto está relacionado con obras públicas atractivas, aunque no sean parte de una agenda social urgente. Además, las expectativas sociales que buscan una distribución directa tienden a incrementarse en función de los ciclos económicos de la industria. Si los precios del petróleo aumentan, las demandas sociales tendrán una dinámica procíclica. Por último, la visibilidad de control directo del gobierno también promueve que la población tenga mayor aversión esquemas tributarios directos debido a que reconocen la riqueza que el Estado extrae directamente del petróleo; por lo tanto, el Estado preferirá extraer menos recursos de la sociedad y además será de forma indirecta, como por ejemplo mediante el impuesto sobre valor agregado.

Por otra parte, si lo que se demanda es una redistribución, en el caso de que el capital privado sea el principal responsable de la explotación petrolera, el Estado tendrá incentivos para responsabilizarse de su política de ingresos y egresos e incluso promover prácticas de ahorro e inversión social sostenible. Por lo tanto, podemos concluir que las expectativas sociales han tenido un comportamiento histórico creciente en varias áreas de política pública y exigencias sobre diferentes tipos de responsabilidades que ha tenido el Estado. Sin embargo, la forma en que se configure institucionalmente la industria hará que estas expectativas se encausen hacia una exigencia de distribución o redistribución, lo cual genera presiones diferentes de demandas sociales en la forma en que se gestionan los recursos estatales.

1.2.3 Relaciones de poder, negociación y coerción

Los costos de transacción y las expectativas sociales influyen en los incentivos para que los actores que integran la estructura institucional de la industria petrolera demanden ciertos tipos de régimen fiscal: fuertes, débiles o híbridos. Como tercera variable intermedia que explica la influencia de la estructura institucional en el régimen fiscal se encuentra el papel de las relaciones de poder entre agentes y principales del sector petrolero.

La principal virtud del poder es su naturaleza que permite integrar, en este caso, a la estructura institucional de la industria petrolera. El poder establece relaciones de enfrentamiento, transferencias e intercambios.[45] Para Jones y Weinthal, existen dos tipos de relaciones de poder que puede promover una estructura institucional: negociación o coerción.[46] La negociación aparece cuando hay una suerte de interdependencia entre actores, lo cual implica ganancias y pérdidas en diferentes magnitudes para cada actor involucrado en el sector petrolero. Por otra parte, cuando existe una dependencia en la que un actor subordina a otro u otros, se promueve mecanismos de coerción que generan resultados suma cero.

Robert Dahl es quien ofrece una definición de poder relacional que se ajusta al de la presente investigación. El poder lo define como la manera en que un actor utiliza sus recursos para influenciar a otro actor en hacer o no algo. [47] Los actores involucrados en la estructura institucional de la industria petrolera presentan este comportamiento en función del marco normativo bajo el cual se rige.

Si las capacidades de los actores de la estructura institucional son similares y existe una suerte de interdependencia en la que se necesite de la voluntad de todos para

---

[45] Michel Crozier, "The Problem of Power", *Social Research*, 2 (1973), p. 215.

[46] *Oil Is Not a Curse*, p. 71.

[47] Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Estados Unidos, Yale University Press, 2005.

establecer y legitimar arreglos contractuales, entonces se establecerá una ruta de negociación para la configuración de la estructura. [48] Sin embargo, cuando uno tiene mayor capacidad sobre otro, existe la oportunidad de ejercer coerción a favor del que posee más recursos de cualquier tipo.

Para Crozier, sólo se puede entender las dinámicas de las negociaciones de poder bajo el marco de una organización. Es entonces cuando el poder no sólo aparece como una relación, sino como una variable intermedia determinada por la forma que se estructura institucionalmente la industria petrolera.[49] La estrategia de cada uno de los actores dependerá de los niveles de información asimétrica de cada uno y su incertidumbre determinará la vulnerabilidad respecto a los demás actores que intervienen en el sector petrolero.

En nuestro modelo teórico, partimos del supuesto que todos los actores involucrados en el sector petrolero buscarán obtener el máximo beneficio posible de renta. Un aspecto importante dentro de dinámicas de negociación, será la forma explícita o implícita en las que sucede. Una negociación implícita tiene lugar cuando los actores en una situación de interdependencia, tienen incentivos alineados para ocultar información a la población en general. Esto puede ser entre gobierno y su empresa estatal. Sin embargo, también existe el caso de una negociación explícita como lo es en el caso donde el gobierno requiere conocer la información de empresa privadas, al igual que la población.

[48] Los actores sólo podrán atender sus objetivos comunes mediante el ejercicio de las relaciones de poder y viceversa, sólo podrán ejercer su poder mediante la persecución de metas colectivas, mediante mecanismos de negociación (Michel Crozier, *op. cit*., p. 219).

[49] *Ibíd,* p. 219.

1.3 Modelos de estructuras institucionales y sus efectos sobre el régimen fiscal

Una vez que se revisaron las variables intermedias que operan en la influencia de la estructura institucional de la industria petrolera sobre el régimen fiscal, se requiere evaluar los comportamientos de estos elementos bajo diferentes modelos ideales de estructura institucional. En particular, para propósitos del caso de investigación venezolano, sólo se revisarán a detalle tres (P_2, S_1 y S_2) debido a que tal país no ha experimentado nunca en su historia una estructura de propiedad privada nacional (P_1).

1.3.1 Estructura institucional con control estatal (S_1)

El modelo S_1, en principio, representa la estructura más "conveniente" para los líderes nacionales, pues implica mayor control estatal sobre la industria petrolera de un país, relacionada a la toma de decisiones y a la captura de renta petrolera. Teóricamente, bajo esta estructura, el Estado tiene un completo margen de maniobra en la cadena de valor con apoyo de sus ministerios relacionados al sector, como el de Energía y de Finanzas, y la presencia de una empresa estatal petrolera (EEP).

George Philip describe la importancia que vieron los primeros Estados en crear sus propias EEP, cuyo objetivo fue establecer como política nacional el desarrollo a largo plazo basado en el petróleo.[50] Esta estrategia de gestión ha sido promovida en países en desarrollo y desarrollados. En 2003, se calcula que cien EEP producían alrededor de 73% de la producción mundial de petróleo.[51]

[50] George Philip, *The Political Economy of International Oil*, Reino Unido, Edinburgh University Press, 1994, p. 221 (en adelante *Political Economy of International Oil*).

[51] Charles McPherson, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook" en Jeffrey Davis, *et al.*, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil- Producing Countries*, Washington D.C., International Monetary Fund, 2003, pp. 185-186.

Dentro de S_1 se presenta una gran complejidad tras la aparente homogeneidad de objetivos estatales, pues además del enfrentamiento regular entre ministerios y EEP, se debe incluir un tercer grupo de interés en las decisiones de política energética: la población. El segundo reto histórico que enfrentan los Estados que adoptan este modelo tiene que ver con la poca capacidad tecnológica y de capital para desarrollar su industria petrolera. Para el caso de los países en desarrollo como Venezuela, la naciente industria a principios del siglo XX sólo podía dirigirse hacia la exportación por la falta de un mercado interno que aprovechara estos recursos.

La decisión de aprobar o no el apoyo de inversión extranjera es una opción que los líderes nacionales toman según las condiciones del mercado. Cuando son favorables, por precios altos por ejemplo, se presenta un crecimiento de intervención estatal en el sector; mientras que en caso contrario, se busca mayor apertura y competencia en los mercados internacionales.[52] Sin duda los precios no son la única variable que define los incentivos de la clase política; pero es uno los factores más importantes que se ha considerado.

Por otra parte, el inicio de la industria petrolera en países desarrollados no comenzó con la estructura institucional S_1, sino con un modelo P_1. Ya que sólo la inversión privada, ya sea nacional o extranjero, tiene el capital humano o financiero para sostener los costos hundidos que implica impulsar desde el principio el sector de hidrocarburos. Lo mismo sucedió con los países en desarrollo, que recurrieron a un modelo de inversión privada extranjera, $P_{2,}$ para comenzar su producción industrial de petróleo (esto se desarrolla en la siguiente sección).

Como ya se explicó, la teoría de Jones y Weinthal presenta como extremos ideales los modelos de estructura institucional S_1 y P_1. De manera teórica e intuitiva, ambos definen regímenes fiscales distintos en cuanto a estabilidad, alcance y

[52] Francisco Monaldi, "La Economía Política del Petróleo y el Gas en América Latina", *Plataforma Democrática*, Documento de Trabajo 9, 2010, p. 1 y 25.

composición de ingresos y egresos se trata. Mientras que la estructura institucional estatal con control genera incentivos que configuran regímenes fiscales débiles, en P_1 se genera lo contrario.[53] Una similitud que tienen es la ausencia de dos grupos de actores clave que sí aparecen en los demás modelos. En estas estructuras institucionales, los organismos internacionales o las compañías extranjeras tienen un rol, al menos mínimo, en la toma de decisiones del sector petrolero.[54]

Más allá de los matices de esta aseveración, lo importante en este punto es entender la causalidad por la que se producen regímenes fiscales fuertes, débiles o híbridos. Esto es crucial para el objeto de estudio de la investigación, ya que se revela una propuesta teórica que abre la posibilidad de contar con un régimen fiscal fuerte a pesar de contar con altas dotaciones de petróleo. Es decir, los efectos perversos no se vinculan con la riqueza natural, sino con la estructura institucional de la industria. Para comprender esto es necesario revisar las tres variables intermedias que permiten esta relación causal: costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder. En esta ocasión se analiza su comportamiento teórico bajo una estructura institucional estatal con control, S_1.

En la estructura institucional estatal con control, los costos de transacción son bajos debido a que el principal actor que participa en el sector es el Estado mediante sus ministerios, la empresa estatal petrolera y más recientemente, organizaciones gubernamentales autónomas como agencias reguladoras.[55] En principio, estos actores son los agentes que gestionan el valor generado dentro del sector. Generalmente, el objetivo común que se determina es de carácter político, acotado por los intereses de

[53] *Oil Is Not a Curse,* pp. 45-49.

[54] Caso contrario tienen las estructuras de propiedad extranjera como las circunstancias en las que se implementó la expropiación petrolera en México en 1938, donde había un alto riesgo de intervención militar por parte de Estados Unidos a solicitud del capital norteamericano que operaba en México (Joel S. Migdal, "Vision and Practice: The Leader, the State, and the Transformation of Society", *International Political Science Review*, 1 (1998), pp. 32 y 33).

[55] *Oil Is Not a Curse,* p. 50.

las élites. Esta situación suele dejar de lado la opción de buscar la eficiencia o maximización de beneficios para la empresa estatal petrolera.[56]

Eller, Hartley y Medlock estudian la operación ineficiente que padecen las empresas estatales petroleras, guiadas por intereses políticos de las élites gobernantes. Generalmente, los objetivos de este grupo definen la manera en que se redistribuirá la renta petrolera, lo cual altera los patrones de inversión de las EEP.[57] La relación entre el gobierno y su empresa estatal petrolera en S_1 tiende a reforzar los intereses mutuos por mantener un manejo discrecional de los recursos y así mantener bajos los costos de transacción y la promoción de un régimen fiscal inestable, con un alcance dependiente del petróleo y una composición sostenida por impuestos indirectos.[58] Además, los límites entre las responsabilidades de gestión y de rendición de cuentas se desdibujan en los Consejos Directivos de las EEP debido la discrecionalidad en la que se asignan y reasignan los lugares en dicho órgano. En caso de que un ministro o directivo vaya en contra de los objetivos de las élites gobernantes, se reemplaza por uno que sí atienda tales objetivos políticos.[59]

La divergencia de intereses entre élites gobernantes y directivos de las empresa estatales petroleras tiene cabida en la realidad pero no necesariamente en este modelo teórico. En nuestro caso de estudio se explicarán las particularidades de la estructura institucional de Venezuela. Como se detallará a lo largo de la investigación, en la década

[56] Un caso ejemplar es el de Arabia Saudita en 1976 cuando nacionalizó la compañía internacional Aramco. A partir de entonces, su transparencia al exterior es nula, mientras que al interior, entre accionistas y gobierno se garantiza (Paul Stevens, "Saudi Aramco, the jewel of the Crown" en David G. Víctor *et al., Oil and Governance, State-owned Enterprises and the World Energy Supply*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2012 p. 217 –en adelante *Oil and Governance*).

[57] S. L. Eller *et al*., "Empirical evidence on the operational efficiency of National Oil Companies*", The James Baker III Institute for Public Policy, Rice University,* 2007, p. 33.

[58] *Oil Is Not a Curse*, p. 53.

[59] Un caso reciente fue la destitución del presidente de la empresa Petrolera Estatal brasileña, Petrobras. Después de la suspensión del Dilma Rousseff a principios de 2016, el gobierno interino de Michel Temer, sustituyó inmediatamente a Aldemir Bendine por Pedro Parente, exministro de la Casa Civil y Planificación en el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso entre 1995 y 2002. Parente tiene una visión liberal cercana al presidente interno de Brasil (María Martín, "El nuevo Gobierno de Brasil sustituye al presidente de Petrobras", *El País*, 20 de mayo de 2016).

de los años ochenta y noventa, la empresa estatal venezolana, PDVSA, no sólo se convirtió en un modelo de eficiencia que privilegió la estabilidad financiera en lugar del gasto público, sino que además impuso límites a los intereses presidenciales respecto al uso discrecional de renta petrolera.[60] A pesar de este caso en particular, se puede sostener que en la estructura institucional S_1 los intereses entre diferentes actores estatales convergen generalmente a favor del uso discrecional de recursos para mantener bajos los costos de transacción y promover un régimen fiscal débil. Además, a largo plazo, se presenta una tendencia de descapitalización de las empresas estatales, lo cual genera un sobrendeudamiento difícil de subsanar para tales organizaciones estatales como es el caso actual en México.[61]

Esta situación evita que la población tenga incentivos para demandar el uso racional de renta petrolera, pues se beneficia de pagar bajas tasas de impuestos, generalmente indirectos. De tal manera, no hay condiciones para crear mecanismos de protección fiscal como los fondos de recursos naturales. Si llegan a crearse, tampoco hay el interés suficiente para que su gestión entre en un esquema de rendición de cuentas. Otra consecuencia fiscal recurrente que produce S_1 tiene que ver con esquemas "cuasi-fiscales" como subsidios energéticos que distorsionan el mercado y a largo plazo afectan a los consumidores.

En S_1, las expectativas sociales son altas porque el Estado controla la renta petrolera y le conviene políticamente compartir los beneficios de este hecho. Al controlar la estructura institucional, el Estado se convierte en agente de la población. Ante esta situación, las élites gobernantes se enfrentan con la exigencia social por redistribuir la renta petrolera con el fin mantener su legitimidad mediante obras o políticas públicas que impliquen una gran visibilidad. Generalmente, el resultado de este

[60] Terry Lynn Karl, *op. cit.,* pp. 138 -140.

[61] Ejemplos del sobrendeudamiento sistemático de las grandes empresas petroleras latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI en Maolis Castro, "El ocaso de las grandes petroleras latinoamericanas", *El País*, 12 de marzo de 2016.

tipo de demandas sociales es un régimen fiscal sin límites de gasto, es decir, con un alto alcance. Además, hay suficientes incentivos para dejar de lado la orientación comercial de la empresa estatal petrolera, la creación de un fondo de ingresos derivados del petróleo o la eliminación de subsidios universales en energía o desarrollo social.

La tendencia a incrementar el gasto público en S_1 tiene una limitación importante: los ciclos del mercado internacional de petróleo. Cuando se presentan bonanzas o precios altos de hidrocarburos, hay una propensión por aumentar el gasto; mientras que en fases de crisis, el gasto se restringe y se suele incurrir en deuda.[62]

Si bien el gobierno debe asegurar mantener un cierto nivel de ingreso para ofertar bienes y servicios públicos, bajo una estructura institucional S_1 se enfrenta al riesgo de establecer una política fiscal de impuestos directos hacia la industria petrolera. La población, al percibir la magnitud de la renta petrolera, preferirá que el gobierno extraiga de ahí los recursos y no de sus ingresos. Por lo tanto, establecer sistemas tributarios directos hacia la población se convierte en un alto riesgo político para los líderes gobernantes.

Otra característica de las expectativas sociales en S_1 es que, ante un Estado con notables fuentes de ingreso, se puede permear la idea de que éste tiene la capacidad y responsabilidad de dirigir la dinámica económica nacional, para beneficio público y privado. En el ámbito empresarial se pueden generar demandas para obtener apoyos para la industria, como subsidios energéticos.[63] Para el Estado, también puede resultar conveniente otorgar tales transferencias con la proyección de mejorar la economía y el empleo para la población.[64]

---

[62] Francisco Monaldi, "The Impact of the Decline in Oil Prices on the Economics, Politics and Oil Industry of Venezuela", *Center on Global Energy Policy, Columbia University*, septiembre de 2015, p. 5; Christian Ebeke y Constant Lonkeng, "Energy Subsidies and Public Social Spending: theory and evidence", Documento de trabajo 101, *Fondo Monetario Internacional*, mayo de 2015, pp. 3-5.

[63] "Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative", *IEA, OPEC, OECD, Banco Mundial*, 16 de junio de 2010, pp. 23 y 37.

[64] William F. Maloney, "Innovation and Growth in Resource Rich Countries", *Banco Central de Chile*, Documento de trabajo 148, 2002.

En resumen, las altas expectativas sociales que se generan en S_1 promueven un interés compartido entre Estado y población para no establecer un régimen fiscal fuerte. Ambos actores se benefician de ello a corto plazo, pues la población o el sector empresarial no ven afectado su ingreso y el Estado adquiere recursos suficientes para ofrecer bienes y servicios públicos.

En la estructura institucional S_1, se presenta una interdependencia en las relaciones de poder entre los actores implicados. De tal manera, se genera un ambiente propicio para la negociación, en este caso, de ocultar información para promover el uso discrecional de recursos. Este modelo presenta importantes deficiencias para establecer procesos de rendición de cuentas o transparencia, lo cual promueve un régimen fiscal débil.

Tal interdependencia radica en que las élites gobernantes y los directivos de la empresa estatal petrolera necesitan un apoyo mutuo para responder a su principal, la población. Con bajos costos de transacción y altas expectativas de redistribución de la renta petrolera; ambos actores encuentran un interés en común por ocultar el valor de tal recurso natural. La información oculta incluye los ingresos que se dirigen al Estado y la forma en que se gestiona la producción por parte de la empresa estatal petrolera. Además, el hecho de mantener un sistema de tributación directa mínimo provoca poco interés por parte de la población para conocer cómo, cuánto y en qué se gasta.[65]

Esta situación de secrecía tiene implicaciones negativas para el régimen fiscal debido a la falta de instituciones que limiten la negociación entre élites gobernantes y directivos de la empresa estatal petrolera. Además, a largo plazo, perjudica las expectativas de crecimiento económico debido a la falta de conocimiento financiero entre ambos actores estatales, lo cual genera consecuencias negativas para la planeación de inversión pública y privada. Por lo tanto, las relaciones de poder en la estructura

[65] *Oil Is Not A Curse*, p. 70-73.

institucional S_1 promueven corrupción y falta de transparencia, además del riesgo de viabilidad operativa de la empresa estatal petrolera y las finanzas públicas.

A continuación, se presenta un cuadro que resumen las aseveraciones teóricas anteriormente descritas. Primero, se muestra el comportamiento de las variables intermedias bajo una estructura institucional estatal con control. Los bajos costos de transacción, que teóricamente se establecen bajo S_1, hacen que las élites gobernantes tengan a su disposición la operación de la EEP, y con ello, se promueva su endeudamiento, baja inversión dentro del sector y un manejo discrecional de las operaciones.

Por otra parte, las altas expectativas sociales hacen rentable, desde un punto de vista político, promover un gasto sin límites para distribuir de manera insostenible y a discreción los recursos a través de subsidios universales. Este hecho perjudica, al mismo tiempo, la atención que se le da a la industria petrolera en materia de innovación y desarrollo. Por último, las relaciones de poder tienen una dinámica de interdependencia y "complicidad" entre las élites gobernantes y los directivos de la EEP, por lo que se evita cualquier mecanismo de rendición de cuentas frente a la población con el fin de mantener el control de la renta petrolera.

CUADRO 1.3. Influencia de la estructura institucional de la industria petrolera S_1 en variables intermedias y régimen fiscal

Variables intermedias		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Bajos	Altas	Interdependencia
Objetivos políticos comunes sobre la política petrolera entre dependencias del Estado.	Demanda por recibir los beneficios de la renta petrolera, aunque no se tenga un pleno conocimiento de su magnitud	Ambiente de cooperación y rechazo al conflicto interestatal con el fin de conservar privilegios.

Régimen fiscal: débil			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos altos e inestables hacia la empresa estatal petrolera.	Alta dependencia en el sector petrolero. Tendencia por la recaudación indirecta.	Gasto limitado al mantenimiento de operaciones. Poca inversión.	Gasto social y subsidios universales en función del ciclo de renta petrolera.

Fuente: elaboración propia.

1.3.2 Estructura institucional extranjera privada (P_2)

El surgimiento de la industria petrolera en cualquier país requiere de un importante capital para su desarrollo inicial. El incurrir en esta actividad económica implica asumir costos hundidos de gran magnitud, lo cual sólo puede ser sostenido por inversionistas privados. Así es como se inició la explotación de petróleo en Estados Unidos: con capital privado.

Sin embargo, los gobiernos son parte fundamental en el desarrollo de la industria petrolera pues, entre varios aspectos, otorgan legitimidad a cualquier tipo de arreglo contractual.[66] Sin embargo, es el capital privado el responsable de los grandes desarrollos de la industria a nivel mundial. Además, como se expuso gráficamente al inicio del capítulo, la intervención de inversionistas privados es el patrón más común en las estructura de propiedad industrial a lo largo de la historia. Durante la primera

[66] Jenik Radon, "How to Negotiate an Oil Agreement", en Jeffrey Sachs, *et al., op. cit.,* p. 84.

mitad del siglo XX, la estructura de propiedad P_2 fue liderada por grandes compañías multinacionales como Standard Oil of New Jersey, Royal Dutch Shell y British Petroleum Company. A partir de 1970, las estructuras institucionales estatales comenzaron su auge; sin embargo, en la década de los noventa y principios del siglo XXI, el tipo P_2 resurgió. Según datos de Jones y Weinthal, para 1995, "sólo 12 países ricos en petróleo adoptaron S_1, mientras que 17 optaron por S_2 y 15 por P_2 ".[67]

El gran distintivo de la estructura P_2 es la participación de la inversión extranjera. El modelo S_1 sí contempla la influencia internacional, pero relacionada a dinámicas del mercado global de petróleo o presiones políticas entre países. En contraste con P_2, la intervención de inversionistas extranjeros en S_1 es algo poco deseable para las élites gobernantes por el hecho de distribuir la renta petrolera entre más actores.

En P_2 el capital privado tiene el rol de actor "agente" frente a la renta petrolera al ejecutar la producción; mientras que el gobierno se limita a las tareas de recaudación fiscal y regulación. Por lo tanto, estos dos actores se posicionan como agentes de la riqueza del petróleo, mientras que la población es el "principal".

La estructura institucional P_2 ha presentado diferentes efectos en cuanto los tipos de regímenes fiscales que ha producido a lo largo de la historia. Este matiz deja claro que no se pretende demostrar que la estructura institucional es la única variable que define el tipo de política fiscal de un país petrolero. Surgen otros factores, tales como el mercado internacional, cambios tecnológicos, crisis políticas o la creación de nuevos organismos internacionales, que modifican algunos efectos de la estructura institucional sobre los regímenes fiscales.

Si se tiene en cuenta la hegemonía de las grandes compañías multinacionales a principios del siglo XX, podemos comprobar, como lo demuestran Jones y Weinthal, que las estructuras institucionales más frecuentes fueron los tipos S_1 y P_2. En este caso,

[67] *Oil is Not a Curse*, p. 182.

interesa explicar qué tipo de efectos sobre el régimen fiscal tiene el modelo P_2. Para ello, segregaremos el análisis en ingresos y egresos, y a su vez en resultados internos y externos del sector petrolero.

Para el periodo comprendido entre 1900 y 1960, de lado de los ingresos, se presenta un efecto en el que los impuestos al capital privado son mínimos y estables. Al mismo tiempo, se identifica una propensión por mantener alta dependencia fiscal sobre el sector de hidrocarburos. En cuanto a la influencia en la gestión de egresos, al interior de la industria, se asimila un gasto acotado a la explotación continua de las reservas de petróleo por parte del capital privado, mientras que el gobierno refleja un gasto mínimo, a pesar de no contar con restricciones para ejercerlo.[68]

Con la creación de las empresas estatales petroleras, derivado de la conformación de Estados más complejos a mediados de siglo XX, el modelo P_2 enfrenta otras alternativas de estructuras con mayor intervención estatal, principalmente por un creciente apetito de apropiación de renta petrolera por parte de las élites gobernantes. Este fenómeno fomentó inestabilidad en los impuestos que se recaudan del capital privado, al mismo tiempo que se elevan continuamente.[69]

Además, el Estado, al transformarse en unidades burocráticas más complejas, requería de una base fiscal más estable, por lo que hubo una propensión por diversificar la economía. Con ello, se crearon las condiciones para implementar reformas a favor de la rendición de cuentas del presupuesto público. Esto ocurre por el hecho de la entrada de más actores al sistema de recaudación fiscal. Sin embargo, el capital privado limitó su

[68] *Ibíd,* p. 182.

[69] Después de la segunda guerra mundial, se impulsó un movimiento nacionalista en Irán, liderado por el Frente Nacional en contra del monopolio que ejercía Inglaterra sobre los recursos petroleros. Ante esta situación, Estados Unidos intervino para establecer un acuerdo de concesiones en el que el gobierno Iraní y el norteamericano se beneficiaran. En primer lugar, se aseguró un régimen contractual que repartía la mitad de las utilidades entre el gobierno y las compañías extranjeras. Además, Estados Unidos logró entrar al mercado de Medio Oriente con el aumento de participación de sus empresas privadas en las operaciones que ya tenía Britsh Petroleum Company (Massaud Karshenas, *Oil, State and Industralization in Iran*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, p. 85).

inversión por el riesgo creciente de mayor intervención estatal e incluso de expropiación.[70]

A finales del siglo XX, se presentó un retorno de la estructura institucional privada extranjera debido a la ineficiencia de las empresa estatales petroleras y a la necesidad de explotar petróleo en proyectos de mayor dificultad, los cuales requerían mayor inversión y capacidad tecnológica.[71] La necesidad de los países petroleros por aumentar sus reservas probadas abrió la posibilidad de mantener tasas de impuestos estables, aunque altos, al capital privado extranjero. El nuevo impulso de esta inversión fue acompañado de nuevos compromisos por aportar no sólo ingresos al Estado, sino promover el desarrollo social y ambiental en las regiones donde operaban. Bajo esta estructura también se abrieron oportunidades para diversificar y ampliar la base tributaria, introducir mayores impuestos directos y establecer mayores controles al ejercicio del gasto público. A continuación se muestra una tabla que resumen, en términos teóricos, los posibles resultados fiscales que puede producir una estructura institucional privada extranjera a partir de las observaciones de Jones y Weinthal.

[70] EL riesgo de expropiación se eleva frente a periodos de precios altos y países con instituciones débiles, algo característico en los proceso de nacionalización a mediados del siglo XX (Sergei Gurievy, *et al*., "Determinants of Expropiation in the Oil Sector: a theory and evidence from panel data", Documento de trabajo 115, *Centre for Economic and Financial Research at New Economic School*, 2007, p. 20).

[71] Esto se puede demostrar con la caída de la producción por parte de empresas Petroleras entre 1970 y 1989 (Peter A. Nolan and Mark C. Thurber, "On the State's Choice of Oil Company: Risk Management and the Frontier of the Petroleum Industry", Documento de trabajo 99, *Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University*, diciembre de 2010, p. 36).

CUADRO 1.4. Posibles resultados fiscales bajo la estructura institucional P_2

Periodo	Efectos en el régimen fiscal			
	Ingresos (impuestos)		Egresos (gasto)	
	Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
1900-1960	Impuestos al capital privado mínimos y estables	Alta dependencia en el sector petrolero	Gasto mínimo y estable del capital privado	Gasto mínimo del gobierno, a pesar de no tener límites formales
1960-1990	Impuestos altos e inestables hacia el capital privado	Potencial para tener una base fiscal sustentada en diversos sectores de la economía	Gasto limitado al mantenimiento de operaciones	Potencial para reformas fiscales para la rendición de cuentas del gasto
1990-2005	Impuestos altos inestables y estables hacia el capital privado	Gran potencial para tener una base fiscal sustentada en diversos sectores de la economía	Gasto dirigido a operaciones de la industria y promoción de desarrollo social regional Potencial para conformar un Fondo Petrolero transparente y estable	Gran potencial para reformas fiscales que mejoren la rendición de cuentas del gasto y se establezcan límites en los egresos

Fuente: *Oil is Not Curse*, pp. 184-185.

Para propósitos de nuestra investigación, interesa revisar cómo funcionan las variables intermedias bajo la estructura P_2, y cómo éstas a su vez influyen en los regímenes fiscales a finales del siglo XX. En primer lugar, la configuración P_2 promueve altos costos de transacción por la contraposición de intereses entre inversionistas extranjeros y élites gobernantes. Teóricamente, los primeros buscarán siempre la optimización de sus utilidades, mientras que los segundos presionarán por obtener mayor renta petrolera dentro del presupuesto público. Para que la industria pueda funcionar, ambos actores presentan incentivos suficientes para promover sistemas fiscales y contractuales estables y transparentes. Además, la intervención

contemporánea de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, ejerce mayor presión por disminuir las asimetrías de información.[72]

Durante el tercer periodo de análisis, que incluye los años de nuestro caso de estudio (1990-2005), las observaciones de Jones y Weinthal describen que los esquemas contractuales han cambiado en dos aspectos fundamentales. El primero tiene que ver con la diversificación de tipos de contractos a los que el capital privado tiene posibilidad de celebrar con gobiernos nacionales.[73] El segundo aspecto tiene que ver con el surgimiento de salvaguardas para el capital privado ante el riesgo de expropiaciones. Esto quiere decir que, con base en las experiencias de décadas anteriores, los inversionistas extranjeros han creado cláusulas de estabilidad y arbitraje internacional para prevenir riesgos de inversión.[74] A cambio, se han desarrollado formas de cooperación para el desarrollo en regiones de producción petrolera, lo cual se estipula en el contenido nacional de los contratos, es decir, cláusulas que benefician al mercado nacional.[75]

La dinámica de contratos en el primer periodo de explotación petrolera (1900-1960) resultó favorable para el capital privado en términos de estabilidad y bajos impuestos, principalmente porque los gobiernos no fueron dependientes de tales ingresos. Sin embargo, para la segunda mitad de siglo, los países petroleros comenzaron a generar mayor dependencia de tales recursos, por lo cual elevaron progresivamente su participación y promovieron inestabilidad en los acuerdos. En el tercer periodo, la inversión privada también intentó mantener ciertos candados ex ante para evitar la

[72] Estandarización de contratos para minimizar costos de transacción (North, *op. cit.*, p.26).

[73] Ver características de diferentes tipos de contratos como: concesiones, licencias, joint ventures, producción compartida, entre otros (Jenik Radon, "The ABCs of Petroleum Contracts: License-Concession Agreements, Joint Ventures, and Production-sharing Agreements" Tsalik y Schiffrin (eds.), *Covering Oil*, pp. 63-71).

[74] Ernest E. Smith y John S. Dzienkowski, "A Fifty-Year Prospective on World Petroleum Arrangements", *Texas International Law Journal*, 10 (1989), p. 26-28.

[75] Valérie Marcel (ed.), *op. cit.*, p. 6.

inestabilidad, pero el gobierno siempre buscó mantener la flexibilidad para ajustar los términos contractuales en función del contexto internacional.

Un ejemplo de la evolución de términos contractuales a principios del siglo XXI puede ser la disputa entre el gobierno ecuatoriano y ChevronTexaco en 2003. La controversia legal estuvo relacionada con daños ambientales en los que presuntamente incurrió la compañía internacional entre 1972 y 1990 en la región amazónica del Lago Agrio. No obstante, la empresa argumentó que cualquier daño ambiental estaba contemplado en los acuerdos contractuales. En 1992 vendió el proyecto a la Empresa Petrolera Estatal, PetroEcuador y además, invirtió 40 millones de dólares en un plan multianual para el control ambiental de la región. La empresa sostuvo que sus pruebas ambientales se ajustaron a los estándares de la Organización Mundial de la Salud.[76] Más allá de las controversias subsecuentes y de la efectividad de las acciones de ChevronTexaco, este es un ejemplo de los términos contractuales que contemplan apoyos en materia ambiental y social ex ante.

En cuanto a las expectativas sociales, la estructura P_2 fomentó altas demandas de la población en la segunda mitad de siglo XX. En estas décadas surgió la idea nacionalista de concebir al capital extranjero privado como explotador de recursos en perjuicio de los intereses nacionales. Este efecto negativo se disminuyó cuando organismos internacionales presionaron a las compañías extranjeras para que promovieran desarrollo regional donde operaban.[77] Por lo tanto, las demandas sociales van más allá de exigir un sistema fiscal con rendición de cuentas, sino se esperan servicios y bienes públicos tangibles derivados de la renta petrolera, ya sea por parte del Estado o del capital privado.

[76] Nicholas Rosen, "Lago Agrio: Ecuador's Bitter Aftertaste", en *Covering Oil*, pp. 82-83.

[77] Tal es el ejemplo de Amazon For Life, quien ha impulsado a las comunidades locales de la región del Lago Agrio en Ecuador en las disputas contra ChevronTexaco por la contaminación del área (*Ibíd*).

Por otra parte, esta forma de estructura también promueve la participación de otros sectores de la economía en la industria petrolera. En el primer periodo del siglo aún se mantenía secrecía en la operación de compañías privadas; sin embargo, décadas después, los gobiernos y el capital privado de cada país también presionaron por vincularse con el desarrollo económico general. Por lo tanto, es posible evitar enclaves económicos bajo la estructura P_2.[78]

El comportamiento de las relaciones de poder, la tercera variable intermedia, es similar a lo largo de los tres periodos de análisis bajo la estructura institucional P_2, ya que se configura una relación de dependencia entre gobierno y compañías extranjeras. Por lo tanto, en esta estructura se promueve cierta coerción por parte de las élites gobernantes sobre la inversión privada extranjera mediante ajustes al modelo contractual estandarizado que ya se mencionó. Sin embargo, a finales de siglo, la influencia de los organismos internacionales provocó cuestionamientos a la presión que el gobierno ejercía sobre la industria petrolera. Surgieron críticas a los modelos de sustitución de importaciones, subsidios universales o ineficiencias de EEP.[79]

Ante los mecanismos de coerción estatal, los organismos internacionales han otorgado apoyo a las compañías extranjeras para disminuir el riesgo de enfrentar cambios abruptos en los términos contractuales con gobiernos de países petroleros.[80] Además, la colaboración de estos actores internacionales ha logrado promover la creación de instituciones como los Fondos Petroleros. El papel de los organismos internacionales ha logrado ser contrapeso de los intereses de las élites gobernantes, incluso en procesos para renegociar contratos. Otro factor importante en las relaciones de poder tiene que ver con la implementación de políticas corporativas socialmente

[78] "Extractive Industries Review", *Banco Mundial*, 2004, p.25.

[79] Joseph E. Stiglitz, "What is the role of the state?" en Jeffrey D. Sachs, *op. cit*., p. 23-24.

[80] Carl P. Parrini, sobre: Kenneth A. Rodman, "*Sanctity Versus Sovereignty: The United States and the Nationalization of Natural Resource Investments,* Estados Unidos, Columbia University Press, 1998, *The Journal of American History*, 2 (1989), p. 653.

responsables. Si el capital privado logra promover el desarrollo local de las regiones donde opera, el equilibrio de poderes puede cambiar. Cuando las compañías extranjeras se involucran en este tipo de políticas, éstas contraen un compromiso frente al gobierno y la población, que les permite tener mayor legitimidad y reducir la coerción estatal. Por lo tanto, si esto sucede, los organismos internacionales y estas empresas extranjeras buscarán, a cambio, impulsar un régimen fiscal estable.[81]

A grandes rasgos, el balance de relaciones de poder favoreció a las compañías extranjeras en la primera mitad del siglo XX; mientras que en la segunda mitad, los países petroleros lograron cooperar e impulsar proyectos nacionalistas sustentados en la creación de Empresa estatales petroleras. Por otra parte, en las últimas décadas se experimenta un retorno del capital extranjero con una estrategia diferente de intervención.[82] Junto con la aparición de organismos internacionales, se impulsa la promoción del desarrollo local en países petroleros para ganar legitimidad frente a la población y así, promover regímenes fiscales fuertes. Con el fin de resumir la lógica teórica de los efectos de la estructura institucional de la industria petrolera con mayor participación de la inversión extranjera privada, a continuación se muestra un cuadro resumen del comportamiento antes descrito de las variables intermedias y los efectos en el régimen fiscal esperado (híbrido) para el periodo de nuestro caso de estudio (1989-2008).

[81] *Oil Is Not a Curse*, p. 214.

[82] Robert A. James, "Strategic Alliances Between National and International Oil Companies", Documento de trabajo 104, *Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University*, octubre de 2011, p. 5.

CUADRO 1.5. Influencia de la estructura institucional de la industria petrolera P_2 en variables intermedias y régimen fiscal

Variables intermedias		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	Altas	Dependencia
Asimetría de información respecto a la operación del capital privado y la renta petrolera generada.	Demanda por recibir los beneficios de la renta petrolera.	Propensión a que élites gobernantes ejerzan coerción hacia el capital privado para controlar la distribución de la renta petrolera. El capital privado procurará involucrarse en el desarrollo social local para reducir tal coerción.

Régimen fiscal: híbrido			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos altos e inestables hacia la Empresa estatal petrolera. Impuestos estables hacia el capital privado extranjero.	Gran potencial para tener una base fiscal sustentada en diversos sectores de la economía	Gasto dirigido a operaciones de la industria y promoción de desarrollo social regional Potencial para conformar un Fondo Petrolero	Gran potencial para reformas fiscales que mejoren la rendición de cuentas del gasto y se establezcan límites en los egresos

Fuente: elaboración propia.

1.3.3 Estructura institucional estatal sin control (S_2)

La diferencia de la estructura institucional sin control S_2 con P_2 radica en que el capital privado tiene responsabilidad gerencial menor frente al Estado. Desde la perspectiva de las élites gobernantes, esta estructura resulta más conveniente respecto al control que se tiene sobre el sector y su renta. Al igual que en S_1, la Empresa estatal petrolera tiene una función clave para salvaguardar los intereses del gobierno. En particular, ésta puede ayudar en la negociación de contratos con compañías privadas a lo largo de la cadena de

valor del sector petrolero.[83] Además, la EEP también ofrece mayor información a las élites gobernantes sobre cómo funciona la explotación petrolera.

Para este tipo de estructura, los "agentes" pueden ser tanto el capital privado, como el gobierno, según la proporción en que participen en la explotación de petróleo (específicamente importa el papel de la Empresa estatal petrolera). Por otra parte, el "principal" es la población al igual que en P_2.

Durante la primera mitad del siglo XX, la estructura de propiedad estatal sin control coincide con el tipo P_2 en cuanto a los efectos sobre el régimen fiscal y, por lo tanto, en el comportamiento de los componentes causales: costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder. El principal factor de esta coincidencia tiene que ver con la falta de desarrollo de empresa estatales petroleras, las cuales, en gran medida, marcan la diferencia entre estos tipos de estructuras de propiedad. Otras causas están relacionadas con la falta de capacidades de los ministerios de energía y la existencia de agencias reguladoras profesionales.[84]

En la década de los sesenta, S_2 se diferencia de P_2 al experimentar el desarrollo de las capacidades estatales antes mencionadas, específicamente por la creación de las EEP. De lado de los ingresos fiscales, no sólo se aumentan los impuestos al capital privado; sino también a estas nuevas compañías estatales. Por otra parte, la designación de la producción de petróleo entre las compañías extranjeras y la empresa nacional determinarán la posibilidad de diversificar la base tributaria nacional. Intuitivamente, y con base en el modelo anterior, entre más participación de inversionistas extranjeros, mayor posibilidades habrá de depender menos de los ingresos petroleros.

Generalmente, si se opta por otorgar mayor participación a la EEP, mayor será la dependencia petrolera debido a que siempre el régimen tributario será más severo con

[83] Kirsten Bindemann, "Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis", Documento de trabajo 25, *Oxford Institute for Energy Studies*, 1999, p. 11.

[84] *Oil Is Not a Curse*, p. 195.

este tipo de instituciones.[85] Por otra parte, al igual que en P_2, el gasto privado se limitará a sus operaciones de producción. Los inversionistas se mantendrán atentos del riesgo que implica el aumento sistemático de impuestos y las posibilidades de expropiación.

Para propósitos de la investigación, el periodo de mayor relevancia es el tercero (1990-2005). Aquí se presentan las mayores diferencias entre los modelos de estructura anteriormente descritos. En primer lugar, como ya se mencionó, la influencia de organismos internacionales sobre los términos contractuales dio lugar a nuevos acuerdos relacionados con la promoción de desarrollo y sustentabilidad. Además, el hecho de contar con una EEP, permitió que los Estados ejercieran mayor presión fiscal a ésta que a compañías privadas. Por lo tanto, en esta estructura cabe la posibilidad de que el capital privado cuente con tasas impositivas estables y así, tenga mayor certeza en las decisiones de inversión a largo plazo.[86] Otro efecto esperado con la presencia de una EEP, es que el Estado buscará desarrollarla con el incentivo de tener mayor participación en el sector y apropiarse de mayor renta petrolera. Por lo tanto, habrá una propensión por mantener una base fiscal dependiente del petróleo. Si el Estado decide tomar esta ruta, la EEP deberá incrementar su gasto de manera progresiva e incluso podrá conformar un Fondo Petrolero, aunque carezca de transparencia y rendición de cuentas. Lo mismo se espera que pasé en cuanto al gasto público, donde será difícil identificar reformas que aumenten los impuestos directos a la población. A continuación, se muestra en el siguiente cuadro, un resumen de las observaciones identificadas por Jones y Weinthal.

[85] Peter A. Nolan and Mark C. Thurber, *op. cit.,* pp. 20-22.
[86] *Ibíd,* p.19.

CUADRO1.6. Posibles resultados fiscales bajo la estructura institucional S_2

Periodo	Efectos en el régimen fiscal			
	Ingresos (impuestos)		Egresos (gasto)	
	Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
1900-1960	Impuestos a capital privado mínimos y estables	Alta dependencia en el sector petrolero	Gasto mínimo y estable del capital privado	Gasto mínimo del gobierno, a pesar de no tener límites formales
1960-1990	Impuestos altos e inestables hacia el capital privado y Empresa estatal petrolera	Propensión a mantener una base fiscal dependiente del petróleo	Gasto del capital privado limitado al mantenimiento de operaciones Gasto de la Empresa estatal petrolera sin restricciones	Bajo potencial para reformas fiscales para la rendición de cuentas del gasto
1990-2005	Impuestos altos e inestables hacia la Empresa estatal petrolera Impuestos altos, estables o inestables, hacia el capital privado	Propensión a mantener una base fiscal dependiente del petróleo	Gasto del capital privado dirigido a operaciones de la industria y promoción de desarrollo social regional Gasto de la Empresa estatal petrolera sin restricciones Potencial para conformar un Fondo Petrolero transparente	Bajo potencial para reformas fiscales para la rendición de cuentas del gasto

Fuente: *Oil is Not Curse*, pp. 184-185.

Como ya se apuntó, la estructura institucional estatal sin control presenta la misma contradicción de intereses entre el Estado y las compañías petroleras internacionales. Esto provoca que los costos de transacción sean altos, por lo que se ha requerido un desarrollo de regímenes contractuales a los largo del último siglo para que funcione la colaboración entre estos dos actores. Desde 1960 se ha optado por la estandarización de contratos, el más común en la industria ha sido el de producción compartida.[87]

[87] Kirsten Bindemann, *op. cit.,* pp. 13 -28.

En el análisis de Jones y Weinthal no se toma en cuenta explícitamente el papel que puede llegar a tener la EEP sobre los costos de transacción. Sin embargo, si el Estado privilegia progresivamente a su compañía estatal, puede reducir los costos de transacción. Este hecho puede explicar que los impuestos sean más elevados e inestables hacia las EEP que a las compañías extranjeras en el periodo 1990-2005.

Por otra parte, la estructura S_2 presenta expectativas sociales similares a P_2 (altas) debido al aumento generalizado de demandas sociales conforme avanzó el siglo XX. Además, la presencia de Empresa estatales petroleras promovió mayores demandas por parte de la población para exigir un gobierno responsable en la redistribución de la renta petrolera a favor de los intereses nacionales. Por lo tanto, las EEP presentan un conflicto de objetivos: por un lado deben cumplir con metas comerciales y por otro, satisfacer intereses políticos.[88]

Las altas expectativas sociales en S_2 también generan efectos perversos del lado del gasto público, pues la presión de la población por obtener más servicios públicos o beneficiarse de programas sociales, lleva a que el Estado tenga menos restricciones y transparencia del gasto. Incluso, si se llegará a consolidar un Fondo Petrolero, éste puede carecer de mecanismos de rendición de cuentas.[89]

En cuanto a las relaciones de poder, la estructura S_2 también revela una relación de dependencia entre gobiernos y compañías extranjeras, y al mismo tiempo, de un grado de interdependencia con la EEP. De cualquier forma, en los primeros dos periodos de análisis, el modelo contractual y la ruta hacia su estandarización fue la solución para articular esta estructura industrial. Sin embargo, en el tercer periodo proliferaron las críticas a este sistema por fallas en el manejo de finanzas públicas y eficiencia en la gestión del petróleo. A partir de la década de los ochenta, los organismos internacionales impulsaron la idea de ver a las compañías extranjeras como socios potenciales, en lugar

[88] Peter A. Nolan and Mark C. Thurber, *op. cit.,* pp. 20-22.
[89] Andrew Bauer, *op. cit.,* p. 76.

de competidores de las EEP.[90] Además, involucraron al capital extranjero en la promoción de transparencia, protección de derechos humanos y buenas prácticas en el ámbito laboral y ambiental.

En la estructura P_2 se sugiere que las políticas corporativas socialmente responsables promueven cierta estabilidad y transparencia en el régimen fiscal y contractual entre el gobierno y las compañías privadas. Además, la presencia de una EEP, puede obstaculizar este tipo de efectos positivos. A pesar de los esfuerzos de organismos internacionales y el capital privado, persiste la poca probabilidad de que el régimen tributario de la Empresas Estatal Petrolera sea estable o transparente.

En resumen, dentro de nuestro periodo de análisis (1989-2008), el comportamiento de las variables intermedias observado bajo la estructura institucional de la industria petrolera S_2 es el siguiente. En primer lugar, se suelen presentar costos de transacción altos debido a las contradicciones programáticas entre el Estado y las compañías extranjeras. En segundo lugar, las altas expectativas sociales son altas por recibir beneficios derivados de la renta petrolera. Y por último, las relaciones de poder operan en dos vías. Primero se presenta una dinámica de interdependencia entre la élite gobernantes y la EEP. Y segundo, persiste una relación de dependencia entre la élite gobernante y el capital privado extranjero, lo cual promueve mecanismos de coerción en función de la magnitud de participación de las compañías extranjeras en la producción petrolera.

El resultado fiscal esperado es un régimen fiscal híbrido, el cual suele promover incentivos positivos para el capital privado extranjero, mientras que la inestabilidad recae sobre la empresa estatal petrolera. Fuera del sector, hay incentivos para diversificar el alcance de la base tributaria y promover reformas fiscales a favor de una recaudación directa. El alcance del gasto público fuera del sector se limita en menor

[90] Robert A. James, *op. cit.,* pp. 23 -25.

medida que en P_2; sin embargo, se incentiva dentro del sector petrolero en mayor inversión.

CUADRO 1.7. Influencia de la estructura institucional de la industria petrolera S_2 en variables intermedias y régimen fiscal

Variables intermedias		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	Altas	Dependencia
Asimetría de información respecto a la operación del capital privado y la renta petrolera generada.	Demanda por recibir los beneficios de la renta petrolera.	Propensión a que élites gobernantes ejerzan coerción hacia el capital privado para controlar la distribución de la renta petrolera. El capital privado procurará involucrarse en el desarrollo social local para reducir tal coerción.

Régimen fiscal: híbrido			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos altos e inestables hacia la empresa estatal petrolera. Impuestos estables hacia el capital privado extranjero.	Gran potencial para tener una base fiscal sustentada en diversos sectores de la economía	Gasto dirigido a operaciones de la industria y promoción de desarrollo social regional Potencial para conformar un Fondo Petrolero	Gran potencial para reformas fiscales que mejoren la rendición de cuentas del gasto y se establezcan límites en los egresos

Fuente: elaboración propia.

1.4 Consideraciones teóricas para el caso venezolano

El reconocimiento de la estructura institucional de la industria petrolera como variable abre nuevas oportunidades de análisis para la gobernanza del sector y para comprender cómo ésta tiene efectos directos en otras áreas políticas o económicas, como los regímenes fiscales.

La teoría de Jones y Weinthal será útil para organizar el análisis del caso de la industria petrolera venezolana entre 1989 y 2008, más no suficiente. Como toda teoría, los modelos ideales que se revisaron no necesariamente se ajustarán a la estructura de la industria petrolera en Venezuela. En primer lugar, se podrá a prueba la clasificación de estructura institucional que anticipan Jones y Weinthal en su investigación. Ellas argumentan que la industria del país presenta una estructura institucional P_2 entre 1907 y 1975. A partir de la nacionalización, se transitó a un modelo S_1, el cual se transformó en 1995, donde la apertura petrolera implicó una transición a una estructura tipo S_2, que tuvo vigencia hasta 2001, cuando se retorna a una forma S_1.[91]

En primer lugar, se verificará la validez de esta suposición con un breve recuento histórico con mayor atención en las políticas energéticas que modifican la estructura institucional en Venezuela. Como segundo análisis, se destacará la relación particular entre las élites gobernantes y la empresa estatal petrolera, PDVSA, entre 1989 y 1998. De este análisis se espera proponer un quinto tipo ideal de estructura de propiedad estatal, donde la EEP es la que tiene el control del sector y los objetivos de ésta se contraponen a los de las élites gobernantes. Con esta propuesta, se revisarán los efectos en el régimen fiscal de tal periodo y se contrastarán con los resultados teóricamente propuestos bajo los tipos de estructura institucional que establecen Jones y Weinthal. El análisis de regímenes fiscales se ajustará a los parámetros normativos de la teoría general expuesta en este capítulo: estabilidad, alcance y componentes de ingreso y egresos. Además, se describirá el comportamiento de las variables intermedias, las cuales logran explicar el efecto causal entre la estructura institucional de la industria petrolera y el tipo de régimen fiscal.

En el tercer apartado se presenta el análisis de política comparada con el recuento histórico del triunfo electoral de Hugo Chávez en 1998 y las políticas que

[91] *Oil is Not a Curse*, p. 345-349.

transformaron la estructura institucional de la industria petrolera en 2001 y 2006. En primer lugar, se analizará la transición donde Chávez se propone a tomar el control de PDVSA con el objetivo de consolidar una estructura S_1. Como segundo análisis se verificarán los efectos en el régimen fiscal de acuerdo a su estabilidad, alcance y composición. Y por último, se evaluará el comportamiento de las variables intermedias –costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder– y cómo éstas influyen el tipo de régimen fiscal después de 2001.

2. Estructura institucional de la industria petrolera en Venezuela

> "Urge aprovechar la riqueza transitoria de la actual economía destructiva para crear las bases sanas y amplias y coordinadas de esa futura economía progresiva que será nuestra verdadera acta de independencia".
>
> –Arturo Úslar Pietri

Venezuela ha sido referente, tanto para la academia, como para la política internacional, como un ejemplo de economía destructiva, en palabras de Arturo Úslar Pietri. Es decir, es aquel país que consume sin preocuparse por mantener ni reconstruir las cantidades existentes de materia y energía, a pesar de contar con una notable dotación y producción de riqueza como el petróleo.[92]

Desde 1936, Úslar tenía muy claro que la riqueza venezolana dependía del petróleo en más de un tercio, lo cual se asimilaba como poco sostenible a largo plazo, ya que el éxito dependía de factores y voluntades ajenas a la economía nacional. Uno de los supuestos más sólidos de la corriente de pensamiento sobre la maldición de los recursos es que los gobiernos tienen todos los incentivos para apropiarse de mayor renta posible, incluso con la expectativa de cubrir la totalidad del presupuesto gubernamental.

A 70 años de su editorial, Uslar también advirtió lo que para muchos es el presente del país: "Venezuela, un país improductivo y ocioso, un inmenso parásito del petróleo, nadando en una abundancia momentánea y corrupta y abocado a una catástrofe inminente e inevitable". Uslar hizo un llamado para que el petróleo, en lugar

[92] Arturo Úslar Pietri, "Sembrar el petróleo", *Ahora*, 14 de julio de 1936.

de ser una maldición, fuera la afortunada coyuntura que permitiera acelerar y fortificar la evolución productora de Venezuela.

En primer lugar, en este capítulo se presenta una descripción suscita de la historia de la industria petrolera en Venezuela. El país comenzó su desarrollo industrial con una estructura institucional de inversión extranjera, P_2, por lo tanto, este apartado comienza con la exposición del marco normativo entre el gobierno y las compañías extranjeras.

En segundo lugar, se describe la forma de estructura institucional tras la creación de Petróleos de Venezuela, S.A. Con esto, se procura demostrar que entre 1976 y 1998, el país mostró un "modelo ideal S_3", distinto a los que catalogan Jones y Weinthal (S_1 y S_2). Se trata de una propuesta original de esta investigación, donde se tipifica una estructura institucional estatal pero bajo control de empresa estatal petrolera, cuyos intereses fueron antagónicos a las élites gobernantes (el Poder Ejecutivo). Esto contrasta con el modelo ideal de estructura estatal S_1, el cual asume cooperación e intercambio de información entre el gobierno y su EEP.

En la tercera parte, se evalúa el tipo de régimen fiscal en cuanto a su estabilidad, alcance y composición de ingresos y gastos entre 1988 y 1998. Este análisis permite poner aprueba por primera vez la hipótesis central de la investigación y explicarla a partir de tres variables intermedias: costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder. A partir de ello, se explica la influencia que la estructura institucional tiene sobre el régimen fiscal.

2.1 Antecedentes históricos de la estructura institucional en Venezuela

La estructura institucional de inversión extranjera en el sector petrolero es la forma más común en que se ha desarrollado la industria de hidrocarburos en el mundo. Ésta área económica requiere una inversión tan alta que los países no industrializados difícilmente pudieron conseguir el capital necesario para iniciar el desarrollo de hidrocarburos. A partir de este razonamiento económico es que el capital de países industrializados fue el principal promotor del petróleo en países como Venezuela bajo un modelo tipificado como P_2.

En esta sección se muestra la ruta histórica de la industria venezolana desde sus inicios hasta la nacionalización y creación de la empresa estatal petrolera en 1976, donde se resumirá las implicaciones del cambio de estructura institucional P_2 hacia S_1. Esta tipificación se hace a partir de los lineamientos teóricos descritos en el capítulo uno, los cuales no necesariamente coinciden exactamente con lo que efectivamente operó en nuestro caso de estudio. Además, el cambio hacia una estructura estatal con control se asume a partir del nuevo marco normativo de 1976; sin embargo, en la siguiente sección se desarrollará el argumento acerca de la falta de explicación que tiene este modelo ideal. La principal dificultad explicativa radica en la autonomía que caracterizo a la empresa estatal petrolera durante sus primeros años de creación. Este hecho histórico hace insostenible el ajuste hacia un modelo S_1, por lo tanto, en el capítulo se construye una nueva propuesta teórica relacionada a un tipo ideal de estructura institucional estatal controlada por la empresa estatal petrolera, S_3.

2.1.1 Conformación de la estructura institucional privada extranjera, P_2

La explotación de petróleo en Venezuela a principios de siglo xx comenzó con una gran incertidumbre acerca de su potencial para el desarrollo económico. Aun así, el capital privado de países desarrollados incursionó en una serie de inversiones con la expectativa de obtener grandes beneficios. Las primeras concesiones se aprobaron bajo la Ley de Minas de 1909, la cual tenía un espíritu liberal por otorgar seguridad a los operadores de la concesión. Incluso, en 1912, la Suprema Corte dictaminó que los terratenientes no tendrían derechos de propiedad bajo las concesiones que ocuparían su tierra.[93]

Entre 1907 y 1912 se otorgaron las primeras concesiones para la explotación de petróleo en Venezuela y así se conformó una estructura institucional privada extranjera, P_2.[94] En 1914, la dinámica de la industria petrolera fue liderada por la Caribbean Petroleum (después adquirida por Shell), quien comenzó a producir en los campos de Mene Grande.[95] El esquema de gestión que decidió el Presidente Juan Vicente fue la concesión a esta y otras compañías extranjeras, quienes pagaban a apenas 3% de regalías.[96] Los incentivos fueron suficientes para que el capital extranjero privado lograra consolidar una industria a finales de la década de los veinte.

Desde 1920, y durante las siguiente seis décadas, Venezuela fue la segunda economía con mayor crecimiento en América Latina y el país con menores tasas de

[93] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, p. 10.

[94] El marco legal venezolano se basó en el modelo de las leyes de minas en Francia, Bernard Mommer, "The New Governance of Venezuelan Oil", *Oxford Institute for Energy Studies*, Documento de trabajo 23, 1998, p.4 (en adelante *The New Governance*).

[95] Los descubrimientos más relevantes fueron Las Cruces, 1916, y La Rosa en 1922 (David R. Hults, "Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience", en *Oil and Governance*, p.422).

[96] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *op. cit*.

inflación.[97] Para 1929, Venezuela se colocó como el exportador de petróleo más grande del mundo, con una participación en el mercado internacional de 10%, y el segundo productor después de Estados Unidos.[98] Con el subsecuente crecimiento del mercado interno, el Estado incrementó su estructura burocrática con las expectativas de obtener mayores beneficios de la renta generada. Con ello, los esquemas de concesiones fueron insuficientes y después de la muerte del Presidente Vicente Gómez en 1935, varios grupos de interés presionaron para que se cambiara el régimen fiscal.[99]

Entre 1909 y 1942, los contractos se estructuraron bajo concesiones con vigencia de 20 a 50 años. Las compañías concesionarias tuvieron el derecho de explorar, producir y exportar petrolero, sujetas a: 1) regalías o porcentaje de impuesto sobre el ingreso), el cual comenzó con 1% y se incrementó hasta 15%; 2) un impuesto por superficie, en bolívares por hectárea por año; 3) un impuesto sobre producción, en bolívares por tonelada de petróleo extraído; 4) desde 1926, un impuesto por exportación; y por último, 5) un impuesto por superficie inicial, número de hectáreas asignadas por concesión.[100] A continuación se muestra el porcentaje recaudado entre 1922 y 1935, donde cabe resaltar que no se identifica una tendencia creciente debido a que los ajustes tributarios no tuvieron carácter retroactivo.

---

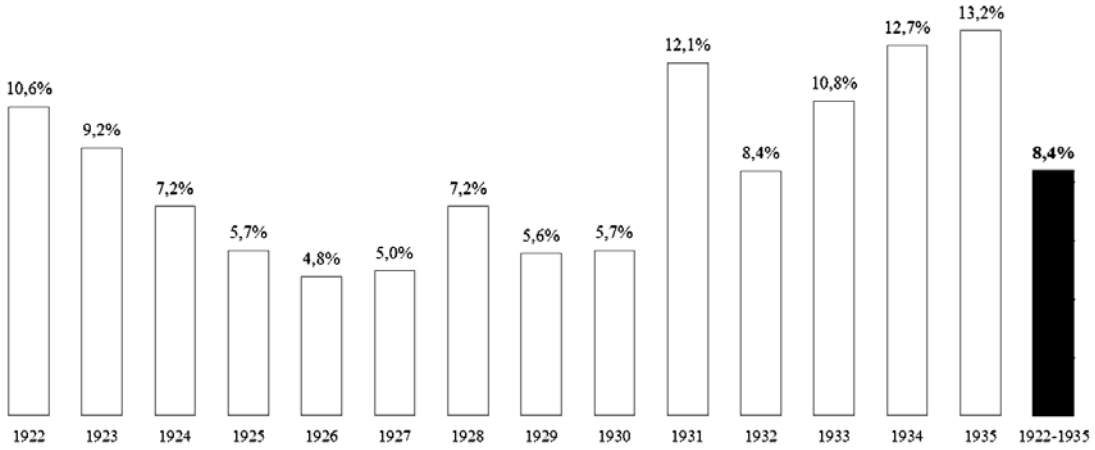
[97] Jonathan Di John, "Economic Liberalization, Political Instability, and State Capacity in Venezuela", *International Political Science Review*, 1 (2005), pp. 107 -108 (en adelante *Economic Liberalization in Venezuela*).

[98] En aquel año, Standard Oil of California y del Golfo concentraban 54.8% de la producción y el resto Shell (Vegard Bye, "Nationalization of Oil in Venezuela: Re-Defined Dependence and Legitimization of Imperialism", *Journal of Peace Research*, 1 (1979), p. 59).

[99] Gómez contó con el apoyo político de Estados Unidos, por lo que siempre fue cuidadoso en la relación con las empresas extranjeras. A pesar de impulsar ciertos cambios en el régimen fiscal, éstos sólo aplicaban a concesiones subsecuentes, sin tener un carácter retroactivo. La inviolabilidad de los contratos fue un principio básico para la diplomacia de Estados Unidos y Gran Bretaña en esos años (George Philip, *Oil and politics in Latin America: nationalist movements and state companies*, Cambridge, University Press, 1982, p. 293).

[100] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, p. 10.

GRÁFICO 2.1 Impuestos petroleros como porcentaje del ingreso petrolero total, 1922-1935



Fuente: estadísticas de Mcbeth (1983).

Francisco Monaldi señala que la falta de un cambio sustancial en el esquema de contratos entre 1920 y 1943 se debió a tres principales factores. El primero tiene que ver con la producción se concentraba en pocas empresas, las cuales se negaron ante cualquier cambio. Por otra parte, el apoyo de los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña hacia sus compañías era mayor en tal periodo. Tercero, en estos años se reflejaron importantes inversiones iniciales (con sus respectivos costos hundidos) para exploraciones exitosas, lo cual generaba pocos incentivos para la expropiación, ya que apenas se empezaba a conformar el sector.[101] Por último, como toda industria nueva, la venezolana aún no contaba con un mercado interno capaz de absorber la producción de hidrocarburos, por tal motivo, ésta se dirigía al exterior.

La dinámica anterior tuvo un punto de quiebre en 1943 con la nueva Ley de Hidrocarburos, la cual renovó el esquema de todas las concesiones anteriores y creó el impuesto sobre el ingreso bajo el mandato del General Isaías Medina Angarita.[102] Esta nueva ley dejó de lado las bases legales de Francia y adoptó un modelo similar al de las

[101] *Ibíd,* p. 14.

[102] Bernard Mommer, "Integrating the Oil: a structural analysis of petroleum in the Venezuelan economy", *Latin American Perspectives*, 3 (1996), p. 133.

tierras federales en Estados Unidos.[103] Cabe resaltar que después del gobierno de Gómez en 1935, sus sucesores permitieron que el sistema político se abriera gradualmente. En particular, la oposición –representada por el Partido Acción Democrática– comenzó a tener un rol cada vez más importante en la discusión pública sobre la transparencia y estructura de concesiones. El resultado de la ley fue aumentar la intervención del Estado en las actividades petroleras, específicamente en la captura de mayor renta.

Las circunstancias internacionales permitieron este ajuste contractual, particularmente porque los Aliados necesitaban petróleo durante la Segunda Guerra Mundial. Incluso, Estados Unidos instó a sus compañías a que cooperaran con el gobierno venezolano. El objetivo de ganar la guerra estaba por encima de mantener los beneficios de tales empresas.[104] El resultado de las negociaciones fue el incremento de la repartición de renta petrolera a favor del gobierno. Además, se introdujo un impuesto sobre ingresos corporativos y se estableció que el porcentaje de regalías sería de 16.66% sobre el ingreso petrolero total (un nivel similar al que se pagaba en Texas, Estados Unidos, en los mismos años).[105]

Entre 1945 y 1948 se impulsó una política para evitar otorgar nuevas concesiones con ayuda de una nueva institución estatal, la Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de Hidrocarburos. También, en 1948, se aprobó la distribución de la renta en partes iguales entre gobierno y capital privado (Arabia Saudita e Irán implementaron tal medida inmediatamente). A pesar de la oposición de las compañías extranjeras, se lograron acordar nuevas concesiones a 40 años con este nuevo esquema tributario, las cuales se mantuvieron estables, al menos por 15 años.[106]

---

[103] Bernard Mommer, *The New Governance*, p. 5.

[104] Clemy Machado de Acedo, *La Reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: Un Impulso a la Modernización*, Venezuela, OESE, 1989, pp. 139 -149.

[105] Bernard Mommer, *La cuestión petrolera*, Venezuela, Tropykos, 1989, p. 209 (en adelante *La cuestión petrolera*).

[106] Entre 1944 y 1958, la producción anual de petróleo creció a 19.5% y su acervo de capital en 14.3% (Francisco Monaldi, "The Political Economy of Expropiation in High Sunk-Cost Industries", *Center for Latin American Studies and the Social Science History Institute at Stanford University*, 2001, p. 15).

Esta estabilidad legal permitió una planeación de inversión a largo plazo por parte de las compañías extranjeras, lo cual benefició el desarrollo industrial a pesar de los cambios normativos de años anteriores.

Después de 1943, en el periodo 1944-1958, los impuestos se mantuvieron relativamente estables. Durante estos años, el gobierno y las compañías se beneficiaron de los altos precios del petróleo. Cabe resaltar que el inicio de una burocracia profesionalizada en atender la política petrolera comenzó en 1949 con la creación de Ministerio de Energía y Minas.[107] En cuanto a las finanzas públicas, los ingresos petroleros se elevaron en términos reales en 190% entre 1950 y 1958.[108] Otro factor que favoreció la estabilidad de la estructura institucional petrolera fue el hecho de que el General Pérez Jiménez, quien gobernó entre 1948 y 1958, tuviera una buena relación con el gobierno estadounidense y se ajustara a sus intereses.[109]

A partir de 1957, se experimentó una caída en los precios del petrolero, principalmente por la entrada de nuevos competidores al mercado internacional, lo cual provocó la pérdida de control de las grandes compañías transnacionales.[110] Esto se tradujo en una caída de los ingresos petroleros al sector público, por lo que el gobierno venezolano tuvo nuevamente incentivos para buscar apropiarse de mayor renta mediante el aumento de impuestos.

Además, tras las inversiones de los años anteriores, se observó que en esos años la productividad aumentó, es decir, el costo por barril y por pozo perforado. Por lo tanto, entre 1950 y 1959, al mismo tiempo que los precios cayeron 6.6%, las rentas por barril crecieron 4.5% y por pozo perforado 25%. Esto fue posible por la inversión inicial de

[107] *New Governance*, p. 7

[108] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, p. 16.

[109] Franklin Tugwell, *The Politics of Oil in Venezuela*, Estados Unidos, Stanford University Press, 1975, p. 73.

[110] Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Touchstone, 1992, p. 410.

años anteriores que promovió avances tecnológicos y el descubrimiento de nuevos yacimientos.[111]

Esta situación fue la causa fundamental para que en 1958, después del derrocamiento del General Pérez Jiménez, el Presidente de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela, Edgar Sanabria, incrementara unilateralmente de 51% a 65% las regalías de las empresas extranjeras. Tal decisión representó un punto de inflexión después de la Ley de Hidrocarburos de 1943, lo cual tuvo un impacto internacional, ya que los países de Medio Oriente habían adoptado una política de estabilidad similar a la de Venezuela. Para Tugwell, este fue el primer paso hacia la nacionalización.[112] En el mismo año, también se estableció que las empresas extranjeras deberían cubrir una cuota de empleo para trabajadores nacionales.[113]

En la segunda etapa democrática, durante la administración de Rómulo Betancourt (1959-1964), se decretó que no se otorgarían más concesiones. Además, en 1960, se creó la primera empresa Petrolera Estatal de Venezuela, Corporación Venezolana de Petróleo, CVP, la cual representó un nuevo instrumento de política para el Ministerio de Energía y Minas, cuyo objetivo fue proporcionar un mejor entendimiento de la cadena productiva.[114] Esta decisión fue factor determinante para la subsecuente creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y la estrategia de elevar los precios internacionales de crudo.

En 1969, Rafael Caldera, el presidente del partido Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), tuvo la iniciativa de volver a impulsar la inversión en el sector petrolero, por lo que propuso un ajuste en la estructura

[111] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, pp. 18-19.

[112] Franklin Tugwell, *op. cit*., p. 80-86.

[113] Para el momento de la nacionalización, la mayoría de los trabajadores de las empresas extranjeras eran venezolanos, incluso los altos directivos (Laura Randall, *The Political Economy of Venezuelan Oil*, Nueva York, N.Y. Praeger, 1987).

[114] Bernard Mommer, *La cuestión petrolera*, p. 133.

institucional de la industria mediante asociaciones entre la nueva empresa petrolera estatal, CVP, y las compañías internacionales. A partir de ello, se lograron establecer contratos de servicios; sin embargo, la resistencia de las élites gobernantes no permitió que estos esquemas fueron exitosos como se esperaba. Ideológicamente, ya no se quería que el país regresara a esquemas de concesiones a extranjeros.[115] A pesar de que Caldera no pretendía continuar con la apropiación creciente de renta petrolera, en 1970, la mayoría opositora aprobó la captura de mayor renta, lo cual aumentó la participación estatal en el sector de 71% a 78.1%.[116]

Por otra parte, el gobierno previó el riesgo de que las compañías extranjeras comenzarían a retirar el capital físico de la industria al aproximarse la conclusión de sus concesiones. Ante ello, el Congreso promulgó la Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos en 1971, la cual buscó incorporar al patrimonio público, todas aquellas instalaciones, yacimientos y equipos que fueron utilizados por las compañías extranjeras en el ejercicio legal de su concesión.[117] Después de esto, Caldera abandonó cualquier intento por promover la inversión extranjera, la ruta hacia la nacionalización era irreversible.

2.1.2 Nacionalización petrolera: fin de la estructura institucional privada extranjera, P_2

A partir de 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo ejecutó una estrategia para elevar el precio internacional de petróleo. A pesar de que Venezuela no participó en el llamado "boicot árabe"; su liderazgo previo generó las condiciones para que esto sucediera.[118] A partir de ello, se generaron grandes flujos de ingresos que se

[115] Franklin Tugwell, *op. cit*., p. 140.

[116] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, p. 23.

[117] *Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos*, decretada por el Congreso de la República de Venezuela el 6 de agosto de 1971.

[118] Vegard Bye, *op. cit*., p. 58.

dirigieron a países exportadores de petróleo, entre ellos Venezuela, lo cual aceleró la intervención estatal en la industria petrolera.

En 1974, el partido Acción Democrática regresó al poder bajo el liderazgo del Presidente Carlos Andrés Pérez. A pesar de que la nacionalización no fue parte de su campaña electoral, el incremento de precios que aceleró el flujo de recursos petroleros fue motivo suficiente para posicionar la nacionalización como la principal política de su administración.

Los ajustes normativos en la industria durante años previos hacían previsible para las compañías extranjeras este inminente cambio de estructura institucional al interior del sector petrolero. Por lo tanto, su atención se dirigió en la relación que tendrían con el gobierno después de la nacionalización, al igual que la compensación que recibirían.[119] En 1974, el gobierno formó una comisión presidencial para atender el asunto de la nacionalización. Desde este grupo se trataron temas como la negociación de términos del gremio de trabajadores, Agrupación Orientación Petrolera, para la futura legislación.[120]

El 1 de enero de 1976, el gobierno de Carlos Andrés Pérez anunció la nacionalización de la industria petrolera. Sin duda, la implicación más importante fue la creación de Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA, lo cual significó una transferencia de operaciones e infraestructura pacífica del capital extranjero privado al gobierno. Por otra parte, es importante mantener en cuenta que en el Artículo 5º de la ley se mantuvo la oportunidad de que el capital privado pudiera participar en la cadena de valor bajo la

[119] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, p. 23.

[120] Yasuhiko Matsuda, "An Island of Excellence: Petróleos de Venezuela and the Political Economy of Technocratic Agency Autonomy", Ph.D. Dissertation, Universidad de Pittsburgh, 1997, cit. por David R. Hults, "Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience", en *Oil and Governance,* p. 425.

aprobación del Congreso. Además, a las compañías extranjeras se les compensó con $1.02 billones de dólares y contratos preferenciales de distribución.[121]

De acuerdo con el marco legal de la nacionalización, el Estado obtuvo el control total de la industria y comercio de hidrocarburos en toda la cadena de valor (Art. 1). También, se dictaminó que las exportaciones estarían bajo administración exclusiva del gobierno (Art. 2), con el fin de maximizar los beneficios acordes al desarrollo nacional (Art. 3). Además, en cuanto al comercio exterior, se determinó cierta preferencia por comerciar con entidad estatales de otras naciones (Art. 4). Sin embargo, si se autorizó cierta libertad para establecer asociaciones con inversionistas privados (Art. 5).

Esta nueva legislación dio lugar a la creación de PDVSA con la misión de coordinar, supervisar y controlar la producción, ésta estaría bajo un régimen fiscal similar a las concesionarias anteriores, con un descuento sobre el impuesto al ingreso (Art. 7). Por último, las nuevas concesionarias estatales tendrían que operar como empresas comerciales, sin burócratas (Art. 8).[122]

En resumen, la estructura institucional de la industria transitó de extranjera privada, P_2, a estatal con control, S_1, en términos normativos más no en la práctica, como se explicará adelante. El ministerio de Energía y Minas se convirtió en el representante del Estado como "agente". El Presidente obtuvo la facultad de elegir a los once miembros de la Junto Directiva de la PDVSA, quienes a su vez coordinarían las concesionarias anteriormente establecidas, pero ahora de propiedad estatal. Al principio fueron 22 empresas afiliadas, pero gradualmente se redujeron a tres principales: Lagoven (antes Creole, Exxon), Maraven (antes Shell de Venezuela), Meneven (antes Mene Grande) y Corpoven (antes Gulf Oil).[123] El mantenimiento de la estructura corporativa se debió a

[121] David R. Hults, *op. cit.*, p. 426.
[122] Bernard Mommer, *The New Governance*, pp. 24-25.
[123] *Ibíd,* p. 25.

que la oposición presionó por mantener una lógica de eficiencia y evitar cualquier politización de la industria.

2.2 Formación de una estructura institucional estatal bajo control de PDVSA, S_3

La nacionalización y creación de una estructura institucional con mayor participación estatal tuvo un antecedente económico internacional importante. Como ya se señaló, entre 1973 y 1974 se experimentó un alza en el precio del petróleo al tiempo en que la producción venezolana mantenía una tendencia creciente. No había mejor escenario para transitar a una estructura de mayor intervención estatal. Sin embargo, aunque este cambio normativo podría revelar una transición a un modelo S_1 (estructura institucional estatal con control), la realidad fue diferente para el país.

Esta sección pretende demostrar que la nacionalización de la industria petrolera venezolana no se ajusta a los criterios teóricos de la estructura S_1, debido a que el "control estatal" evidencia una fragmentación e incluso una contraposición entre agentes gubernamentales. Específicamente, entre la empresa estatal petrolera, PDVSA, y el resto del gobierno. Además de esta tensión, se refleja mayor control de la política petrolera por parte de la empresa estatal.

Hasta 1975, el control de la política petrolera lo ejercieron las compañías extranjeras, las cuales utilizaron diferentes medios de presión sobre el Estado venezolano. Con la creación de PDVSA, tal poder se concentró en la empresa estatal, quien influyó a dependencias del gobierno clave, como la Presidencia, el Ministerio de Energía y Minas, partidos políticos y el sector privado.

Además, con la creación de PDVSA, la compañía estatal se caracterizó por tener una cultura gerencial tecnocrática y corporativa; lo cual contrastaba con el resto de las

instituciones públicas del país.[124] Los gerentes de Exxon, Shell y el Gulf Oil permanecieron en sus posiciones durante un año para transmitir su experiencia y conocimiento a los nuevos gerentes designados para las subsidiarias estatales: Maraven, Lagoven, Meneven y Corpoven.[125] En principio, las élites gobernantes otorgaron autonomía gerencial a la compañía, dada su eficiencia y la alta dependencia de las finanzas públicas. Como ya se apuntó, se vivían periodos de bonanza y ni al gobierno, ni a la empresa estatal, les convenía que la relación cambiara o cualquier decisión apresurada afectara la dinámica favorable de ingresos petroleros.

Durante los primeros años después de la nacionalización, la mayoría de los empleados provenían de las compañías extranjeras. Esto perduró hasta mediados de los ochenta, donde incluso las juntas directivas y algunos reportes se mantuvieron en inglés.[126] Además, PDVSA implementó una serie de reformas estructurales con el objetivo de mantener eficiente la gestión. Como ya se describió, se redujo el número de concesionarias hasta llegar a cuatro principalmente: Maraven, Lagoven, Meneven y Corpoven. Incluso en su consolidación, PDVSA promovió la competencia entre estas empresas con el fin de incentivar la innovación y calidad operativa sin recurrir a un control político. En cuanto a Corpoven y Meneven, se les asignó principalmente la refinación en la cadena de valor. Maraven tuvo la responsabilidad de la producción y Lagoven de la exploración. Estas subsidiarias tuvieron el derecho de negociar directamente con sus clientes acerca de servicios, distribución y cronogramas.[127]

---

[124] George Philip, "When Oil Prices Were Low: Petróleos de Venezuela (PDVSA) and Economic Policy-Making in Venezuela Since 1989", *Bulletin of Latin American Research*, 3 (1999), p. 365 (en adelante *Venezuela Since 1989*).

[125] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2011, p. 73 (en adelante *Dragon in the Tropics*).

[126] David R. Hults, "Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience", en *Oil and Governance*, p. 426.

[127] César Baena, *The politics of oil in Venezuela: a decision-making analysis of PDVSA's internationalization policy*, Tesis, Londres, The London School of Economics and Political Science, 1997, p. 75.

Durante el primer término de Carlos Andrés Pérez en la presidencia, se tuvo como uno de los objetivos principales consolidar una administración más centralizada, orientada a la extracción eficiente de la renta petrolera. Sin embargo, Pérez y los siguientes mandatarios se tuvieron que enfrentar a PDVSA, la cual comenzó por controlar 85% de los ingresos estatales, dinámica que se mantuvo hasta finales de la década de los ochentas.[128]

Como ya se señaló, la tendencia creciente de los precios del petróleo generó un ambiente propicio para ajustar la estructura institucional sin pérdidas. Incluso, la inversión en exploración y producción creció 500% y 600%, respectivamente, entre 1976 y 1981.[129] Al principio de la década, el gobierno mantuvo una exitosa estrategia de internacionalización en cuanto al procesamiento de petróleo extra pesado. La clave fue la asociación con refinerías en grandes mercados de otros países. Incluso, PDVSA tuvo participación en refinerías ubicadas en Alemania, Reino Unido, Suecia y Estados Unidos.[130]

En la práctica, fue PDVSA, en lugar del Ministerio de Energía y Minas, quien tuvo el control de la política petrolera. Esto, más el inicio de caída de precios en 1981, hizo visible la tensión entre élites gobernantes y directivos de la compañía estatal, pues promovió una competencia por recursos escasos y la definición de la política energética.[131] En 1982, el gobierno comenzó a intervenir en la toma de decisiones sobre la producción de petróleo.[132]

---

[128] Gene Bigler, *State Economic Control versus Market Expansion: the third sector in Venezuelan politics*, Tesis, Baltimore, Johns Hopkins University, 1980, p. 39.

[129] David R. Hults, "Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA): from independence to subservience", en *Oil and Governance*, 427.

[130] David Mares y Nelson Altamirano, "Venezuela's PDVSA and World Energy Markets: corporate strategies and political factors determining its behavior and influence", *Rice University: Baker Institute for Public Policy*, 2007, p. 30 (en adelante *PDVSA corporate strategies*)

[131] Gustavo Coronel, *The nationalization of the Venezuelan oil industry: from technocratic success to political failure*, Estados Unidos, Lexington Books, 1983.

[132] George Philip, *Venezuela Since 1989*, p. 366.

Los beneficios del petróleo no se vieron reflejados en el proyecto de gobierno que propuso Pérez. Incluso, la insatisfacción y errores en su administración provocaron la división interna en el partido Acción Democrática, lo cual influyó en que perdiera la Presidencia y la mayoría en el Congreso en las elecciones de 1978 frente a Luis Herrera Campins. La razón principal de la derrota fue la mala administración del boom petrolero, lo cual promovió una suerte de voto de castigo en contra de Acción Democrática.

Después de este episodio de decepción nacional, se presentó una coyuntura que en principio pareció afortunada, pero la historia confirmó que no. En 1980 se experimentó un nuevo auge petrolero a raíz de la caída mundial de su oferta tras la revolución iraní (1978-1979) y la subsecuente guerra en Iraq en 1981.

Para inicios de la década de los ochenta, Venezuela contaba con la novena reserva más grande de petróleo en el mundo. El incremento del precio del petróleo en estos años fue casi el triple, de $12.70 dólares en 1978 pasó a $33.47 dólares en 1982.[133] Bajo este escenario internacional, la política económica venezolana mostró menor planeación que en el boom anterior, se dejaron de lado reformas estructurales y se prefirió aumentar el gasto público sin control, se incrementó la desorganización del gobierno, mientras que las actividades y esfuerzos se concentraron en la extracción de renta. En conclusión, se ignoró la oportunidad de apostar por un desarrollo sostenible.

Además, la ilusión del auge duró pocos meses antes de que el precio llegara a un nivel mínimo de $13 dólares en 1986, lo cual coincidió con el aumento internacional de las tasas de interés, por lo que aumentó el nivel de endeudamiento público. Inmediatamente, se desaceleró el crecimiento económico y las expectativas para generar mayor inversión privada y pública. Se abandonó, nuevamente, la posibilidad de

[133] "Series históricas del precio del petróleo", *U.S. Energy Information Administration*, http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm.

diversificar la economía. Entre 1983 y 1989 hubo un periodo de recesión con un mercado petrolero inestable.

En la década de los ochenta, la inestabilidad económica y el desorden dentro del gobierno, hicieron posible que PDVSA mantuviera su autonomía en la práctica (a pesar de que el Ministerio de Energía fuera el que legalmente definía la política energética del país). La empresa mantenía la oportunidad de reinvertir con base en el artículo 6 de la Ley de Nacionalización, el cual establecía que la compañía mantendría el control de 10% de los ingresos para tal acción.

Ante la incertidumbre del mercado petrolero a mediados de los ochenta, la empresa optó por una estrategia de internacionalización en busca de expandir su mercado y resarcir las condiciones desfavorables que se pronosticaban en aquellos años.[134] En este sentido, el gobierno decidió fortalecer su relación con la OPEP y respetar un límite a la producción de petróleo con el fin de defender el precio del petróleo. Esto provocó que la producción de 1988 fuera menor que la de 1981.[135]

A principios de la década de los noventa se puede afirmar que PDVSA contaba aún con las competencias legales y estatutarias para ser el agente que controlara la política petrolera. Incluso, de manera más directa aún que el Ministerio de Energía y Minas, que representaba a las élites gobernantes, quienes durante la década de los ochenta decidieron otorgar mayor autonomía operativa a la empresa estatal, a pesar de que en la Ley de la Nacionalización de 1976 se estableció que era el ejecutivo el responsable de controlar la política petrolera.

A partir de estas características de la estructura institucional de la industria petrolera en Venezuela, se puede observar que los lineamientos teóricos del modelo, S_1, no se ajustan a las condiciones específicas del caso venezolano. Esta aseveración no

[134] César Baena, *op. cit*., pp. 107-111.
[135] "Statistical Review of the World Oil Industry", *British Petroleum*, 1989.

necesariamente contradice las observaciones de Jones y Weinthal, quienes tipifican a Venezuela en S_1 entre 1976 y 1995.

En este trabajo de investigación se quiere matizar el modelo ideal S_1 y proponer un nuevo tipo ideal de estructura institucional estatal donde la empresa petrolera estatal tiene el control de la política petrolera, S_3. A partir de la dinámica institucional de la década de los ochenta y en términos teóricos, nuestras variables intermedias muestran una dinámica diferente, la cual es pertinente describir antes de evaluar los efectos del régimen fiscal durante la primera década de los noventa.

En primer lugar, los costos de transacción se muestran altos en la relación entre PDVSA y élites gobernantes (Ministerio de Energía y Minas), lo cual contrasta con los costos bajos asociados al modelo S_1. Como ya se señaló, PDVSA fue adquiriendo cada vez mayor autonomía en la toma de decisiones a pesar de que constitucionalmente el Ministerio de Energía y Minas tenía la responsabilidad de dirigir la política petrolera. Esta situación generó tensión entre ambas dependencias estatales desde principios de los ochenta.

Segundo, las expectativas sociales son altas, lo cual coincide con la estructura S_1, pues desde la nacionalización en 1976, la población y grupos políticos demandaron cada vez más la distribución de los beneficios derivados de la renta petrolera. En tercer lugar, se muestra una relación de dependencia entre las élites gobernantes y PDVSA, donde el gobierno es quien dependió de la experiencia y conocimiento de los directivos de la empresa estatal. La estructura institucional S_3 supone un control de PDVSA, lo cual coincide con el análisis de Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez, en el cual se explica que una de las principales razones de bajo desempeño económico de Venezuela durante la década de los ochenta fue la falta de capacidad por diversificar sus exportaciones. Es decir, el sector petrolero, controlado por PDVSA, absorbió el

desarrollo tecnológico y de innovación, que no se pudo transferir a otros sectores de la economía.[136]

A partir de este comportamiento observado en la década de los ochenta, se hubiera esperado que en la década de los noventa el tipo régimen fiscal fuera híbrido con estabilidad en ingresos y egresos, potencial para ampliar su alcance y diversificar su composición. Esto se evaluará en la siguiente sección. A continuación se muestra un cuadro resumen sobre estas aseveraciones y enseguida se describen los acontecimientos más importantes durante la primera década de los noventa relacionados a los ajustes de la estructura institucional de la industria bajo la nueva política de apertura petrolera.

[136] Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez, "Why did Venezuelan Growth Collapse?", en Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez (eds.), *Venezuela Before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, Estados Unidos, The Pennsylvania State University Press, 2014, version Kindle, posición 970 de 10813 (en adelante *Venezuela Before Chávez*).

CUADRO 2.1 Comparación entre estructuras institucionales S_1 (estatal con control) y S_3 (estatal con control de la empresa petrolera estatal entre 1976 y 1989)

Variables intermedias en S_1		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Bajos	**Altas**	**Interdependencia**
Objetivos políticos comunes sobre la política petrolera entre dependencias del Estado.	Demanda por recibir los beneficios de la renta petrolera, aunque no se tenga un pleno conocimiento de su magnitud.	Ambiente de cooperación y rechazo al conflicto interestatal con el fin de conservar privilegios.
Variables intermedias en S_3 | Caso de Venezuela entre 1976 y 1989		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	**Altas**	**Dependencia**
Asimetría de información respecto a la operación de la empresa estatal petrolera y falta de control del Ministerio de Energía y Minas (gobierno)	Demanda por recibir los beneficios sociales de la renta petrolera por parte de diferentes sectores de la población.	Propensión a que el gobierno ejerza presión hacia la empresa estatal petrolera para controlar la distribución de la renta petrolera. La empresa estatal petrolera procurará involucrarse en otorgar beneficios sociales para reducir la presión del ejecutivo.

Régimen fiscal esperado en S_3 entre 1989 y 1998: híbrido (hipótesis teórica)			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos estables hacia la empresa estatal petrolera.	Gran potencial para tener una base fiscal sustentada en diversos sectores de la economía	Gasto dirigido a operaciones de la industria y promoción de desarrollo social regional Potencial para conformar un Fondo Petrolero	Gran potencial para reformas fiscales que mejoren la rendición de cuentas del gasto y se establezcan límites en los egresos

Fuente: elaboración propia.

2.3 El Gran Viraje, la apertura petrolera y el debilitamiento de PDVSA

En 1989, Carlos Andrés Pérez, en su segundo periodo como Presidente, promovió un ambicioso plan de reformas liberales llamado "El Gran Viraje". Este programa reformista estaba alineado con el Consenso de Washington e incluía políticas como devaluación del tipo de cambio, liberalización del comercio, privatización y desregulación del sector financiero, eliminación de restricciones a la inversión extranjera y el incremento de impuestos indirectos.[137] Este gobierno fue un punto de inflexión en el sistema político instaurado desde 1958, en el cual la política en Venezuela se había caracterizado por sostener su desarrollo a partir de la renta petrolera y políticas económicas nacionalistas, controlado por dos partidos políticos hegemónicos y centralistas bajo un pacto llamado Punto Fijo.[138]

La principal causa de este viraje fue la crisis que experimentó Venezuela en su balanza de pagos en a finales de la década de los ochenta. El control de precios y el régimen de múltiples tipos de cambios fomentaron la corrupción y efectos negativos para la economía.[139] Además, desde 1973, se había experimentado una caída de 15% en el PIB per cápita, al igual que la baja en exportaciones per cápita del petróleo, lo cual causó problemas políticos con sindicatos y cámaras de comercio. Esto fue el comienzo del deterioro en las bases partidistas, las cuales dejaron de percibir beneficios de la renta petrolera.[140] Sin duda, la caída del precio internacional del petróleo en 50% fue factor clave de tal crisis económica.[141]

---

[137] Miguel Ángel Rodríguez, *El Impacto de la Política Económica en el Proceso Venezolano*, Venezuela, Universidad Santa María, 2002, p. 39.

[138] Fernando Coronil, *The Magical State*, Chicago, University Press, 1998, cit. por Jonathan Di John, *Economic Liberalization in Venezuela,* p. 109.

[139] Miguel Ángel Rodríguez, *op. cit*.

[140] Jonathan Di John, *Economic Liberalization in Venezuela, p. 110.*

[141] Como respuesta de los países consumidores, se experimentó una caída abrupta de la demanda, lo cual hizo colapsar los precios del petróleo en 1986 (Bernard Mommer, *op. cit*., p. 135).

Por otra parte, en la década de los ochenta fue visible la presencia de un sector empresarial que tenía la intención de acumular más capital mediante la liberalización de la economía. La nueva clase de empresarios también comenzó a ser parte del financiamiento de triunfos electorales de las élites gobernantes. Otro sector que tuvo importante influencia en el viraje fue el académico, específicamente los integrantes del Instituto Estudios de Superiores de Administración, IESA, quienes trazaron los fundamentos del plan reformista de Pérez.[142] Como influencia internacional, al igual que en el resto de los países en la región, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional estuvieron presentes en el impulso de tales políticas neoliberales.

Dentro de este viraje, también se implementó una nueva "política petrolera de apertura". Después de la nacionalización, Carlos Andrés Pérez decidió revertir la dirección que se decidió tomar en 1976. De acuerdo con Bernard Mommer, esto tuvo un significado más profundo, ya que por primera vez, desde que comenzó la actividad exportadora en 1917, se decidió que el petróleo sería producido y exportado por inversionistas privados con el fin de obtener mayores ganancias; incluso si eso significara que el dueño del recurso, el Estado, tuviera que renunciar a cualquier compensación.[143]

Respecto a las prácticas corporativas de PDVSA, a principios de los noventa, el Presidente de la empresa, Luis Giusti, argumentó que la compañía se encontraba compitiendo en el mercado venezolano y en el extranjero. Por tal motivo, propuso agrupar las subsidiarias y estructurarlas en una empresa multinacional, manteniendo su orientación comercial. Además, se sugirió crear unidades independientes encargadas de áreas como servicios, finanzas, producción, exploración, entre otras. Con la aprobación

[142] J.C. Navarro, "Venezuela's New Political Actors", en L. Goodman *et al.* (eds.), *Lessons from the Venezuelan Experience*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, p. 127.

[143] Bernard Mommer, *The New Governance,* p. 1.

de estos cambios, el poder dentro de la empresa se concentró, lo cual incrementó las vulnerabilidades de cualquier intervención política futura.[144]

Las condiciones internacionales del mercado petrolero ayudaron a que la economía se recuperara a principios de los noventa; sin embargo, el nivel de aceptación popular de Pérez no fue favorable. Esta situación se debió a que su campaña electoral, donde prometía explotar las abundancias del petróleo, como en 1976, no coincidió con sus reformas neoliberales y de austeridad. El malestar social se hizo notar cuando tuvieron lugar dos golpes de estado fallidos en 1992; además, ambos tuvieron un notable apoyo de la población.[145]

La apertura petrolera a principios de la década de los noventa tuvo el objetivo de transformar la estructura institucional de la industria hacia un modelo S_2, en el cual PDVSA pudiera asociarse con el capital privado extranjero en la exploración y producción de petróleo. Durante 1992 y 1993, se celebraron "contratos operativos" con compañías extranjeras como British Petroleum, Benton Oil-Vinccler, Teikoku, Total, y Shell. El objetivo fue reactivar 16 campos petroleros para explotarlos durante un plazo de 20 años.[146] Esta nueva estrategia de negocio sirvió para que PDVSA pagara menos impuestos debido a que estaba sujeta a una tasa de 67.7%, mientras que bajo esquemas contractuales con el capital privado lograba sólo pagar 34%.[147] De esta manera, la empresa estatal utilizó por primera vez el artículo 5º de la Ley de Nacionalización para permitir la entrada de capital privado en la explotación de campos petroleros en Venezuela.

Esta primera ronda de contratos resultó exitosa para los propósitos comerciales de PDVSA por lo que en 1993 presentó al Congreso una nueva propuesta de contratos

[144] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics*, p. 74.
[145] George Philip, *Venezuela Since 1989*, p. 364.
[146] Jesús Mora, "La apertura petrolera venezolana: un proceso inconcluso de cambio en sus estructuras", *Investigación Económica*, 213 (1995), p.138 (en adelante *Apertura petrolera venezolana*).
[147] *Ibíd*.

denominados “convenios de asociación”, relacionados a la explotación de campos de petróleo asociado a gas costa afuera.[148] Estas operaciones también se sometieron a un régimen fiscal cuya tasa impositiva fue de 34% y así la empresa logró reducir la parte de renta petrolera apropiada por el Estado.

En 1994, comenzó el gobierno de Caldera, después de un término interino de un año, producto de la destitución de Pérez en 1993. Al comienzo de su mandato, se posicionó en contra del plan reformista que había iniciado Pérez. Sin embargo, durante los primeros meses de su administración, se enfrentó a una crisis en el sector bancario. Esto complicó la formación de un proyecto sólido que respondiera a las expectativas sociales. Incluso, miembros del ejército le advirtieron en 1994 que si no atendía el malestar social, correría el riesgo de perder la lealtad de las fuerzas armadas.[149] Para resolver los problemas que enfrentaba el gobierno, Caldera apostó por extraer mayor renta petrolera con ayuda de la inversión extranjera.

En 1994, PDVSA presentó una tercera propuesta de contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos denominados “contratos de ganancias compartidas”. En este esquema, los inversionistas privados asumieron el riesgo de exploración y con cada descubrimiento, el capital extranjero tuvo la responsabilidad de definir el plan de evaluación para desarrollarlo.[150] Además, otorgaba la oportunidad para que PDVSA se involucrara en 35% del proyecto, mientras que los inversionistas privados tuvieron el derecho de 65%. Para verificar el cumplimiento de estas actividades productivas se

[148] Bernard Mommer, “The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries; the Venezuelan Case”, *Oxford Institute for Energy Studies*, Documento de trabajo 18, 1994, en *Apertura petrolera venezolana*, p.139.

[149] George Philip, *Venezuela since 1989*, p. 370.

[150] La fase de exploración tuvo un plazo preestablecido de 3 a 5 años, dependiendo de la complejidad del área, plazo que podría ampliarse por un lapso de entre 2 y 4 años. La fase de operación comercial tuvo una duración de 20 años, a partir de la aprobación del plan de desarrollo. De este modo, sumadas las fases de exploración y desarrollo, los contratos tendrían una duración máxima de 29 años (Humberto Campodónico, “El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa”, *Comisión Económica para América Latina y El Caribe*, Documento de trabajo 84, 1998, p. 122).

instalaba un comité de control estatal controlado por PDVSA, sin la intervención del Ejecutivo. [151]

Según las observaciones de Jones y Weinthal, estos esquemas contractuales comenzaron a reconfigurar la estructura institucional hacia un modelo S_2, donde el capital extranjero privado recibía mayor control del sector. Sin embargo, la explicación alternativa es que fue una medida que PDVSA tuvo que ejecutar para alejar la intervención política de las élites gobernantes y mantener el control de la política petrolera. Dentro de nuestro modelo teórico, la apertura petrolera no modificó nuestro tipo ideal de estructura S_3, el cual se acercó más a S_2, pero sin que la PDVSA perdiera el control del sector.

Otro efecto que tuvo esta serie de cambios normativos, fue que incrementó la tensión con el capital privado nacional, cuya participación quedó fuera del plan de apertura petrolera. Además, PDVSA asumió el riesgo de perder el control de la industria frente al capital extranjero conforme la apertura fuera avanzando. Sin bien la legislatura aprobada desde 1976 continuó su vigencia, la empresa estatal utilizó recursos legislativos para reducir impuestos, introducir nueva cláusulas compensatorias para incentivar la inversión privada extranjera, celebró contratos con compañías transnacionales y recurrió a arbitrajes internacionales para resolver conflictos.

Con estos ajustes a la estructura de propiedad institucional, el petróleo continuó siendo propiedad del Estado. Los inversionistas recibían una cantidad de petróleo como retribución por sus actividades, en una proporción equivalente a su participación en el capital social de la empresa mixta constituida entre ellos y PDVSA. En este sentido, Jones y Weinthal califican que el cambio normativo a partir de 1995 representa una reconfiguración de la estructura institucional de la industria petrolera en Venezuela.

[151] Bernard Mommer, *Apertura petrolera venezolana*, p.139.

Ellas la catalogan como estatal sin control, S_2, es decir, con una alta participación del capital privado extranjero en la cadena de valor del sector.

Esta aseveración resulta adecuada en sentido normativo y bajo el esquema teórico básico de cuatro tipos ideales. Claramente, los ajustes en el régimen contractual hacen que el modelo sea más parecido a S_2 que a S_1; sin embargo, al nosotros contemplar un quinto tipo de estructura (S_3), podemos sostener que se mantuvo el control de PDVSA en el proceso de apertura petrolera. Este análisis se fundamenta, primero, en que fue la empresa estatal la principal precursora de tal internacionalización, como instrumento para mantener cierta autonomía del Estado. En lugar de permitir cada vez mayor intervención política, PDVSA prefirió involucrarse con el capital privado extranjero con el fin de mantener los objetivos comerciales de la industria. Y en segundo lugar, este proceso de apertura no significó un cambio en la Ley de Nacionalización, pues se utilizaron las oportunidades legislativas ya preestablecidas desde 1976, en las cuales PDVSA aseguraba mantener el control de la política petrolera. En la siguiente sección se muestra el tipo de régimen fiscal que operó entre 1989 y 1998, lo cual contempla un análisis de estabilidad, alcance y composición de ingresos y egresos, al interior y exterior del sector petrolero. Como conclusión, se evaluará el comportamiento de las variables intermedias –costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder– para examinar nuestra hipótesis sobre la influencia de la estructura institucional estatal con control de PDVSA sobre el tipo de régimen fiscal.

2.4 Régimen fiscal híbrido entre 1989 y 1998

Desde el inicio de la explotación petrolera, Venezuela ha sido el caso referente de un país que cuenta con un flujo notable de renta petrolera hacia el Estado y a su vez, mantiene baja tributación a su población. Esta situación comenzó formalmente en 1943 con la Ley de Hidrocarburos que reformó el marco regulatorio y fiscal de la industria. Este marco normativo, más la Ley de Impuesto sobre el Ingreso aprobada en 1942, marca el precedente más importante del rol rentista del Estado Venezolano. A continuación se muestran los cálculos de Manzano y Monaldi acerca de la apropiación de renta petrolera entre 1943 y 2008 en diferentes periodos de la historia de Venezuela.

CUADRO 2.2 Apropiación estatal de ingresos petroleros entre 1943 y2008

Periodo	Porcentaje
1943-1957	54.5%
1958-1975	73.3%
1976-1990	80.6%
1990-2004	**67.6%**
2004-2008	**87.3%**

Fuente. Manzano y Monaldi (2010).
Nota. Los cálculos en el periodo 1943-1957 excluyen los años 1950-1954 por falta de datos.

Entre 1962 y 1973, el régimen fiscal logró uno de sus periodos de mayor estabilidad, lo cual coincide con los efectos esperados bajo una estructura institucional extranjera privada, P_2.[152] Sin embargo, durante la década de los ochenta esta situación contrastó con una dinámica altamente volátil de las finanzas públicas y una subsecuente caída de los ingresos fiscales. Por otra parte, también se comenzó a diversificar la

[152] María Antonia Moreno y Cameron A. Shelton, "Sleeping in the bed done makes: the Venezuelan fiscal policy response to the oil boom", en Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez (eds.), *Venezuela before Chávez*, Versión Kindle, posición 4659 de 10813.

composición y alcance de régimen fiscal, aunque no se pudo controlar la estabilidad del gasto público fuera del sector petrolero.

En los cálculos de Manzano y Monaldi se observa que toman en cuenta periodos similares a los de la actual investigación. Sin embargo, el penúltimo periodo discrepa por un año su comienzo, empieza el cálculo desde 1990, en lugar de 1989; esto es por la medición de los impactos de la apertura petrolera después de un año de gobierno de Carlos Andrés Pérez. Por otro lado, su último periodo mide la apropiación estatal de la renta petrolera entre 2004 y 2008 debido a que fue a partir de estos años cuando Chávez tomó mayor control de la industria (esto se detallará en el tercer capítulo).

A continuación se muestra el análisis de estabilidad, alcance y composición de ingresos y egresos de las finanzas públicas de Venezuela entre 1989 y 1998. La evaluación también toma en cuenta la categorización dentro y fuera del sector petrolero. Tal segmentación hace posible evaluar el tipo de régimen fiscal de acuerdo a los criterios teóricos de Jones y Weinthal. El resultado que se detallará revela cómo Venezuela mostró un régimen híbrido durante la primera década de los noventa, que quizá pudo haber continuado hacia un modelo fuerte si la apertura petrolera hubiera avanzado y la autonomía de PDVSA se hubiera consolidado.

2.4.1 Impuestos dentro del sector petrolero

El mantenimiento de las cuotas tributarias al interior del sector se hizo insostenible a principios de la década de los noventa. Por tal motivo, PDVSA impulsó la participación paulatina de la inversión extranjera para reducir los impuestos y elevar la producción petrolera. El fortalecimiento del sector petrolero y el debilitamiento del gobierno venezolano limitaron la capacidad estatal de apropiación de renta petrolera. Como ya se expuso en el cambio del sistema contractual, los impuestos al interior de la industria se

extraían mediante regalías principalmente. Según Manzano y Monaldi, este tipo de esquemas impositivos fueron regresivos debido a que la apropiación de renta cae frente al aumento de precios o la caída de costos. Por otra parte, si los precios caen o los costos se elevan, se pone en riesgo la viabilidad financiera de los proyectos.[153]

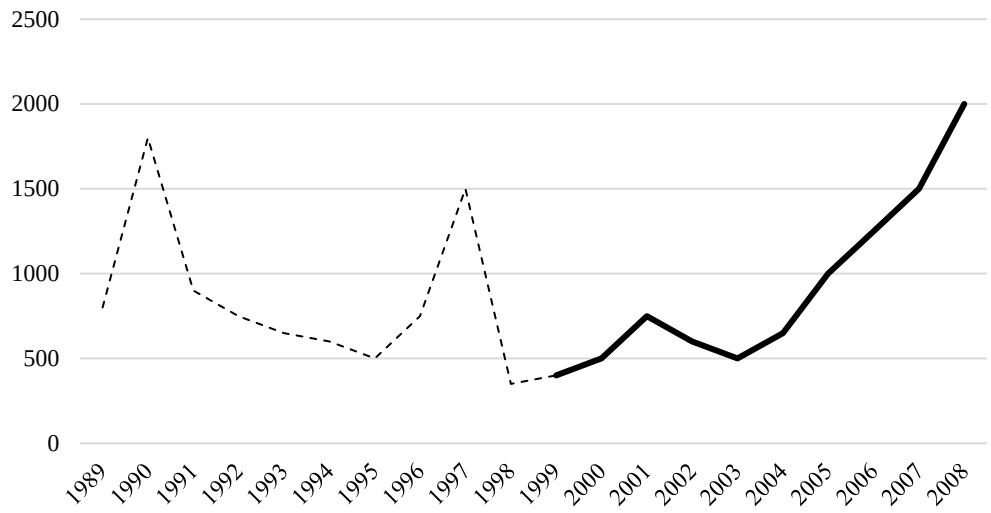
El primer cambio al régimen fiscal dentro del sector petrolero durante su apertura en los noventa fue la reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1991, cuando se redujo de 67.7% a 43 % para los proyectos que se encontraran al margen, tales como los de asociación en crudos extrapesados y gas libre, a los cuales se les denominó "gas costa afuera" en la Ley de 1995.[154] El segundo cambio fue la diferenciación de cuotas de regalías a compañías privadas en las tres rondas de convenios de los años 1991, 1992, y 1997; más los contratos de exploración a riesgos en 1996. Como ya se describió anteriormente, el capital extranjero tuvo una tasa de 34%, mientras que PDVSA de 67.7%.

En la siguiente gráfica se puede observar la caída de los ingresos petroleros entre 1990 y 1998 (las elevaciones fuera de tendencia corresponden a la caída del PIB), mismos que a su vez se redirigieron a impulsar la inversión al interior de la industria (esto se detalla adelante). La estrategia de apertura logró reducir la presión fiscal; sin embargo, esto también fue posible gracias a que el régimen tributario estaba vinculado a la volatilidad de los precios internacionales del petróleo. Por tal motivo, se observan aumentos de ingresos en 1997.

[153] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, p. 12

[154] Ramón Espinasa, "El marco fiscal petrolero venezolano: evolución y propuestas", en Héctor Valecillos y Omar Bello (comp.), *La Economía Contemporánea de Venezuela, 1990-1999*, *tomo I*, Venezuela, Banco Central de Venezuela, 2001, p.314 (en adelante *Economía Contemporánea de Venezuela, tomo I*).

GRÁFICO 2.2 Ingresos petroleros per cápita (1989-2008)
Dólares a precios constantes 2008



Fuente: Rodríguez et al., (2012) con información de Petróleo y Otros Datos Estadísticos y reportes financieros oficiales de PDVSA.

Nota: Ingresos petroleros se refiere a los recursos recibidos por el Estado derivados de regalías, impuestos sobre el ingreso, dividendos y otras contribuciones del sector.

2.4.2 Impuestos fuera del sector petrolero

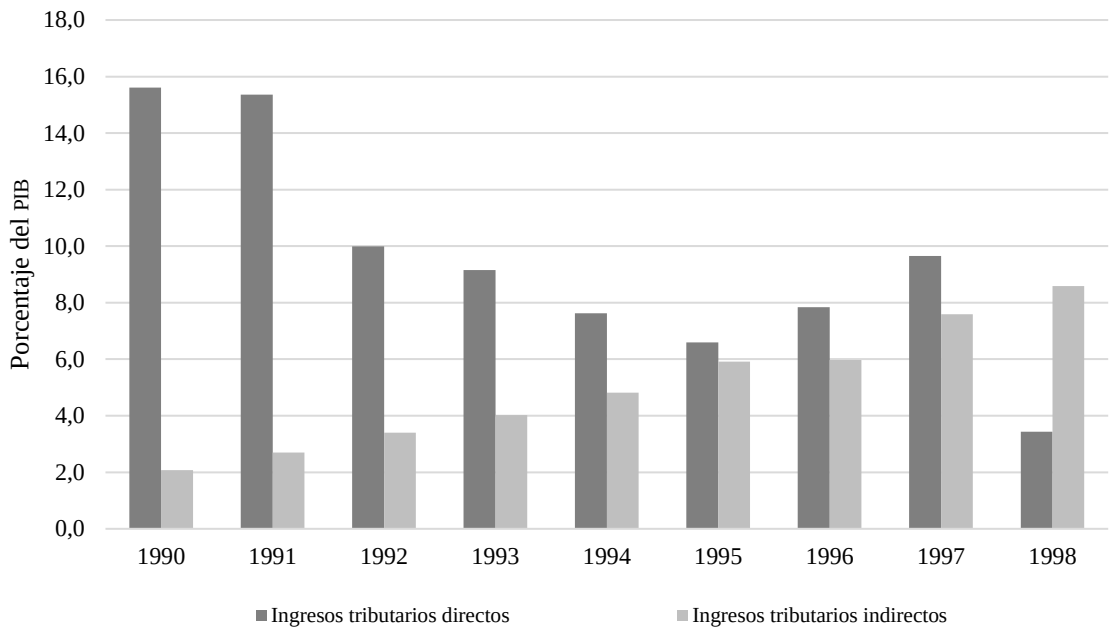
Venezuela presentó en estos años de estudio una baja recaudación de ingresos públicos provenientes de actividades no petroleras, aunque superior a la década anterior. El impuesto al Valor Agregado fue implementado hasta 1993, el cual fue convertido en 1994 como Impuesto a las Ventas al Mayor (IVM). En tal año, los impuestos indirectos que contemplaban contribuciones como la seguridad social, el impuesto sobre la renta, o los aranceles de aduana, no superaron 5% del PIB. Aún con la implementación del IVM, en 1996 la recaudación efectiva se mantuvo debajo de 10% del PIB.[155] No obstante, la estructura de los ingresos fiscales originados de la actividad económica interna refleja

[155] Rafael Rodríguez Balza, *et al*., "La sostenibilidad de la política fiscal en Venezuela", en Héctor Valecillos y Omar Bello (comp.), *La Economía Contemporánea de Venezuela, 1990-1999*, *tomo II*, Venezuela, Banco Central de Venezuela, 2001, p. 9 (en adelante *Economía Contemporánea de Venezuela, tomo II)*.

el incremento de la presión tributaria en términos del PIB petrolero y no petrolero, al elevarse el peso relativo de los ingresos no petroleros. Hecho consistente con las medidas implementadas por el gobierno nacional para reducir la dependencia de los ingresos fiscales a la actividad petrolera.

Por otra parte, Venezuela experimentó importantes obstáculos para expandir su base tributaria debido a cuestiones administrativas y leyes que facilitaron mecanismos de elusión fiscal, además de marcos legales de sanciones poco significativas debido a la debilidad de su sistema judicial para forzar su cumplimiento.[156] La siguiente gráfica muestra la caída de ingresos tributarios directos durante los primeros años de los noventa, mientras que la recaudación indirecta aumenta a lo largo de la década.

GRÁFICO 2.3 Tipo de ingresos tributarios en Venezuela (1990-1998)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

[156] Rafael Rodríguez Balza, *et al., op. cit.,* p. 10.

La estructura tributaria venezolana, previo a la promulgación de la primera Ley de ISLR en 1995, se caracterizó por la presencia de los impuestos indirectos destacándose entre ellos los impuestos aduaneros y en menor grado de importancia los impuestos sobre salinas, licores, registro público, sucesiones y herencias y estampillas, entre otros. Posteriormente los impuestos directos, representados por el ISLR pasaron a ocupar un papel preponderante dentro de dicha estructura. [157] No obstante, la imposición indirecta ocupó un protagonismo en la participación de la estructura tributaria venezolana tal como se aprecia en la gráfica 2.3 y cuadro 2.3.

CUADRO 2.3 Participación de ingresos petroleros y no petroleros, 1990-1998

Año	Total de ingresos ordinarios (millones de bolívares)	Ingresos petroleros (porcentaje del total)	Impuestos Tributarios Directos (porcentaje del total)			Impuestos Tributarios Indirectos (porcentaje del total)					
			ISLR			*Consumo de Bienes y Servicios*		*Renta Aduanera*	*Impuesto al Débito Bancario*	*Otros*	**Total**
			Persona natural	*Persona Jurídica*	***Total***	*Generales*	*Específicos*				
1990	513.637	**82,23**	0,7	6,64	**7,34**	-	3,82	5,84	-	0,77	**10,43**
1991	695.204	**79,97**	0,79	5,48	**6,27**	-	3,77	8,18	-	1,81	**13,76**
1992	742.654	**65,34**	0,56	8,05	**8,61**	-	6,91	11,35	-	1,46	**19,72**
1993	899.330	**56,64**	0,9	15,97	**16,87**	3,69	8,29	11,21	-	1,94	**25,13**
1994	1.486.696	**49,29**	1,32	12	**13,32**	11,87	5,39	9,54	7,42	2,32	**36,54**
1995	2.144.214	**47,41**	1,53	14,07	**15,60**	21,21	5,32	9,45	0,07	2	**38,05**
1996	5.661.253	**59,22**	0,93	8,07	**9,00**	18,79	3,96	7,05	-	1,3	**31,10**
1997	9.985.506	**57,67**	0,71	7,87	**8,58**	18,66	5,79	6,98	-	1,7	**33,13**
1998	8.589.422	**37,20**	0,92	11,28	**12,20**	26,17	7,62	11,89	-	2,18	**47,86**

Fuente: Edda Zambrano (2013).

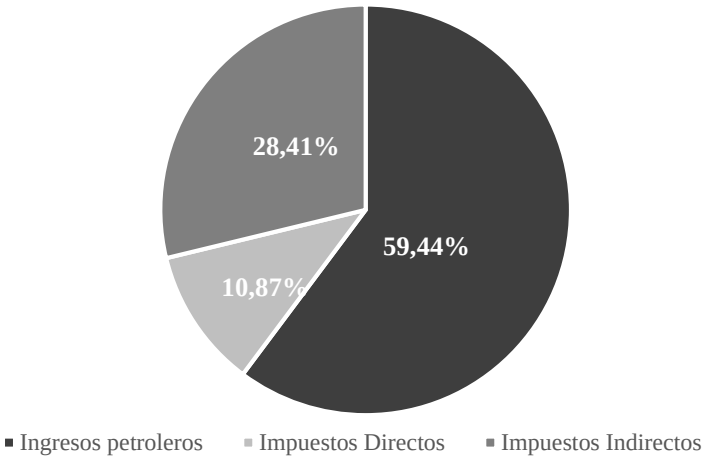
La participación en el total de los ingresos ordinarios de los impuestos directos no petroleros fue relativamente reducida en contraste con la imposición indirecta. Para el año 1998 la imposición indirecta representó 50% del total de ingresos ordinarios a diferencia de la directa que participó con 12%. Si se contrastan para el mismo año los ingresos indirectos no petroleros, se puede observar como los ingresos indirectos superan la participación de los ingresos petroleros.

[157] Edda Zambrano, "Ingresos Tributarios No Petroleros en la Estructura Fiscal Venezolana. Periodo 1990-2006", *Universidad Nacional Experimental de Guayana*, goo.gl/gy5lyE, 2013, p. 52.

Al igual que en la mayoría de países de América Latina, Venezuela también incorporó nuevas figuras impositivas como mecanismo para incrementar los niveles de recaudación tributaria interna. En promedio, entre 1990 y 1998, los ingresos petroleros representaron casi 60% del total de ingresos, mientras que la recaudación indirecta participó con 28.41% y la directa con 10.87%.

Esta situación resulta consistente con las medidas que el Estado venezolano adoptó en materia tributaria encaminadas a reducir el nivel de dependencia de la estructura tributaria a los ingresos fiscales petroleros. Con respecto al crecimiento de los ingresos tributarios no petroleros, estos reflejaron una participación significativa en los ingresos corrientes del gobierno central, los cuales representaron 16.95% en 1990, mientras que en 1994 participaron con 49.34%; y con 59.83% en 1999.

GRÁFICO 2.4 Participación promedio de ingresos petroleros y no petroleros, 1990-1998.

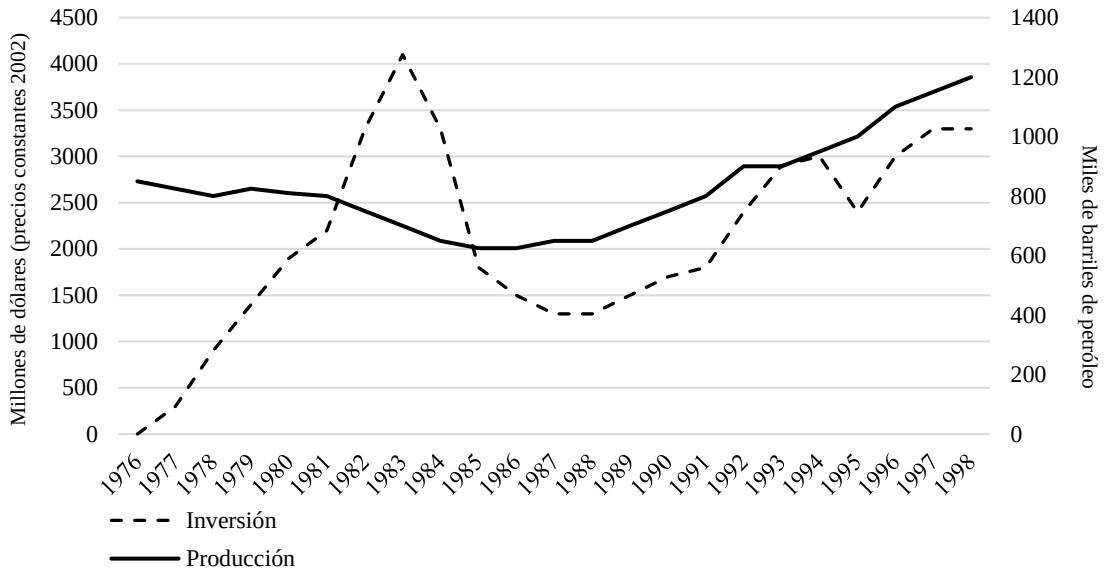


Fuente: Edda Zambrano (2013).

2.4.3 Gasto público dentro del sector petrolero

Contrario a la dinámica de inversión petrolera entre 1984 y 1989, en los primeros años de la década de los noventa se mostró un incremento de inversión al interior del sector. Esto se debió principalmente a la participación cada vez más importante del capital privado extranjero en actividades de exploración y producción, lo cual se reflejó también en el impulso sostenido de la producción de petróleo. La gráfica que construyó Manzano nos ayuda a observar tales tendencias de ambas variables.

GRÁFICO 2.5 Inversión en el sector petrolero y producción entre 1976 y 1998



Fuente: Manzano (2014).

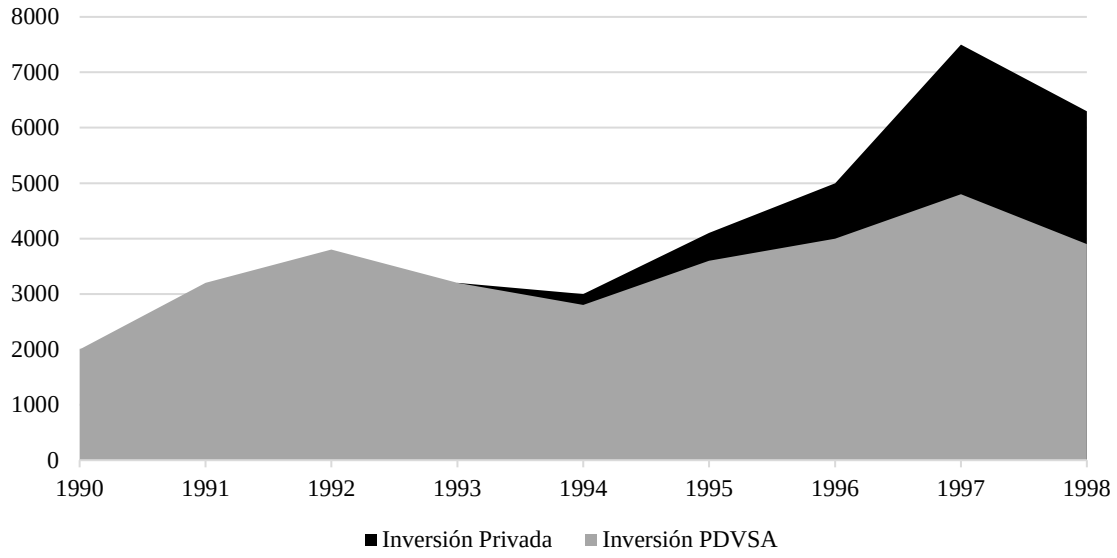
Después de la nacionalización en 1976, las élites gobernantes detuvieron su demanda creciente de renta petrolera, lo cual ayudó a que PDVSA desarrollara un plan para expandir su inversión; sin embargo, en 1982, la caída del precio del petróleo provocó que la presión del gobierno aumentara de nuevo y con ello, la inversión volvió a caer durante de la década de los ochenta. Durante los noventa, como ya se describió, se involucró cada vez más a las compañías extranjeras privadas, a las cuales se les cobró

menos impuestos que a PDVSA. Por lo tanto, la estrategia de apertura de PDVSA logró reactivar la inversión al interior del sector petrolero mediante contratos operativos, estratégicos y de ganancias compartidas. La reconfiguración de este aspecto en la estructura institucional promovió un incremento de la producción a la par de la inversión.

El proceso de apertura petrolera comenzó formalmente desde 1991. Como ya se apuntó anteriormente, en la primera ronda de apertura, se ofrecieron contratos de servicios para pocos proyectos petroleros en áreas marginales. Al mismo tiempo, se comenzó a negociar una segunda fase de apertura que incluiría el desarrollo de petróleo extra pesado en las reservas en la faja petrolera del Orinoco bajo el liderazgo del entonces Director General de PDVSA, Luis Giusti.[158] La siguiente gráfica muestra el comportamiento de inversión dentro del sector petrolero entre PDVSA y el sector privado. En tal gráfica se muestra el incremento de la inversión a partir de los primeros contratos de servicios en 1991 y el aumento de inversión privada desde 1994 con la participación del capital privado.

[158] Osmel Manzano y Francisco Monaldi, "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela", en William Hogan y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*, p. 25

GRÁFICO 2.6 Inversión en la industria petrolera entre 1990 y 1998
(Millones de dólares, 2005)



Fuente: Manzano y Monaldi (2010).

La estrategia de apertura no tuvo implicaciones en cambios normativos, los tres presidentes involucrados, Pérez (1989-93), Velázquez (1993-94) y Caldera (1994-99), no quisieron asumir los costos políticos que ello implicaba. Además, ninguno contó con mayoría en el Congreso. Sin embargo, hicieron uso del artículo 5º de la Ley de Nacionalización, el cual contemplaba la participación del capital privado sólo en asociación con PDVSA y bajo control de la empresa estatal. Por lo tanto, PDVSA funcionó como un escudo contra los intereses de las élites gobernantes.

2.4.4 Gasto público fuera del sector petrolero

Durante el periodo de apertura, la política fiscal operó bajo un esquema en el que hubo una reducción del gasto en áreas que le son fundamentales al sector público, lo cual tuvo implicaciones importantes en términos de crecimiento, eficiencia y distribución del

ingreso.[159] Debido a la reducción del ingreso petrolero y el significativo aumento de los pagos de intereses por la deuda que se había adquirido entre 1974 y 1983, el gasto primario se redujo paulatinamente desde mediados de la década de los ochenta hasta alcanzar 17% del PIB en 1996(cinco puntos menos que a principios de los años setenta).

El alto endeudamiento del sector público fue el mecanismo más recurrente para sostener el déficit fiscal que Venezuela experimentó desde 1977. Esto implicó cierta rigidez en la política fiscal y mayor vulnerabilidad ante los efectos de la tasa de interés. "Al cierre de 1996, la deuda interna y externa registrada del Gobierno Central, el Fondo de Garantía de los Depósitos Bancarios (FOGADE) y Petróleos de Venezuela (PDVSA), la casa matriz de la industria petrolera, representó cerca del 62% del PIB".[160] Además, es importante contemplar que pasivos como la seguridad social y otras obligaciones con los trabajadores del Estado representaban aproximadamente 40% del PIB.[161] Por lo tanto se puede calcular que la deuda del Estado alcanzaba 102% del PIB.

Con el fin de gestionar la deuda, el Estado mantuvo tasas de interés reales negativas para reducir el valor real de la deuda pública. Esto causó distorsiones en el sistema bancario dado el proceso de desmonetización que hizo más sensible la inflación ante el uso de la devaluación como mecanismo de corrección fiscal. Como consecuencia de ello, se utilizaron depósitos y ahorros del sistema de pensiones, lo cual significó una pérdida importante de riqueza e impactos negativos en la distribución del ingreso.[162]

La reducción del gasto en el periodo analizado se concentró en la infraestructura pública y el gasto social. Esto significó que tal contracción afectó los salarios reales de los trabajadores públicos y a la adquisición y mantenimiento de activos fijos en las obras de infraestructura necesarias para la prestación de los servicios, lo cual afectó su

[159] Bernard Mommer, "Venezuela, política y petróleos", en *Economía Contemporánea en Venezuela, tomo I*, p. 144

[160] Rafael Rodríguez Balza, *et al., Economía Contemporánea de Venezuela, tomo II,* p. 5.

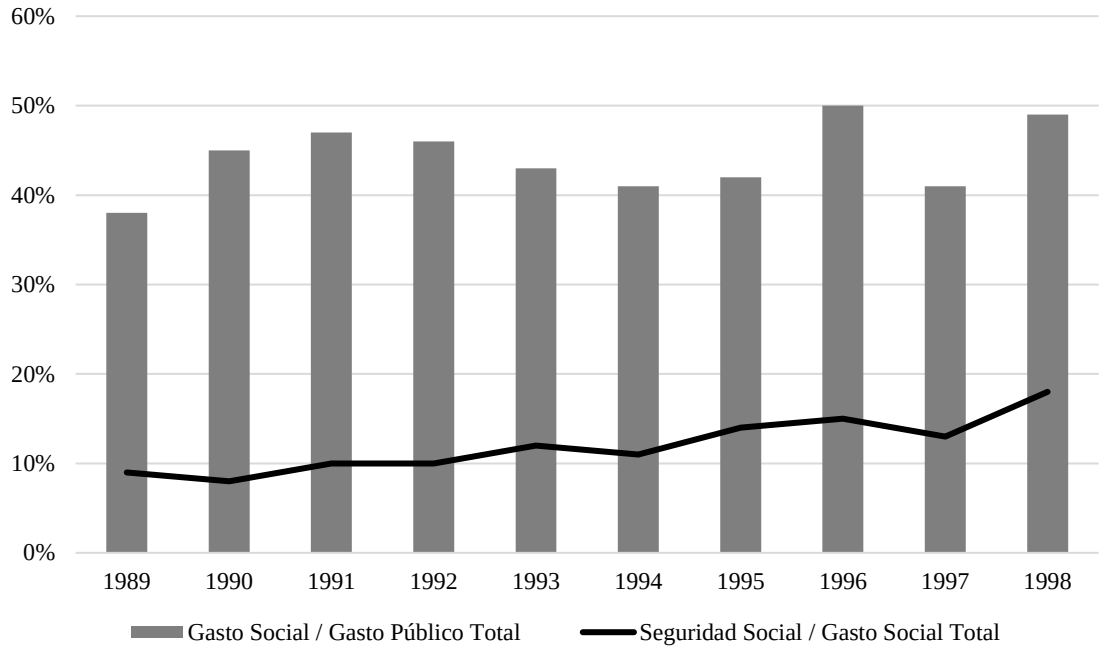
[161] *Ibíd.*

[162] *Ibíd*, p. 6

eficiencia y disponibilidad.[163] En el ámbito social, la limitación de egresos en educación, salud y seguridad social, promovió el crecimiento del malestar social durante los primeros años de la década de los noventa, lo cual implicó que sectores de menores ingresos económicos fueran los más afectados por el ajuste fiscal de tal periodo.

En lo que al gasto social se refiere, se puede observar en la siguiente gráfica que se mantuvo niveles constantes respecto al total de egresos, a pesar de las condiciones volátiles del mercado petrolero. Por otra parte, también se asimila que después del periodo de ajuste fiscal entre 1991 y 1994, en 1995 comenzó a crecer paulatinamente el gasto en seguridad social.

GRÁFICO 2.7 Gasto Social como proporción del total de Gasto Público (%) y Seguridad Social como proporción del Gasto Social (%) entre 1989 y 1998



Fuente: Kornblihtt (2015).

[163] Bernard Mommer, "Venezuela, política y petróleos", *Economía Contemporánea de Venezuela, tomo I*, p. 145.

2.4 Comportamiento de variables intermedias entre 1989 y 1998

En medio de crisis económicas y de gobernabilidad, Venezuela terminó por aceptar la apertura del sector petrolero en la primera década de los noventa bajo las administraciones de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera. Sin embargo, antes de que la estructura institucional se considerara como de inversión extranjera, P_2, Hugo Chávez ganó las elecciones presidenciales de 1998. Por lo tanto, la estructura en términos reales se mantuvo como estatal con un control mayoritario de PDVSA, mucho mayor que en la década de los ochenta.

La estructura institucional estatal bajo control de PDVSA, S_3, incrementó los costos de transacción a lo largo de este primer periodo de estudio. Además, las expectativas sociales incrementaron por la apertura del sistema político y la fragmentación de los partidos políticos (Acción Democrática y COPEI). Por último, las relaciones de poder mostraron una dinámica de dependencia a favor de PDVSA, quien a cargo de Luis Guisti, logró imponer su agenda de privatización y controló los mecanismos de asociación con el capital privado.

2.4.1 Altos costos de transacción entre PDVSA y el gobierno

Los costos de transacción entre 1989 y 1990 fueron cada vez mayores en la estructura institucional de la industria petrolera. Contrario a la década anterior, cuando aún prevalecieron acuerdo políticos pactados en la nacionalización petrolera, la política de apertura petrolera y la inestabilidad propia del sistema político venezolano generó mayor conflicto al interior de la industria.

PDVSA mantuvo su ideología comercial dentro sus lineamientos corporativos; sin embargo, el gobierno comenzó a interferir tras la caída de los precios internacionales en

1981. Políticas como el control de la producción o el incremento de apropiación de renta por parte de las élites gobernantes promovieron que PDVSA impulsara la apertura petrolera para introducir un contrapeso al gobierno: la inversión extranjera y los organismos internacionales.

Las compañías extranjeras comenzaron a participar en la estructura institucional del sector al mismo tiempo que las élites locales se fragmentaban, particularmente desde las reformas electorales de 1993. Mientras el apoyo social al Presidente Carlos Andrés Pérez se diluyó ante la falta de resultados en materia económica y social; grupos opositores obtenían mayor influencia en el sistema político. Esto hizo posible que PDVSA se asociara con el capital extranjero y se blindara de la intervención política.

Con esta dinámica, las élites gobernantes, en especial el Poder Ejecutivo, tuvo menor conocimiento de la dinámica de la industria respecto a la década anterior. Como ya se explicó, PDVSA, junto con la aprobación del Poder Legislativo, controlaba las asociaciones con las compañías extranjeras que se fueron acordando durante los primeros años de la década de los noventa.

Ante altos costos de transacción al interior de la industria, los efectos en el régimen fiscal promovieron mayor estabilidad en el marco normativo de egresos, y mayor alcance de otras industrias en las políticas de recaudación, aunque bajo esquemas de tributación indirecta. Sin embargo, la dependencia de ingresos petroleros se mantuvo, aunque en menor medida que en la década de los ochenta o la primera década del siglo XXI.

En la presidencia de Rafael Caldera, PDVSA logró controlar más al Ministerio de Energía y Minas. Esta situación sentaba las bases para que los costos de transacción se redujeran paulatinamente, conforme la empresa estatal controlara más aspectos de la industria. Incluso, tanto el COPEI como Acción Democrática, evaluaron la idea de una

candidatura presidencial de Giusti.[164] A tal grado llegó el poder de PDVSA; sin embargo, en 1998 los precios del petróleo colapsaron y Hugo Chávez triunfó en las elecciones.

2.4.2 Altas expectativas sociales: tensión y fragmentación del sistema político

De acuerdo con George Philip, las expectativas sociales en Venezuela durante la década de los ochenta fueron altas debido al largo periodo democrático y a los altos precios del petróleo. Sin embargo, esta situación contrastó con el hecho de que las instituciones estatales aún fueron deficientes, lo cual incrementó el malestar social. Esto se agudizó con la subsecuente caída de los precios y los ajustes estructurales que tuvo que implementar el gobierno al comienzo de la década de los noventa.[165]

Esta ineficiencia institucional se puede explicar a partir el acuerdo democrático que se instauró en 1958. Este pacto estableció un sistema bipartidista que mantuvo cierta complicidad entre las élites gobernantes por evitar contrapesos y mantener impune los actos de corrupción. En la década de los setenta, el discurso de la élites no dejó de prometer una gran cantidad de beneficios sociales que dejaría la renta petrolera, por lo que en los ochenta, al no ser evidentes tales mejoras, el malestar social se hizo notar en el ámbito público.[166] Hasta 1989, por ejemplo, los gobernadores eran aún designados en lugar de ser electos por la población. Esto promovía una dinámica de lealtades y reconocimientos políticos que generaban mayor opacidad en la operación gubernamental y política. A principios de la década de los noventa hubo una suerte de apertura en la competencia electoral tras la aprobación de elección de gobernadores y alcaldes más la separación de las elecciones presidenciales y legislativas. Esto promovió

[164] Bernard Mommer, "Venezuela, política y petróleos", en *Economía Contemporánea en Venezuela, tomo I*, p. 181.
[165] George Philip, *Venezuela Since 1989*, p. 362.
[166] *Ibíd,* p. 363.

mayor participación política e involucramiento de grupos opositores como el de Hugo Chávez, que en principio fue violento, pero después se ajustó a las reglas electorales.

Carlos Andrés Pérez fue reelegido en 1988 a pesar de que en su primer mandato (1974-1979) tuvo varios escándalos de corrupción. Esto se puede explicar porque en aquellos años se percibió un momento de abundancia, el cual prometió que volvería. Sin embargo, las condiciones del mercado no fueron las mismas, y tuvo que recurrir a medidas de austeridad que también contribuyeron en el aumento de insatisfacción pública en Venezuela. Si bien Pérez perdió popularidad a lo largo de su administración, fue en febrero de 1992, cuando un intento de golpe de estado adquirió apoyo social. Después de tal suceso, sólo 6% de la población tenía confianza en el presidente, según una encuesta del 28 de marzo en el diario local *El Universal*.[167] Con ello, Pérez perdió el apoyo del Congreso, quien lo destituyó por presunto actos de corrupción. Las altas demandas sociales tuvieron impacto en el Poder Judicial, quien se reformó con ayuda del Banco Mundial y asumió un papel con mayor autonomía y a favor de las expectativas sociales. Su independencia se probó con la destitución del Presidente Pérez en 1992.

Además del cambio que se experimentaba en el sistema político, las políticas de apertura económica no fueron bien recibidas por la sociedad. Este hecho llevó a que el Presidente Caldera adoptara un discurso contrario al proyecto reformista de Carlos Andrés Pérez. Sin embargo, Caldera continuó en la práctica la apertura del sector petrolero y una transformación dirigida a reconfigurar su estructura institucional hacia un modelo de inversión privada extranjera, P_2. Esta situación no pasó desapercibida por los grupos opositores y su apoyo social, quienes demandaron que las compañías extranjeras se apropiaban de renta que podría dirigirse al desarrollo social del país.[168]

[167] *Ibíd,* p. 364.
[168] David Mares y Nelson Altamirano, *PDVSA corporate strategies*, p. 46.

2.4.3. Relaciones de poder: negociación ante la pérdida de control del Poder Ejecutivo

Con la nacionalización petrolera se estableció un modelo de negociación y cooperación entre el gobierno central y PDVSA; sin embargo, con la subsecuente crisis de la década de los ochenta, esta relación se mantuvo de negociación, pero con mayor tensión debido a la escasez de renta petrolera en comparación con las décadas anteriores. En el mismo sentido, Monaldi y Penfold sostienen que la caída de los ingresos fiscales durante la década de los ochenta es uno de los principales factores para que se rompiera el equilibrio político que prevaleció entre 1958-88.[169]

Por lo tanto, el equilibrio de fuerzas políticas, pactado desde 1958, entró en conflicto durante las crisis de la década de los ochenta y al comienzo la apertura económica en 1989, entraron en juego nuevos actores que afectaron la estabilidad electoral e institucional en Venezuela. Los dos cambios en el sistema político más relevantes en este año fueron: 1) el derecho a elegir, mediante votación popular, a gobernadores y alcaldes durante periodos de tres años y con posibilidad de un periodo adicional por reelección y 2) la modificación del sistema electoral que estableció mecanismos que combinaron la representación proporcional con la elección mayoritaria en circunscripciones uninominales o plurinominales.[170] Esto debilitó, paulatinamente, al sistema de partidos tradicional y al mismo tiempo, cambió las preferencias electorales.

Los anteriores ajustes también fortalecieron al Poder Legislativo frente el Ejecutivo. Los legisladores perdieron la disciplina partidista y fortalecieron sus vínculos

[169] Francisco Monaldi y Michael Penfold, "Institutional collapse: the rise and decline of democratic governance in Venezuela", en Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez (eds.), *Venezuela Before Chávez*, versión Kindle, posición 5171 de 10813.

[170] Allan R. Brewe-Carías, "Reforma electoral en el sistema político de Venezuela", en Daniel Zovatto y Jesús Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007,* México, UNAM, 2008, p. 998.

con grupos locales.[171] Al mismo tiempo, se facilitó la descentralización de recursos hacia los gobierno locales y también representó el inicio formal del federalismo.

Ante la restricción de elegir a los gobernadores y el intervenir menos en la política petrolera, el Poder Ejecutivo experimento entre 1989 y 1998 el periodo de mayor debilitamiento. Tanto PDVSA como grupos opositores tomaron ventaja de esta situación, por lo que se generó un escenario de negociación ante la falta de control y fragmentación de las élites gobernantes. Durante la administración de Carlos Andrés Pérez, el presidente de PDVSA, Andrés Sosa Pietri, se opuso al principio cuando se consideró la participación del capital extranjero en proyectos "marginales". Pero con la propuesta de asociaciones donde la empresa estatal tendría el control de las licitaciones y se aseguraría su participación mayoritaria, cambio de opinión y aprovechó esta situación para impulsar la expansión de la industria.[172] Sosa le reservaba al Ministerio de Energía y Minas un papel "administrativo" y a su ministro lo asimilaba como un "director de debates" en la asamblea de accionistas de PDVSA. "Los inversionistas privados, como socios, y de acuerdo con Sosa, fortalecieron a la empresa frente al Estado".[173]

En resumen, el programa reformista de Carlos Andrés Pérez promovió varios frentes de oposición, incluyendo su partido político Acción Democrática. Por lo tanto, durante nuestro primer periodo de estudio, observamos a un Presidente reformista que falló con su plan de apertura y con ello, debilitó su influencia en sectores como el de la industria petrolera. La insatisfacción social llegó a concretarse en dos golpes de estado fallidos y su destitución en 1992.

Por otra parte, el Presidente Caldera, quien gobernó entre 1994 y 1999, tuvo que ofrecer un discurso opositor al programa reformista de Pérez. Sin embargo, para

---

[171] Francisco Monaldi *et al.* (coord.), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela", *Banco Interamericano de Desarrollo*, noviembre 2009, p. 27 (en adelante *Political Institutions in Venezuela*).

[172] Bernard Mommer, "Venezuela, política y petróleo", *Economía Contemporánea en Venezuela, tomo I*, p. 156.

[173] *Ibíd,* p. 157.

enfrentar la crisis de gobernabilidad y de la economía, tuvo que depender del desempeño de PDVSA. Con Luis Giusti, presidente de PDVSA, el Ministerio de Energía y Minas se subordinó aún más a la empresa estatal. Ésta se convirtió en "una agencia global de contratación y licitación petrolera".[174]

2.5 Implicaciones causales entre 1989 y 1998

La apertura petrolera venezolana, en sus tres fases de contratos con la inversión privada extranjera, se dirigía a una nueva estructura institucional. Sin embargo, como ya se apuntó, el cambio de régimen político en 1998, detuvo una posible transición hacia un modelo P_2 o S_2, lo cual hubiera significado que las compañías extranjeras controlarían la industria petrolera con una proporción mayor a la de PDVSA o el Estado. No obstante, a pesar de sostener que la estructura institucional fue de tipo S_3 entre 1976 y 1998, hay importantes cambios entre el primer periodo (1976-1989) y el segundo (1989-1998).

Después de analizar la dinámica al interior de la estructura institucional estatal bajo control de PDVSA (S_3), podemos afirmar que la empresa mantuvo el control de la industria entre 1976 y 1998 (incluso hasta 2001), pero no de la misma manera. En la década de los ochenta se asimila una confrontación con las élites gobernantes, lo cual resultó en algunas victorias y derrotas de acuerdo a los objetivos comerciales de PDVSA. Si bien a la estructura institucional la hemos tipificado como S_3, durante el primer periodo ésta se asemejaba más al modelo S_1 debido a la intervención que el Poder Ejecutivo tuvo al final de los ochenta.

Por otra parte, en el periodo de apertura petrolera (1989-1998), PDVSA aprovechó la fragmentación del poder, la descentralización política del país y el debilitamiento de la figura presidencial para asociarse con la inversión extranjera. De tal modo, Jones y Weinthal clasifican un cambio de estructura institucional estatal sin

[174] *Ibíd*. p. 159.

control, S_2; sin embargo, el gobierno no tuvo el control desde 1976, PDVSA dirigió la política petrolera desde entonces e incluso durante sus asociaciones con compañías extranjeras.

Con ayuda de la nueva clasificación S_3 (estructura institucional estatal bajo control de la empresa estatal), podemos afirmar que esta tipología refleja el caso de la industria petrolera venezolana entre 1976 y 1998. Aunque entre 1989 y 1998 se haya notado una transición hacia P_2 o S_2, ésta no se concluyó y PDVSA mantuvo el control de la política petrolera hasta el cambio de régimen con Hugo Chávez. Por último, se ofrece un cuadro resumen acerca del comportamiento de las variables intermedias bajo S_3 entre 1976 y 1989, en contraste con lo que se observó en este trabajo de investigación entre 1989 y 1998.

CUADRO 2.4 Comparación entre la estructura institucional estatal bajo el control de PDVSA entre 1976-1989 y 1989-1998; y sus implicaciones en el régimen fiscal

Variables intermedias en S_3 (control de PDVSA entre 1989 y 1998)		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	**Altas**	**Dependencia**
Asimetría de información respecto a la operación de la empresa estatal petrolera y falta de control del Ministerio de Energía y Minas (gobierno).	Demanda por recibir los beneficios sociales de la renta petrolera, aunque no se tenga un pleno conocimiento de su magnitud.	La empresa estatal petrolera controla las directrices de política petrolera, subordina al Ministerio de Energía y Minas y al Congreso. A su vez, recibe apoyo por parte del capital extranjero y organismos internacionales.

Variables intermedias en S_3 (control de PDVSA entre 1976 y 1989)		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	**Altas**	**Interdependencia**
Asimetría de información respecto a la operación de la empresa estatal petrolera y falta de control del Ministerio de Energía y Minas (gobierno).	Demanda por recibir los beneficios sociales de la renta petrolera por parte de diferentes sectores de la población.	Propensión a que el gobierno ejerza presión hacia la empresa estatal petrolera para controlar la distribución de la renta petrolera. La empresa estatal petrolera procurará involucrarse en otorgar beneficios sociales para reducir la presión del ejecutivo.

Régimen fiscal en S_3: híbrido (1989-1998)			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos estables y altos hacia la empresa estatal petrolera. Impuestos estables y bajos hacia el capital extranjero.	Avances para diversificar la base fiscal en sectores no petroleros de la economía. Introducción de nuevos impuestos directos e indirectos.	Gasto dirigido a operaciones e inversión de la industria petrolera. No se conformó un Fondo de Petrolero.	Políticas fiscales de austeridad y ahorro; sin embargo, se mantuvo el carácter procíclico de las finanzas públicas e implementación de mecanismos de deuda. No se instauraron mecanismos que mejoraran la transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia.

Se concluye que la estructura institucional estatal bajo control de PDVSA generó altos costos de transacción, altas expectativas sociales y una dinámica de dependencia en cuanto a las relaciones de poder, lo cual dominada por la empresa estatal frente al gobierno y el capital extranjero. El comportamiento de estas variables intermedias dio lugar a un régimen fiscal híbrido. Con esto se demuestra que el régimen fiscal presentó mejoras en: 1) la estabilidad de los impuestos sobre el sector petrolero, 2) diversificación de la base tributaria a partir de la promulgación de nuevos impuestos directos e indirectos al sector no petrolero; 3) expansión de la inversión al interior de la industria; y 4) limitación de egresos en gasto social. Sin embargo, como aspectos negativos se encuentra: 1) impuestos altos a la empresa estatal petrolera, 2) dependencia fiscal en ingresos petroleros; 3) falta de conformación de un fondo petrolero de ahorro; y 4) falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

3. REESTRUCTURA INSTITUCIONAL PETROLERA CON HUGO CHÁVEZ, 1998-2008

Entre 1989 y 1998 se puede observar la raíz de la crisis de gobernabilidad de Venezuela. Desde la polarización social hasta el abstencionismo electoral, marcaron la caída de los dos particos políticos principales en su democracia.[175] El desmantelamiento del régimen bipartidista liberal de las últimas décadas fue posible después de la crisis económica y de legitimidad que enfrentaron las élites políticas en los noventa. Las expectativas sociales eran muy negativas tras el incremento marcado de la pobreza extrema entre 1989 y 1998, de aproximadamente ocho puntos porcentuales.[176] Hugo Chávez obtuvo la presidencia de Venezuela con 58% del voto, lo cual significó para algunos como la ruptura del pacto democrático entre élites de 1958 o el fin del control electoral de la izquierda y derecha moderada.[177]

Chávez presentó una propuesta política diferente en la historia de Venezuela. Logró posicionar un discurso a favor del sector de la población con escasos recursos y también tuvo éxito en convencer a la clase media insatisfecha por los problemas económicos de la década de los noventa. Además, propuso una agenda que atendiera temas como la redistribución de la riqueza, reforma agraria o una política exterior que defendiera los intereses nacionales de manera más eficiente.

---

[175] Colin Wiseman y Daniel Béland, "The Politics of Institutional Change in Venezuela: Oil Policy during the Presidency of Hugo Chávez", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies,* 70 (2010), p. 140 (en adelante *Institutional Change in Venezuela*).

[176] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics*, p. 18.

[177] En 1958, el pacto de Punto Fijo sentó las bases un sistema político estable bajo la competencia electoral de dos partidos políticos, Acción Democrática (AC) y el Partido Social Cristiano de Venezuela (COPEI) (Ronald D. Sylvia y Constantine P. Donapoulos, "The Chávez Phenomenon: political change in Venezuela", *Third World Quarterly,* 1 (2003), p. 63).

La aparición de Chávez en el ámbito público fue en 1992, cuando fue participe de un movimiento insurgente contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez, quien suspendió las garantías constitucionales para hacer frente a la rebelión. Parte del ejército, liderado por Chávez, intentó dar un Golpe de Estado en febrero de 1992. Esta operación falló y Chávez, junto con sus seguidores, fueron detenidos. Meses después, fueron liberados y comenzaron una estrategia político electoral para tomar el poder. Fue entonces cuando surgió el Movimiento Bolivariano Revolucionario, después llamado Movimiento Quinta República, que comenzó a operar como partido político.

De acuerdo con Sylvia y Donapoulos, fueron cuatro factores que promovieron el triunfo electoral de Chávez en 1998. El primero tiene que ver con su liderazgo carismático, bajo el cual mostró la imagen de un personaje fuerte y con espíritu revolucionario. Su discurso usaba un lenguaje más cercano a la gente, directo y claro. El segundo factor fue su proyecto anti-colonialista, en el que aseguraba independencia de los intereses económicos internacionales que afectaban el nivel de deuda y gasto social. El tercer aspecto fue su capacidad de organización y coalición con otras fuerzas políticas, desde un nivel de vecindarios hasta los más altos estratos sociales, incluyendo el militar. Todo ello, consolidó el cuarto factor, su triunfo con una mayoría indiscutible, lo cual le permitió reestructurar normativamente el gobierno e incluso proponer un referéndum nacional para cambiar la constitución en 1999, donde el "si" ganó con 88%.[178]

Adicionalmente, Corrales y Penfold sugieren que la consolidación del proyecto de Chávez se debió principalmente a las condiciones y oportunidades de la industria petrolera en aquellos años. Esto le permitió financiar una política fiscal expansiva para ejercer su gobierno.[179] Este es el aspecto principal de nuestro segundo periodo de estudio. Más allá de la historia política de Hugo Chávez, la investigación se centra en la

[178] Ronald D. Sylvia y Constantine P. Donapoulos, *op. cit.,* p. 67 y 68.
[179] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics*, p. 73

estructura institucional de la industria petrolera y cómo Chávez la reconfiguró para impulsar su proyecto político.

El orden de este capítulo sigue un orden similar al anterior. En primero lugar, se examina la transformación de la estructura de propiedad de la industria petrolera entre 1999 y 2004, periodo en el cual Chávez ejecutó una serie de cambios normativos en el sistema político y en la industria petrolera para que su gobierno tuviera mayor intervención en el sector. Segundo, se evaluarán los efectos que estos cambios legislativos tuvieron en el tipo de régimen fiscal. Al igual que en el capítulo anterior, se evalúan los egresos e ingresos, dentro y fuera del sector petrolero, y bajo los criterios de estabilidad, alcance y composición. Por último, se analizan cómo operaron las variables intermedias –costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder– a partir de la configuración de una estructura institucional estatal con control, S_1. A partir de este análisis, se pone a prueba por segunda ocasión nuestra hipótesis general.

3.1 Transformación de la estructura de propiedad con Hugo Chávez, S_1

El objetivo de este capítulo es entender, en primer lugar, el cambio de la estructura de propiedad industrial del sector petrolero en Venezuela después del triunfo de Hugo Chávez en 1998, lo cual implica analizar particularmente los cambios en las relaciones industriales entre el gobierno, PDVSA y el capital extranjero alrededor de la política petrolera. Desde su campaña presidencial, Chávez declaró que PDVSA funcionaba como una "caja negra" debido a la falta de transparencia sobre la toma de decisiones al interior de la compañía. Por lo tanto, la meta de Chávez fue "subordinar a PDVSA".

Para conseguir su objetivo, Chávez comenzó por nombrar directivos leales a su proyecto político y logró concentrar aún más la toma de decisiones de la compañía y el

Ministerio de Energía y Minas. En segundo lugar, como se detalla adelante, promulgó una nueva Ley de Hidrocarburos en 2001, lo cual produjo importantes resistencias al interior de la empresa estatal, las cuales logró superar y eliminar. Como tercer punto, alteró los arreglos institucionales entre PDVSA y el Banco Central. Por último, expandió las responsabilidades de gasto de la empresa estatal, más allá del ámbito petrolero o energético.[180]

La estrategia de Chávez fue modificar el sistema político a su favor con la nueva Constitución de 1999 y después, en 2001, reconfigurar la estructura institucional de la industria petrolera bajo un modelo S_1, es decir, bajo control del gobierno y no de PDVSA o el capital extranjero. Por lo tanto, durante los primeros meses de su gestión, la política petrolera continuó funcionando sin grandes cambios. Con una oposición vulnerable, los cambios más importantes con la nueva Constitución fueron: la expansión del periodo de gobierno presidencial, de cinco a seis años; la aprobación de la reelección; la promoción de puestos militares sin aprobación del Congreso; la eliminación del Senado; la facultad del Ejecutivo para convocar a Referéndum sin necesidad de aprobarse por el Congreso; prohibición de financiamiento público de partidos políticos; la posibilidad de revocación de mandato; entre otras disposiciones.[181] Los cambios en el marco normativo permitieron que Chávez pudiera cooptar con mayor facilidad a la Suprema Corte, la Contraloría General y al Consejo Nacional Electoral; organismos clave para eliminar paulatinamente a sus opositores.

Para enero del año 2000, el capital extranjero aún creía que Chávez mantendría la política petrolera de años anteriores.[182] Sin embargo, la situación cambió tras el incremento del precio del petróleo a raíz del crecimiento económico de China e India,

[180] *Ibíd*.

[181] *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860.

[182] David Mares y Nelson Altamirano, *PDVSA corporate strategies*, pp. 32-33.

más el inicio de la "guerra contra el terrorismo" de Estados Unidos, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.[183]

Con tal panorama internacional favorable para la apropiación de mayor renta petrolera, en 2001, el gobierno aprobó una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos por decreto presidencial para incrementar la intervención estatal en la política petrolera.[184] Tal reforma estableció que todas las nuevas asociaciones productivas con compañías extranjeras deberían contar con una participación mayoritaria de PDVSA.[185] En enero de 2002 entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, la cual derogó y reemplazó todos los dispositivos legales anteriores. Los principales cambios de este nuevo marco normativo fueron los siguientes.

CUADRO 3.1. Marco legal y regulatorio de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001

Cambio	Detalle
División de PDVSA	En 1998 se fusionaron las subsidiarias de PDVSA y en mayo de 2011, la empresa se dividió en PDVSA Petróleo y PDVSA Gas. La primera tuvo a su cargo las operaciones petroleras y de gas asociado de petróleo; mientras que la segunda tuvo a su cargo los activos de gas no asociado.
Mayor participación de PDVSA en la cadena de valor	Con el artículo 9, el Estado se reservó una participación superior a 50% en las empresas mixtas que se dedicaran a actividades de exploración, extracción, transporte y almacenamiento de crudo.
Incremento de regalías	Antes era de 16.66%, lo cual aumentó a 30%. Sin embargo, en caso de que se demostrara que los yacimientos no fueran económicamente explotables, la regalía podía bajarse hasta 20%. En el caso de proyectos en la Faja del Orinoco, la regalía podía ser rebajada hasta 16.66%.
Disminución del impuestos sobre la renta	Recorte de 67% a 50%.

[183] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics*, p. 53.

[184] El 13 de noviembre de 2001, en un lapso de 13 horas durante una junta de gabinete, el Presidente Chávez aprobó 49 leyes en materia de hidrocarburos, las cuales no fueron consultadas con los partidos políticos, empresarios o miembros de la sociedad civil (Javier Corrales y Michael Penfold, *op. cit.*, p. 21.)

[185] David Hults, "Petróleos de Venezuela, S.A.: the right-hand man of the government", *Program on Energy and Sustainable Development at Stanford University*, Documento de trabajo 70, 2007, p. 13 (en adelante *PDVSA: the right-hand man of the government)*.

Introducción de nuevos impuestos	Según el artículo 48, se tipificaron tres nuevos impuestos: impuesto superficial, impuesto de consumo propio, e impuesto de consumo general. El primero consistió en 100 unidades tributarias por cada km2 y se establece un aumento anual de 5%. El segundo previó el pago de 10% por cada m3 de productos derivados producidos o consumidos, calculado sobre el precio de venta al consumidor final. El último estableció que por cada litro de producto derivado vendido al mercado interno será entre 30% y 50% del precio pagado.
Fijación de precios de comercialización	Según el artículo 60, las actividades de comercialización constituyen un servicio público, por tal motivo, el Ministerio de Energía y Minas adquirió la facultad de fijar precios para garantizar una distribución óptima.
Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica	Este instrumento fue creado en 1999; y en 2001 se reformó para establecer que durante los ejercicios fiscales entre 2003 y 2007, se transferiría 6% del ingreso fiscal petrolero en 2003. El referido porcentaje se incrementaría anual y progresivamente en una proporción constante de 1% hasta alcanzar 10% en 2007.

Fuente: Humberto Campodónico (2007).

Ante la falta de consulta pública y acuerdos políticos al interior de PDVSA para tomar esta serie de disposiciones, Chávez enfrentó por primera vez un movimiento opositor que desestabilizó su proyecto político. La oposición al interior de la empresa petrolera se sostenía por la creencia de que este tipo de regulación estatal afectaría la inversión al interior del sector.

En abril de 2002, un grupo de gerentes de PDVSA organizaron una huelga; sin embargo, fueron despedidos y el gobierno logró bloquear su intento de golpe de estado el 11 de abril.[186] Para el 2 de diciembre del mismo año, se convocó a una huelga nacional en la que la compañía petrolera tuvo un rol fundamental al detener la mayoría de las operaciones de producción y exportación petrolera. En esta protesta participó la Junta de Directores de la compañía estatal, la Confederación de Trabajadores de Venezuela y la Cámara de Comercio de Venezuela, y algunos empresarios independientes involucrados en el sector.[187] Nuevamente, esta sublevación social fue contenida por el gobierno de Chávez. En febrero de 2003, al menos 18,000 trabajadores (alrededor de la

[186] Micheal Tarver y Julia Frederick, *The History of Venezuela*, Nueva York, St. Martin's Griffin, 2006, p. 152.

[187] Colin Wiseman y Daniel Béland, *Institutional Change in Venezuela*, p. 145.

mitad de PDVSA) fueron despedidos y el gobierno tomó control de la compañía. Esto significó la pérdida de un capital humano fundamental para las operaciones de la Empresa estatal petrolera.[188]

El desmantelamiento de capital humano fue una gran apuesta de Chávez, ya que se desprendió de un conocimiento de décadas relacionado a la gestión de la industria petrolera. Para entender la magnitud de esta decisión, y según datos de la asociación civil Gente del Petróleo, en 2003 se despidió a 70% del departamento de adquisiciones, 85% de planeación, 90% de recursos humanos, 100% de finanzas, 45% de operaciones, 60% de mantenimiento, 65% de mercadotecnia, y 80% de exploración.[189]

Después de estos conflictos, Chávez reforzó su apoyo social en niveles superiores previos a estos sucesos.[190] A partir de este capital político, logró ajustar a su favor la estructura de pesos y contrapesos dentro de los tomadores de decisiones de la política petrolera. Corrales y Penfold señalan que Chávez se resignó a que la economía se pudiera recuperar de manera rápida después de las primeras huelgas y la caída de la producción. Frente a ese escenario adverso, tomó el riesgo de desmantelar PDVSA e intentar controlar el mercado interno a partir de nacionalizaciones y controles de precios.[191]

Antes de las huelgas, había una clara separación de cuatro entidades: el Ministerio de Energía y Minas, el Banco Central, la Contraloría General, y la *Securities and Exchange Commision* (SEC) de los Estados Unidos. Cada órgano tenía un objetivo específico relacionado a la Junta Directiva de PDVSA. En específico, el Ministerio de Energía y Minas supervisaba el presupuesto; la Contraloría General ejecutaba las auditorías, que después se hacían públicas; la SEC garantizaba la solvencia crediticia de

[188] David Mares y Nelson Altamirano, *PDVSA corporate strategies*, p. 36.
[189] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics*, p. 79.
[190] David Mares y Nelson Altamirano, *op. cit.*, p. 36
[191] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the tropics*, p. 54.

los bonos de la empresa: y el Banco Central regulaba la política monetaria relacionada con los ingresos de la empresa.

Esta situación fue cambiando gradualmente a principios del gobierno de Chávez. En primer lugar, el Contralor General y la Junta Directiva de PDVSA se subordinaron al mandato del ejecutivo. Por otra parte, en abril de 2004, el Banco Central cambió su relación con la empresa y le permitió expandir su financiamiento hacia proyectos sociales, agrícolas y de infraestructura. Tercero, en 2006, PDVSA pagó su deuda en Estados Unidos con el propósito de restringir su información frente a la SEC.[192]

Esta serie de sucesos políticos provocaron enormes pérdidas de ingresos petroleros, lo cual a su vez afectó a la economía venezolana en general por su alta dependencia petrolera. A pesar de que en 2003 el Producto Interno Bruto se contrajo 9.2%, Chávez logró salir de la crisis debido al aumento de los precios del petróleo en 2004. [193] Según Corrales y Penfold, Chávez logró calcular que los costos de esta decisión a corto plazo serían menores en comparación a los beneficios que tendría su gobierno sobre la renta petrolera a mediano plazo.[194]

Una vez que Chávez logró tomar control operativo de PDVSA, comenzó a revisar la estrategia de control político sobre el sector privado de la industria. El mercado internacional de petróleo fue favorable para sus tiempos políticos debido a que justo en 2004 se experimentó un aumento de precios. Además del incremento de regalías, se exigió un reparto de renta derivada de la producción excedente, no pronosticada, de compañías extranjeras. Todas, con excepción de Exxon Mobil, aceptaron tal imposición.[195]

[192] *Ibíd,* p. 81.
[193] Colin Wiseman y Daniel Béland, *Institutional Change in Venezuela*, p. 147.
[194] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics,* p. 79.
[195] *Ibíd*, p. 81.

En 2005, el gobierno venezolano desconoció 32 convenios operativos entre compañías extranjeras y PDVSA con el argumento de que éstos no habían sido aprobados por el Congreso. Sin embargo, el capital privado continuó siendo un actor importante para la estructura de propiedad industrial. A continuación se presentan los principales cambios a la Ley Orgánica de Hidrocarburos y al impuesto sobre la renta petrolera en 2005 y 2006 respectivamente.

CUADRO 3.2. Reformas al marco legal y regulatorio de la Ley Orgánica de Hidrocarburos y el Impuesto sobre la Renta

Cambio	Detalle
Ajuste contractual con compañías extranjeras	En 2005, el gobierno venezolano declaró ilegales 32 convenios operativos firmados entre 1990 y 1997 y propuso migrarlos a "compañías mixtas" donde el Estado tendría más de 50% del capital social.
Incremento de regalía	Se establece una homogenización del pago de regalía equivalente a 30% del volumen de los hidrocarburos extraídos, el que se puede pagar en volumen o en dinero.
Creación de nuevos impuestos	Se creó el impuesto a la extracción, equivalente a 33.33% del valor de los hidrocarburos líquidos extraídos del yacimiento. El pago de la regalía de 30% podía ser deducido de este nuevo impuesto. También se creó el impuesto de registro de exportación, el cual fue de 0.1% del valor de todo hidrocarburo exportado.
Unificación del impuesto sobre la renta	La Asamblea Nacional, en agosto de 2006, aprobó uniformizar el impuesto sobre la renta en 50%. Esta modificación implicó que las asociaciones estratégicas de la Faja del Orinoco, que pagaba 34%, deberían pagar 50% a partir de 2007.

Fuente: Humberto Campodónico (2007).

Con los ajustes normativos de 2001, 2005 y 2006 descritos, el modelo de estructura de propiedad de la industria petrolera en Venezuela transitó de un modelo estatal bajo control de PDVSA (S_3) hacia uno estatal bajo control del Poder Ejecutivo (S_1). El gobierno de Chávez logró por primera vez en la historia de Venezuela, contar con una empresa estatal alineada a los intereses de la élite gobernante. PDVSA se convirtió en el

instrumento gubernamental de repartición de la renta petrolera bajo un proyecto político auto-denominado socialista y con un discurso nacionalista.

Un análisis que no se contempló en el presente estudio de caso fue la capacidad de PDVSA en actividades secundarias de la cadena de valor como la refinación. Cabe entonces recordar que nuestro objeto de estudio sólo contempla la fase de exploración y producción de petróleo. Además, durante los primeros años de la administración de Chávez, el área de refinación no cambio, ya que mantuvo la misma forma de operación internacional. Sin embargo, lo que si se transformó fue la fase que interesa en nuestros estudio, la relación entre el gobierno, empresa estatal e inversión extranjera privada en la explotación de hidrocarburos.[196]

En la elección presidencial de 2006, la oposición se enfrentó a 1) un Consejo Nacional Electoral dependiente del gobierno, 2) un sistema de voto electrónico susceptible a ser manipulado, 3) un padrón electoral sin transparencia, 4) acceso limitado a los medios de comunicación, y 5) el gasto público social de estrategia electoral.[197] El resultado fue el segundo triunfo electoral de Chávez con 63%. En los años que restan de nuestro periodo de estudio, la oposición se moderó y no volvió a tomar las medidas de 2002-2004.

3.2 Debilitamiento del régimen fiscal entre 1998 y 2008

El proyecto de gobierno de Hugo Chávez contempló que PDVSA tuviera un papel fundamental en el financiamiento de recursos públicos. Sin embargo, el régimen fiscal durante los primeros ocho años de la administración de Chávez se caracterizó por ser débil debido a su inestabilidad, alcance y composición limitados al sector petrolero de

[196]David Hults, *PDVSA: the right-hand man of the government,* p. 21.
[197] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics*, p. 30 y 31.

una manera más notable que los años anteriores de estudio. Mientras que en 1998 las exportaciones petroleras representaban 31% de los ingresos fiscales y 64% del total de los ingresos por exportaciones, en 2008 aumentaron a 64% y 92% respectivamente.[198]

Otro aspecto característico de la política fiscal en este periodo, fue la importancia del criterio político para configurar la estrategia de distribución de recursos, principalmente aquellos derivados de la renta petrolera. Esta dinámica tiende a distribuir inequitativamente los recursos, pues lo beneficiados se caracterizan por tener mejores conexiones políticas e influencia económica en el sistema.

Esta sección tiene la misma estructura que nuestro planteamiento teórico principal para analizar el tipo de régimen fiscal. A continuación se presenta un análisis de la estabilidad, alcance y composición de ingresos y egresos, al interior y fuera del sector petrolero. La dinámica que se observa debe considerar que tiene el efecto de la estructura institucional de la industria S_3, y la del proceso de transformación a S_1. Como se detallará adelante, los cambios de institucionales en nuestras variables de estudio no deben asimilarse como estáticos, sino dinámicos. Por lo tanto, al igual que observamos un fortalecimiento del régimen fiscal entre 1989 y 1998, sin que llegara a considerarse como fuerte; entre 1998 y 2008 se observa un debilitamiento, en el cual si se asimila como débil después de 2006.

3.2.1 Impuestos dentro del sector petrolero

El presupuesto público durante los primeros años de la administración de Chávez fue más dependiente de los ingresos petroleros respecto al periodo anterior de estudio. Si bien los ingresos petroleros han sido el componente con más peso dentro del total de

[198] Pedro Rodríguez, *et al.,* "Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?, *Center for Global Development*, Documento de trabajo 306, septiembre de 2012, p. 2 (en adelante *Distribution of Oil in Venezuela*).

ingresos estatales en Venezuela desde 1943, lo que caracteriza esta nueva etapa en la historia del régimen fiscal petrolero es que el Estado buscó extraer mayor renta del sector sin importar que a largo plazo, esto pudiera perjudicar su objetivo debido a la subsecuente caída de inversión dentro y fuera del sector petrolero.

El mecanismo de regalías fue el más importante para la obtención de renta petrolera. Éstas se calculaban después de los costos de producción, los cuales incluían el gasto social obligatorio de PDVSA. El gobierno estableció una cuota de regalías de 30% después de la Ley de Hidrocarburos de 2001. Sin embargo, en 2006 agregó un impuesto de extracción de 3.3% e incrementó la cuota de regalías a 33.3%.[199] La segunda fuente más importante de ingresos petroleros fue el mecanismo de impuesto sobre el ingreso con una tasa, después de costos, de 50%.[200] Además, el gobierno también recibió dividendos, recursos calculados después del cobro de regalías, impuestos y obligaciones sociales de la empresa. En 2005, las regalías representaron 52% del total de obligaciones de PDVSA hacia el presupuesto público, los impuestos participaron con 22% y los dividendos con 26%.[201]

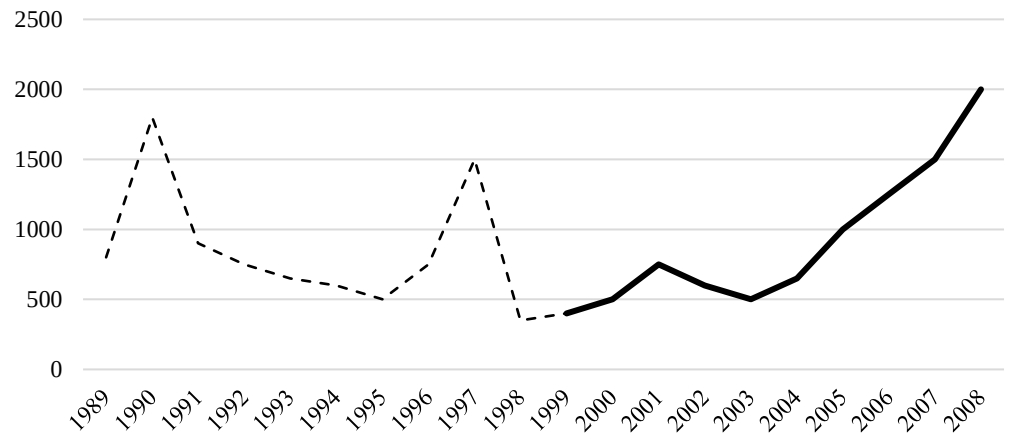
En la siguiente gráfica, se muestra el crecimiento exponencial de los ingresos petroleros a partir de 2004, año en el que Chávez obtuvo el control de la industria, el nuevo régimen fiscal empezó a operar y además, se experimenta un aumento del precio internacional de petróleo.

[199] David Hults, *PDVSA: the right-hand man of the government,* p. 24.

[200] David Mares y Nelson Altamirano, *PDVSA corporate strategies*, p. 13.

[201] Cálculos a partir de "PDVSA: Informe de Gestión y Resultados", *Petróleos de Venezuela, S.A.*, www.pdvsa.com, 2007.

GRÁFICO 3.1. Ingresos petroleros per cápita (1989-2008)
Millones de dólares a precios constantes de 2008

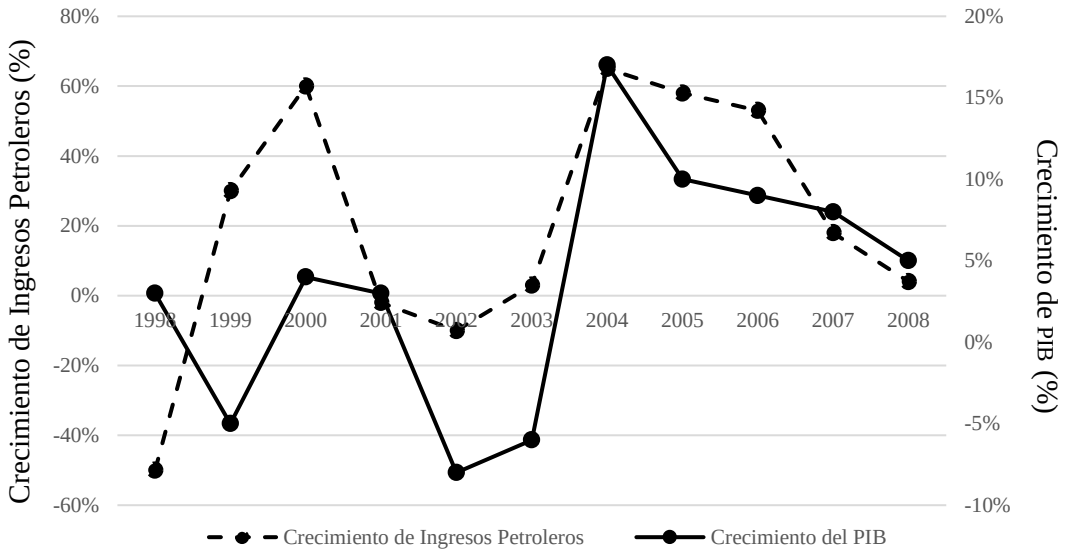


Fuente: Rodríguez et al., (2012) con información de Petróleo y Otros Datos Estadísticos y reportes financieros oficiales de PDVSA.

Nota: Ingresos petroleros se refiere a los recursos recibidos por el Estado derivados de regalías, impuestos sobre el ingreso, dividendos y otras contribuciones del sector.

El crecimiento exponencial de los ingresos petroleros a partir de 2004 tuvo un gran impacto en las finanzas públicas, las cuales se ajustaron a una dinámica procíclica. Ante la falta de estabilidad del marco normativo de la política fiscal, la dinámica macroeconómica ajustó su ciclo a la renta petrolera con el fin de resarcir los efectos económicos negativos de 2002-2003. Esto propició que no se generaran mecanismos institucionales de ahorro frente a un cambio poco favorable en el mercado petrolero internacional. La siguiente gráfica muestra cómo el ritmo de crecimiento de ingresos petroleros y el de PIB se asemejan en nuestro segundo periodo de estudio.

GRÁFICO 3.2. Crecimiento de ingresos petroleros y del PIB entre 1998 y 2008



Fuente: Rodríguez et al., (2012).

Por último, conviene revisar las aportaciones que la empresa estatal otorgó al Estado una vez que se implementaron los cambios estipulados por la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001. A continuación, se muestran dos cuadros que reflejan el incremento de las participaciones de PDVSA mediante regalías, principalmente, y los nuevos impuestos creados en 2001 y 2005. Por otra parte, se muestra el incremento de las obligaciones sociales en las que PDVSA se volvió responsable a partir del ajuste de régimen fiscal en 2001.

CUADRO 3.2. Transferencia de recursos de PDVSA al presupuesto público, 2003-2008

Millones de dólares	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Regalías	5945	8881	11327	17505	19872	20294
Impuesto sobre el Ingreso	1216	1978	5069	7594	5392	4872
Dividendos	2326	1302	1317	1317	2658	2000
Impuesto de extracción	0	0	0	797	1720	2487
Impuesto de registro de exportación	0	0	0	0	76	54
Total	**9487**	**12161**	**17713**	**27213**	**29718**	**29707**

Fuente: David Hults (2012).

CUADRO 3.3. Transferencia de recursos de PDVSA al presupuesto público extraordinario, 2003-2008

Millones de dólares	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
FONDEN	0	0	1525	6855	6761	12407
Misiones	141	1070	2008	3101	3101	340
Fideicomisos	300	3100	3200	1066	1066	1315
Otros programas sociales	108	146	554	971	962	971
Total	**549**	**4316**	**7287**	**11993**	**11890**	**15033**

Fuente: David Hults (2012).

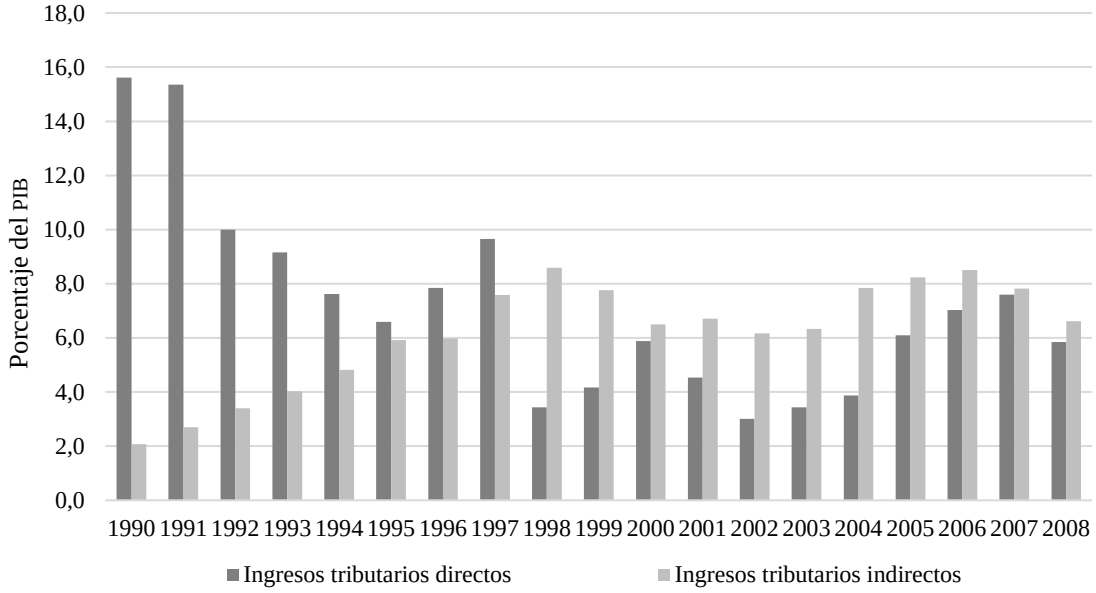
3.2.2 Impuestos fuera del sector petrolero

Durante los primeros años de la administración de Chávez, la política de impuestos fuera del sector petrolero mostró una preferencia por la tributación indirecta que directa. Entre 2004 y 2009, la recaudación indirecta representó 23%, el segundo lugar en función de los ingresos totales, después de los ingresos petroleros que representaron casi 60%.[202] Esto prueba que el caso Venezolano, entre 1998 y 2008, cumple la hipótesis teórica por preferir la extracción de recursos de la industria petrolera que de su población.

El incremento de la tributación indirecta se debió a la introducción del impuesto al valor agregado en 1993. Entre 2004 y 2009, este impuesto representó 73% de los impuestos indirectos totales.[203] Más allá de la reforma hacendaria de 1993, no hubo una política dirigida a depender menos de los ingresos petroleros y en lo que respecta a la recaudación directa, no se mostró un cambio radical de política fiscal fuera del sector petrolero.

[202] Pedro Rodríguez, *et al.*, *Distribution of Oil in Venezuela*, p. 7.
[203] *Ibíd.*

GRÁFICO 3.3. Tipo de ingresos tributarios en Venezuela (1990-1998)



Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT.

En el siguiente cuadro se muestra la participación tributaria directa e indirecta de los ingresos no petroleros de manera desagregada entre 2001 y 2006. En esa visión más detallada se logra apreciar la preponderancia de la recaudación indirecta del gobierno venezolano. Sin embargo, cabe destaca que estos también se mantuvieron relativamente constantes. En conclusión, lo que marcó la dinámica de ingresos fiscales entre 1998 y 2008 fueron los ingresos petroleros.

CUADRO 3.4 Participación de ingresos petroleros y no petroleros, 1990-1998

Año	Total de ingresos ordinarios (millones de bolívares)	Ingresos petroleros (porcentaje del total)	Impuestos Tributarios Directos (porcentaje del total)			Impuestos Tributarios Indirectos (porcentaje del total)					
			ISLR			*Consumo de Bienes y Servicios*		*Renta Aduanera*	*Impuesto al Débito Bancario*	*Otros*	**Total**
			Persona natural	*Persona Jurídica*	***Total***	*Generales*	*Específicos*				
2001	18.487.295	**45,46**	1,08	8,8	**9,88**	20,17	4,81	6,05	0	1,86	**32,89**
2002	23.889.208	**47,40**	1,38	8,15	**9,53**	24,43	3,71	4,75	6,08	0,8	**39,77**
2003	31.384.933	**49,56**	1,06	7,43	**8,49**	20,63	3,1	3,01	6,32	0,44	**33,50**
2004	51.076.274	**46,58**	0,97	7,92	**8,89**	25,83	2,38	4,04	3,76	0,54	**36,55**
2005	83.731.584	**48,62**	1,08	8,14	**9,22**	23,3	1,92	4,36	3,28	0,36	**33,22**
2006	117.326.096	**52,88**	0,86	9,89	**10,75**	22,38	1,91	4,31	0,28	0,22	**29,10**

Fuente: Edda Zambrano (2013).

3.2.3 Gasto público dentro del sector petrolero

Al comienzo de su administración, Chávez respetó los contratos con el capital extranjero. Incluso, prometió proteger los proyectos de inversión y promover la estabilidad de los contratos y su continuo acceso a arbitrajes internacionales en caso de haber disputas.[204] Sin embargo, la caída del precio del petróleo presionó de tal modo al gobierno que tuvo que recurrir a reducir su producción en busca de reactivar su economía. Con el liderazgo de Alí Rodríguez Araque en el Ministerio de Energía y Minas, Venezuela alineó sus objetivos de política petrolera a los de la OPEP nuevamente.[205]

Durante el periodo de huelgas, la producción declinó hasta niveles de 500,000 barriles por día. Poco tiempo después, y con ayuda del alza de precios, la producción se recuperó hasta llegar a 2,800,000 barriles por día. Sin embargo, desde 2004, la producción experimentó una caída poco significativa pero continua debido a la falta de reinversión en la industria. Como se detalla más adelante, se privilegió el financiamiento de programas sociales sobre la renovación de tecnología y capital humano en PDVSA. Si bien Chávez se logró recuperar de la serie de huelgas, varios proyectos no se pudieron reactivar como antes.[206]

La economía venezolana, en general, tuvo una reducción de inversión, lo cual generó más desempleo y caída en la productividad de trabajadores del sector privado y público.[207] A pesar de ello, la producción no se vio tan afectada de inmediato debido a que se contaba con suficiente capacidad instalada para mantener las operaciones previas, incluso a pesar de los ajustes organizacionales de 2004.

---

[204] *Ley de Protección y Promoción de Inversiones,* Declaración 356, Gaceta Oficial Extraordinaria, no. 5390, 1999.

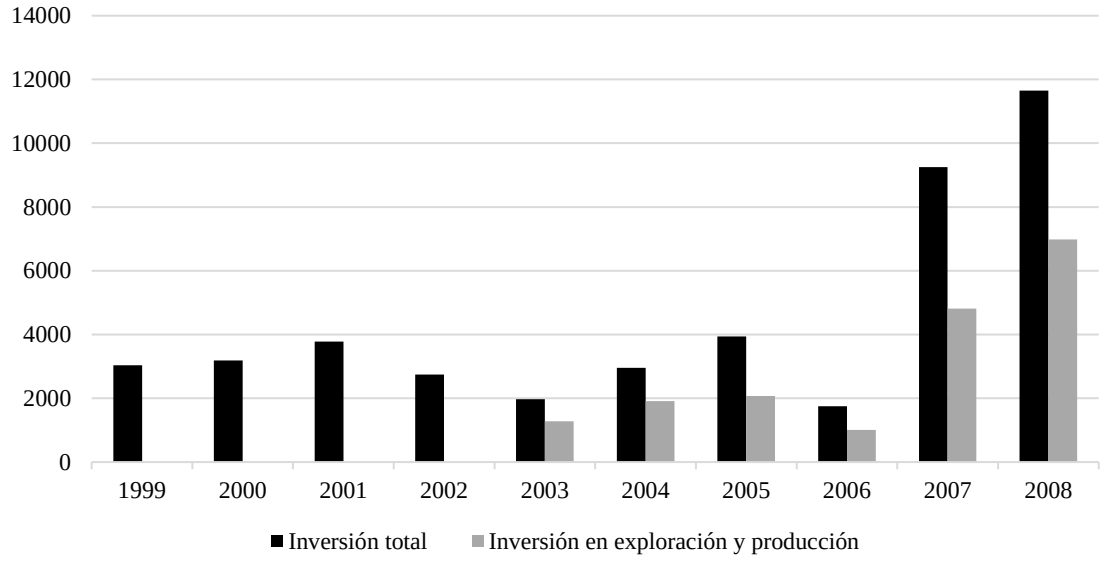
[205] Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics*, p. 52.

[206] *Ibíd*, p. 85.

[207] Juan Kornblihtt, "Oil rent appropriation, capital accumulation, and social expenditure in Venezuela during Chavism", *World Review of Political Economy*, 2015, p.71 (en adelante *Oil Rent Appropriation*).

Otro aspecto importante que afectó el desempeño de la empresa estatal después del periodo de huelgas fue el despido de gran parte de los trabajadores técnicos y de nivel gerencial. Esto, más las nuevas responsabilidades sociales y políticas de la compañía, hicieron que perdiera la visión tradicional de eficiencia. Como ya se observó en la sección anterior, sus crecientes obligaciones financieras, ordinarias y extraordinarias, desviaron los recursos de la creciente renta petrolera derivada del alza de precios en 2004.

GRÁFICO 3.4 Inversión total de PDVSA (1999-2008) e inversión en exploración y producción (2003-2008)*
Millones de dólares



Fuente: Elaboración propia a partir de Información Financiera y Operacional de PDVSA entre 2002 y 2008.
*Nota: No se encontró información oficial disponible para el rubro de inversión en exploración y producción entre 1999 y 2005.

En el gráfico 3.4 se muestra que si bien la inversión logró recuperarse, no fue sino hasta después de 2006, debido a que ese año también se experimentaron reformas a régimen contractual y fiscal que alteraron los patrones de inversión. Estos últimos cambios, consolidaron la participación mayoritaria de PDVSA en la fase de producción y exploración de petróleo. Por último, cabe resaltar la fluctuación de la inversión entre

1999 y 2006 alrededor de $3 billones de dólares frente a más de $11 billones de dólares en 2008.

3.2.4 Gasto público fuera del sector petrolero

El principal reto de Chávez durante sus primeros años de gobierno fue reducir el nivel de pobreza y fomentar la redistribución del ingreso. David Hults sostiene que el presupuesto gubernamental en aquellos años se podía dividir en dos: ordinario y extraordinario. El primero se refiere al gasto público destinado a cubrir las responsabilidades institucionales del gobierno, mientras que el segundo corresponde al gasto social vinculado a los ciclos de ingresos petroleros.[208]

Como ya se mencionó, el control que Chávez tuvo gradualmente de la operación de PDVSA le permitió controlar el destino de la renta petrolera. Entre 2004 y 2008, el gobierno se benefició del aumento en el precio internacional de petróleo, lo cual impulsó el crecimiento económico y la caída en los índices de pobreza; sin embargo, tales políticas económicas incrementaron la dependencia en los ingresos petroleros, lo cual a su vez, aumentó las vulnerabilidades de las finanzas públicas antes la volatilidad de precios.[209]

Dentro de las obligaciones sociales de PDVSA, se contemplaron tres mecanismos de distribución de renta hacia programas sociales: el Fondo Nacional para el Desarrollo (FONDEN), las "misiones", y los fideicomisos. El más importante fue el FONDEN, ya que representó 57.9% de las obligaciones sociales de PDVSA en 2006.[210] Los aportes

[208] David Hults, *PDVSA: the right-hand man of the government,* p. 22.

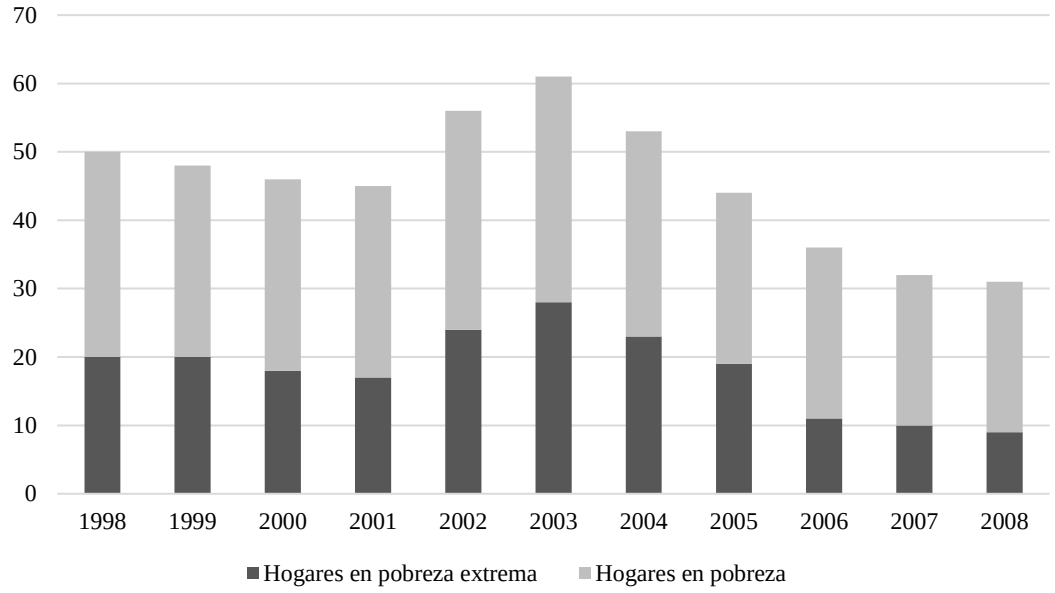
[209] Pedro Rodríguez, *et al*., *Distribution of Oil in Venezuela*, p. 2.

[210] El FONDESPA se creó para cumplir con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. El gobierno afirmó que "la utilización de los excedentes petroleros en obras de inversión no sólo contribuían al desarrollo económico y social sino que también disminuían las necesidades de financiamiento del régimen fiscal. Su financiamiento provino de los ingresos extraordinarios de PDVSA Petróleo (Humberto Campodónico, "La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado", *Comisión Económica para América Latina*, marzo de 2007).

realizados por el fondo fueron destinados a programas y proyectos de obras, bienes y servicios relacionados al desarrollo de infraestructura, vialidad, agricultura, salud y educación. Por otra parte, los programas sociales "misiones" representaron 33.1%. Y por último, los fideicomisos, destinados a programas de trabajo social, participaron con 9% el mismo año.[211] Cabe resaltar que esta política careció de una base normativa que atendiera su transparencia o rendición de cuentas.

Entre 2003 y 2008, PDVSA invirtió más de $23 mil millones de dólares en programas sociales de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela. Como ya se apuntó antes, esto fue posible a partir del aumento de precios del petróleo a nivel internacional. De acuerdo con la misma fuente de datos, la proporción de hogares que vivían en extrema pobreza se redujo de 20% en 1998 a 9% 2008 (esta tendencia se revirtió inmediatamente después). Todo esto fue posible tras el aumento exponencial de los precios del petróleo y la creciente dependencia del gasto social en los ingresos petroleros.

GRÁFICO 3.5. Porcentaje del total de hogares por tipo de pobreza, 1998-2009
(Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de los Hogares 1998-2008.

[211] David Hults, *PDVSA: the right-hand man of the government,* p. 26.

Cabe señalar que no se tuvo un criterio claro sobre la metodología de los programas sociales, por lo que investigadores como Penfold, advierten sobre su posible lógica política, más allá de aspectos sociales.[212] Además, el financiamiento de estos programas sociales desvió gradualmente la distribución de recursos hacia los gobiernos subnacionales, por lo que esta política fiscal resultó exitosa para castigar a los grupos políticos locales que se oponían a Hugo Chávez y favorecer sus alianzas locales.[213]

La colocación de recursos en actividades no propias de la industria petrolera provocó un continuo rezago de la capacidad instalada. Inversiones en tecnología y capital humano se postergaron, ya que prevaleció el objetivo político de atender a la población más vulnerable de la manera más rápida posible, sin tomar en cuenta que tales medidas no eran sostenibles en cuanto a resultados y operación de largo plazo.

Mientras que durante toda la década de los ochenta, la principal vía de transferencia de renta hacia el sector no petrolero fue la participación fiscal, desde el año 1998 tomó relevancia el gasto social de PDVSA. Varios autores atribuyen que la vulnerabilidad del gasto está directamente relacionada con la dependencia petrolera. Sin embargo, en este apartado sostenemos que la estructura institucional de la industria es la que define los límites del gasto social.[214] Venezuela experimentó en el pasado otros auges petroleros y tenía alta dependencia de tales ingresos; no obstante, nunca se observaron aumentos de gastos como en estos años.

Si bien el gasto social no aumentó como proporción del PIB, si se nota un crecimiento si el gasto social se mide en proporción del total del gasto público – de 46% en 1998 a 55% en 2008 (15% del PIB).[215] A partir de 1999, el rubro de gasto social que

[212] Michael Penfold, "Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones", *Latin American Politics and Society,* 49 (2007), pp. 63-84.

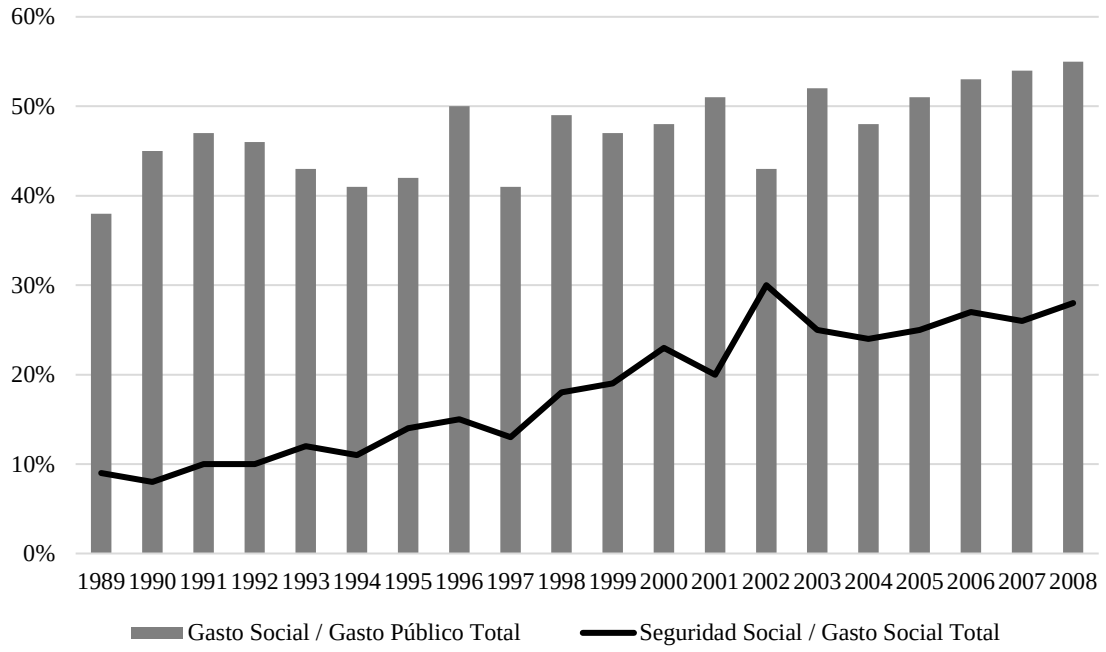
[213] Pedro Rodríguez, *et al., Distribution of Oil in Venezuela*, p. 11.

[214] Romina De Luca, *et al.,* "Gasto social y consolidación de la sobrepoblación relativa en Venezuela durante el chavismo (1998-2010)", *Revista de Estudios Sociales*, 2013 (46), p. 167.

[215] Juan Kornblihtt, *Oil Rent Appropriation*, p. 69.

más crece es el de Seguridad Social, superando ampliamente los valores históricos dedicados a esa variable del gasto. La expansión de este rubro se explica por el aumento de la intervención estatal en materia de asistencia a la pobreza.[216]

GRÁFICO 3.6 Gasto Social como proporción del total de Gasto Público (%) y Seguridad Social como proporción del Gasto Social (%) entre 1989 y 2008



Fuente: Kornblihtt (2015).

3.3 Comportamiento de variables intermedias entre 1998 y 2008

A partir de los cambios normativos de la industria petrolera en 2001 y 2006, la estructura institucional del sector transitó a un modelo estatal con control del Poder Ejecutivo (S_1). Bajo esta tipo de estructura, se logró comprobar que las variables intermedias tuvieron un comportamiento similar al planteamiento teórico general de la investigación. En primer lugar, los costos de transacción se redujeron al mismo tiempo en que el gobierno desmanteló PDVSA y consolidó su control en 2004. Por otra parte,

[216] Romina De Luca, *et al*., *op. cit*., p. 171.

frente al capital privado, la reforma de 2006 permitió que Chávez subordinara al capital extranjero por completo y se alejara de las directrices de organismos internacionales.

En segundo lugar, las expectativas sociales fueron altas después de las promesas políticas del nuevo régimen político. Éstas, a su vez, se mantuvieron favorables al régimen en la medida en que éste expandía el gasto social entre 1999 y 2008. Por último, las relaciones de poder transitaron de una dinámica en las que PDVSA controlaba la industria, desde 1976, hacia una en la que el gobierno obtuvo la suficiente influencia como para subordinar al capital extranjero y a la empresa estatal petrolera.

3.3.1 Caída de costos de transacción después del desmantelamiento de PDVSA

La eliminación de pesos y contrapesos en la toma de decisiones de la política petrolera que se ha descrito en este apartado sugiere que el cambio de rumbo ejecutado por Chávez provocó una reducción de los costos de transacción dentro de la estructura industrial a partir de 2004. Tras la serie de reformas y conflictos al interior de PDVSA, Chávez logró utilizar a la empresa como el principal instrumento que financiara su proyecto de desarrollo social, dejando de lado la cultura gerencial de eficiencia y meritocracia que había sido eje rector en la historia de la empresa estatal.

Entre 1999 y 2001, Chávez optó por mantener la forma de operación tradicional de PDVSA y su relación con el capital extranjero. Sin embargo, el aumento de costos de transacción por la asimetría de información, más la presión económica por precios bajos del petróleo, provocaron que revirtiera el proceso de privatización de la industria petrolera e iniciara un proceso de "renacionalización" con la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001.

La falta de cooperación y entendimiento entre PDVSA y el gobierno tuvo su punto más conflictivo en las huelgas y protestas entre 2002 y 2004. Sin embargo, el éxito de

Chávez por controlar la industria después de aquellos sucesos, logró reposicionar su proyecto político. Las tendencias favorables en el mercado internacional de petróleo lo llevaron a que pudiera ajustar el régimen fiscal y la estructura institucional de la industria a favor del gobierno en 2005 y 2006.

Con la reforma a la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2005, Chávez logró consolidar una estructura institucional estatal con control S_1, lo cual redujo los costos de transacción entre la empresa estatal y el gobierno como nunca antes había sucedido. Los bajos costos de transacción entre estos dos actores lograron crear un objetivo común de política petrolera, lo cual también provocó la subordinación del capital privado. El resultado fue la implementación de un régimen fiscal dirigido a capturar mayor renta petrolera de manera insostenible a mediano plazo.

3.3.2 Manipulación estatal de expectativas sociales

Tras el triunfo electoral de Hugo Chávez, las expectativas sociales apoyaron en gran medida su proyecto político y de nación, particularmente entre 1998 y 2001. Fue en este último año que la extensión de las facultades de Chávez comenzó a polarizar a los grupos políticos de Venezuela. Sin embargo, a pesar de los conflictos en la industria petrolera entre 2002 y 2004, el presidente logró mantener e incluso aumentar su apoyo social.

En primer lugar, Chávez contaba con una legitimidad consolidada dentro del sistema político venezolano. El orden y estrategia de gobierno le permitieron resistir los ataques organizados al interior de PDVSA, los cuales buscaban impedir sus reformas energéticas. Sin embargo, como se argumenta en la teoría organizacional de Campbell,[217] los ideales y valores que promovía Chávez en su discurso, lograron que el cambio

[217] John L. Campbell, "Institutional analysis and the role of ideas in political economy", *Theory and Society*, 27 (1998), p. 381.

organizacional dentro de la empresa se lograra, a pesar de los obstáculos de sus propios trabajadores. Bajo las políticas de control que se decidieron, Chávez tuvo tal éxito que logró reconducir la economía y ganar las elecciones años después. Sin embargo, su respuesta después de 2004 fue con medidas que concentraron más el poder y eliminaron paulatinamente los contrapesos del sistema político.

La legitimidad es un concepto útil para entender la falta de capacidad de convencimiento que tenía PDVSA en aquellos años. A pesar de su ideología corporativa de eficiencia, ya no lograba convencer que ese estilo gerencial generaba necesariamente bienestar al resto del país. Su legitimidad se perdió frente la mayoría de la población, hecho que pudo observar y atender la estrategia de propaganda política de Hugo Chávez.

Por lo tanto, Chávez fue capaz de aprovechar esa debilidad institucional para forzar un cambio estructural en la industria petrolera de Venezuela. Su figura de independiente del sistema político ayudó a que fuera visto como una alternativa moralmente adecuada para las necesidades sociales que la población exigía. Además, el mandatario aprovechó su popularidad de los primeros meses para concentrar la toma de decisiones ejecutivas, legislativas y judiciales. Como ya se apuntó, desmanteló a los grupos opositores e incluso fue capaz de materializar su proyecto político en una nueva Constitución.

Otro elemento discursivo clave en el proyecto de Chávez fue el retar la idea de meritocracia que regía la cultura organizacional de PDVSA. Chávez posicionó al mérito como un valor alineado a un interés meramente económico y extranjero, lejano a la idea de bienestar social de Venezuela. La meritocracia representaba ese valor que separaba a PDVSA con las condiciones de la mayoría de la población. Además, el mérito dejaba de lado la responsabilidad del Estado por ser el principal actor que decidiera sobre la distribución de la renta petrolera.

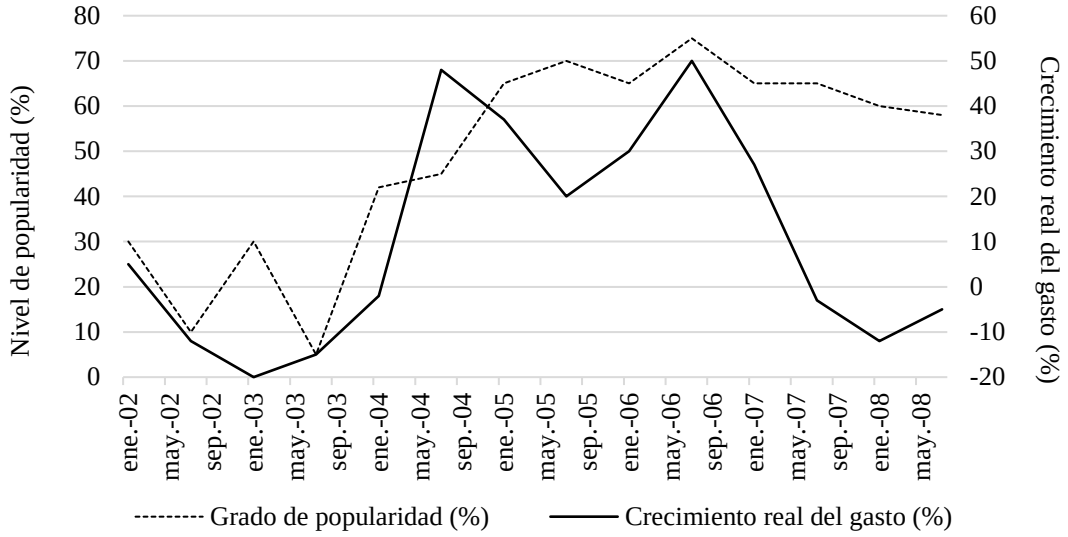
Este análisis coincide con encuestas de 1996, las cuales mostraban que 87.8% de la población hacia responsables a las élites políticas de la crisis de pobreza que enfrentaba el país.[218] Esto revelaba que la población era consciente del derecho nacional que tenía de la renta petrolera, por lo tanto, Chávez logró encausar la idea de que la población era el "principal" y que PDVSA debía responder como "agente". Además, también volvió a posicionar la idea de petróleo como símbolo de soberanía nacional.

Además de los elementos discursivos, las expectativas sociales se alinearon al proyecto de Chávez por el "espíritu" de la nueva constitución dirigidos a reducir la pobreza, que efectivamente se redujo los primeros años de su mandatos a partir de los programas sociales que se implementaron y publicitaron. Es decir, Chávez acompañó su discurso con acciones de efecto inmediato que favorecieron su imagen frente a la población, la cual fue todavía más receptiva a su programa político en contra de PDVSA. Por ejemplo, en cuanto a las obligaciones sociales de PDVSA, el gobierno logró redistribuir $249 milllones de dólares en 2003, mientras que en 2006 el monto ascendió a $13.8 miles de millones de dólares.[219]

La forma clientelar de administrar el gasto social se asoció con el nivel de popularidad de Hugo Chávez, por lo menos hasta 2007, como se muestra en la siguiente gráfica. Este apoyo social, le permitió soportar las resistencias de su reforma energética y conseguir el triunfo electoral en 2006.

[218] Colin Wiseman y Daniel Béland, *Institutional Change in Venezuela*, p. 153.
[219] David Hults, *PDVSA: the right-hand man of the government,* p. 27.

GRÁFICO 3.7. Crecimiento real del gasto público y nivel de popularidad de Hugo Chávez entre enero de 2002 y julio de 2008.



Fuente: Corrales y Penfold (2011).

3.3.3 Relaciones de poder: recentralización del poder

La Constitución de 1999 logró re-centralizar el poder en el Presidente, mucho más que en el régimen democrático *Punto Fijista* pactado desde 1958. Este nuevo marco normativo permitió que el Poder Ejecutivo pudiera convocar a referéndums, aprobar o eliminar leyes, y decretar reformas constitucionales. Sin duda, este cambio significó un ajuste importante en el sistema político, lo cual permitió que en 2001, Chávez reconfigurara la estructura institucional de la industria petrolera bajo su control y no el de PDVSA o de compañías extranjeras.[220] Específicamente, a partir de 2006, las relaciones de poder tuvieron una dinámica de dependencia a favor del gobierno de Hugo Chávez.

Si bien Chávez mostró cierta moderación en sus cambios económicos en los primeros meses de su administración, con la presión de la caída del precio del petróleo, optó por realinear sus objetivos de política petrolera a los de la OPEP. Incluso, Caracas

[220] Francisco Monaldi, *et al.*, *Political Institutions in Venezuela*, p. 28.

fue sede por primera vez de la cumbre de tal organización en el año 2000. Durante los primero meses, Chávez aún se enfrentó a los altos directivos que nombró para PDVSA, quienes defendieron la autonomía de la empresa frente al gobierno, como se había hecho desde su creación en 1976. Al proyecto político de Chávez no le convenía mantener la autonomía de PDVSA, y más aún porque su control había sido una de sus principales promesas en la campaña electoral de 1998.

Sin embargo, la estrategia política de Chávez se enfocó primero en hacer los ajustes al sistema político para tener una posición más favorable frente a la industria petrolera. El Presidente logró extender su periodo de administración a seis años con posibilidad de reelegirse una vez y otro tipo de reajustes, anteriormente descritos, que le permitieron extender sus facultades. Este nuevo marco normativo significó un incremento de obstáculos para cualquier grupo opositor durante los primeros años de la administración de Chávez.

Las relaciones de poder que nos interesa enfocar en esta investigación son las del gobierno frente a PDVSA y el capital extranjero. Por lo tanto, la dinámica de negociación al interior de la industria se dejó de lado y los mecanismos de coerción inauguraron la nueva estructura aprobada en la Ley de Hidrocarburos de 2001. La resistencia al interior de PDVSA frente a este nuevo marco normativo duró hasta 2004, cuando Chávez, con ayuda del ejército, logró estabilizar lo que normativamente se estipulaba desde 2001.

En 2004, Chávez logró reformar a la Suprema Corte y nombró nuevos magistrados cercanos a él, lo cual provocó una pérdida notable de la autonomía que había ejercido en la década de los noventa. Esto es un ejemplo de la pérdida de pluralidad dentro del régimen político, lo cual es contradictorio con lo que proclamó en su triunfo electoral de 1998.

Con la implementación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001 y su reforma en 2005, Chávez tomar el control de la estructura institucional de la industria

petrolera, algo que nunca había podido el Poder Ejecutivo en la historia del país. A partir de mecanismos de coerción que reprimieron las protestas entre 2002 y 2004, más los ajustes unilaterales en 2005 y 2006 en materia de impuestos y participación en la industria petrolera, el gobierno de Hugo Chávez logró subordinar al capital extranjero y a su empresa estatal.

3.4 Implicaciones causales entre 1998 y 2008

El cambio de régimen político predicó desde sus inicios un cambio de rumbo en diferentes áreas de política para Venezuela. En lo que respecta al sector petrolero, ubicamos que Chávez dio prioridad en controlar el sistema político antes de ir en contra de los intereses de PDVSA, quien controló la estructura institucional de la industria desde 1976.

La empresa estatal había llevado con éxito un plan de apertura durante la década de los noventa; sin embargo, el gobierno de Chávez tomó control de la compañía entre 2001 y 2004 a partir de la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos. La resistencia dio lugar a hechos violentos y crisis al interior de la industria. No obstante, como ya se expuso, Chávez recuperó el apoyo social, en gran medida por la expansión del gasto social durante sus primeros años de administración, recursos que provenían principalmente de los ingresos petroleros.

El apoyo social creciente al régimen de Chávez, más las tendencias favorables del mercado petrolero, le permitieron asumir el riesgo de desmantelar la empresa estatal en términos de recursos humanos que se oponían a su proyecto político. Ganar esa apuesta reforzó las expectativas sociales de Venezuela por apoyar a un líder con un discurso nacionalista que trasmitía coraje y convicción. Tal apoyo social, más las condiciones favorables del mercado internacional de petróleo lo llevaron a concluir la

transición de la estructura institucional de la industria petrolera hacia un modelo S_1, donde el Poder Ejecutivo fuera el actor preponderante por primera vez en la historia de Venezuela.

La reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2006 sometió los intereses del tercer actor más importante, el capital privado. En tal enmienda, PDVSA, controlada por el gobierno, pasó a tomar el control mayoritario de las operaciones de producción y exploración de hidrocarburos. Con estos ajustes normativos, los costos de transacción se redujeron, las expectativas sociales aumentaron y las relaciones de poder presentaron una dinámica de dependencia a favor del Poder Ejecutivo.

Nuestra hipótesis central se ha comprobado. La estructura de propiedad estatal con control, S_1, afecta el tipo de régimen fiscal y tiende a debilitarlo. El comportamiento descrito de las variables intermedias es consistente con un tipo régimen fiscal débil. Las principales afectaciones que se observaron fueron: 1) inestabilidad de los impuestos sobre el sector petrolero, 2) concentración de la base tributaria hacia la industria de hidrocarburos; 3) contracción de la inversión al interior de la industria; y 4) falta de límite de egresos en gasto social. Otros aspectos que cambiaron fueron: 1) impuestos crecientes al capital extranjero y la empresa estatal petrolera, 2) mayor dependencia fiscal en ingresos petroleros; y 3) falta de transparencia sobre el fondo petrolero

CUADRO 3.5. Comparación entre la estructura institucional estatal bajo control de PDVSA entre 1989 y 1998 y estructura estatal bajo control del Poder Ejecutivo, S_1, entre 1998 y 2008

Variables intermedias en S_3 (control de PDVSA entre 1989 y 1998)		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	**Altas**	**Dependencia**
Asimetría de información respecto a la operación de la empresa estatal petrolera y falta de control del Ministerio de Energía y Minas (gobierno).	Demanda por recibir los beneficios sociales de la renta petrolera, aunque no se tenga un pleno conocimiento de su magnitud.	La empresa estatal petrolera controla las directrices de política petrolera, subordina al Ministerio de Energía y Minas y al Congreso. A su vez, recibe apoyo por parte del capital extranjero y organismos internacionales.

Variables intermedias en S_1 (control de Hugo Chávez entre 1998 y 2008)		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Bajos	**Altas**	**Dependencia**
Flujo de información centralizada de la industria petrolero en el Poder Ejecutivo.	Demanda por recibir los beneficios de la renta petrolera por parte de diferentes sectores de la población.	Mecanismos de coerción al interior de la empresa estatal petrolera para alinear intereses nacionales. Ajuste de términos contractuales de manera unilateral desde el Poder Ejecutivo.

Régimen fiscal observado en S_1: débil			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos inestables hacia la empresa estatal petrolera y hacia el capital extranjero.	Base fiscal concentrada en el sector petrolero.	Gasto distribuido a programas sociales y disminución de inversión al interior del sector. Fondo petrolero destinado a gasto social sin reglas de transparencia o rendición de cuentas.	Política fiscal procíclica en función del precio del petróleo.

Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIÓN: SEMBRAR EL PETRÓLEO SIN SU MALDICIÓN

"Abundant natural resources can and should be a blessing, not a curse.
We know what must be done. What is missing is
the political will to make it so."[221]

– Joseph Stiglitz

La "siembra del petróleo", como la visualizó Arturo Uslar en 1936, consideraba que se debía extraer la mayor renta posible de tal recurso, dado que no se tenían expectativas de que esa "riqueza" pudiera durar mucho tiempo. Sin embargo, después de casi 80 años, Venezuela cuenta con una de las reservas de hidrocarburos más importantes del mundo. Por lo tanto, la filosofía de obtener la mayor cantidad de recursos derivados de tal sector industrial continúa hasta la actualidad sin que se haya desarrollado una economía sostenible en Venezuela y sin que tal recurso natural se haya agotado.

Según Ramón Espinasa, el sustento ideológico de la política petrolera a principios del siglo XX tuvo tres pilares: el primero, la percepción del inminente agotamiento de las reservas; el segundo, el carácter foráneo de la actividad petrolera, no sólo que las empresas eran extranjeras sino que su producción se destinaba esencialmente a la exportación; y el tercero, el carácter de enclave de estas empresas, con muy bajo grado de integración a la economía nacional.[222]

A pesar de los cambios políticos y sociales que Venezuela, como cualquier nación experimenta, el país muestra una constante normativa que se configura a partir de la cuarta década del siglo. Se trata de la orientación "rentista" de su régimen fiscal. Si bien hemos descrito los cambios que éste tuvo a partir del ajuste de la estructura institucional

[221] Joseph Stiglitz, "We can now cure Dutch disease", *The Guardian,* 18 de agosto de 2004.

[222] Ramón Espinasa, "El marco fiscal petrolero venezolano: evolución y propuestas", *Economía Contemporánea de Venezuela, tomo I,*p. 298

de la industria petrolera, lo cierto que es nunca ha dejado de tener ese carácter rentista desde la Ley de Hidrocarburos de 1943.

Por otra parte, la experiencia de gestión petrolera en Venezuela muestra un contraste importante. Por un lado, presenta un modelo exitoso entre 1935 y 1978, con un crecimiento económico acelerado y a partir de 1958, con un sistema democrático aparentemente sólido. Por otro lado, a principios de 1978 se comenzó a experimentar una dinámica negativa en cuanto a su desarrollo económico y un creciente malestar social debido a los altos índices de pobreza y desigualdad. Esta situación llevó al cambio de régimen en 1998, donde Hugo Chávez resultó victorioso.[223]

Las características rentistas de este país petrolero en desarrollo y su cambio político abrupto con el triunfo electoral de Hugo Chávez, hacen de Venezuela uno de los casos de estudios más interesantes para el análisis institucional de la industria petrolera. En la presente investigación nuestro objeto de estudio fue la estructura institucional del sector petrolero, la cual asumimos como variable independiente. Esta aseveración partió del estudio de Jones y Weinthal sobre su variación histórica en países petroleros en desarrollo alrededor del mundo. En su análisis, presentan una propuesta innovadora que cambia el enfoque con el que se pueden entender las prácticas rentistas y los efectos negativos en el ámbito económico y social.

Todavía más importante, se deja de lado la idea de maldición relacionada a una dotación alta de recursos petroleros, ya que los efectos negativos dependen principalmente de arreglos institucionales, y por lo tanto, su solución también puede ser institucional. Para ordenar su análisis histórico comparativo, ella propusieron cuatro tipo ideales de estructuras institucionales (S_1, S_2, P_1 y P_2), la cuales varían principalmente en cuando al grado de intervención del gobierno o el capital, ya sea nacional o extranjero.

[223] Pedro Rodríguez, *et al*., *Distribution of Oil in Venezuela,* p. 2.

En primer lugar, el esquema teórico ayuda a ordenar los componentes históricos que configuran y transforman la industria petrolera. Segundo, también permite asumir una variable independiente, la cual se asume teóricamente que influencia distintas variables que se relación con la industria petrolera. En nuestro caso de estudio, se eligió analizar los efectos que se tiene sobre el régimen fiscal.

Por lo tanto, el aspecto central que se analizó en el trabajo fue la influencia de la estructura institucional sobre el tipo de régimen fiscal en Venezuela. Para ello, se tomó como punto de inflexión el triunfo electoral de Chávez en 1998. El primer periodo de estudio fue entre 1989 y 1998, debido a que a principios de los noventa se optó por transformar la estructura institucional bajo los lineamientos de una política económica liberal en el país, con el objetivo de privatizar el sector y revertir la nacionalización que tuvo lugar en 1976. Por otra parte, se analizaron los primeros 10 años de la administración de Chávez (1998-2008). Esto nos permitió revisar a detalle las reformas energéticas y políticas que le permitieron transformar la industria bajo mayor intervención estatal.

Nuestro análisis describió la historia de la estructura institucional petrolera desde sus orígenes a principios del siglo XX. Se explicaron las principales reformas energéticas y fiscales para entender la dinámica de los actores al interior del sector petrolero. Así, se explicó la evolución de un país petrolero rentista. Después de la nacionalización, los sucesivos gobiernos se mostraron incapaces de cambiar aquella política petrolera de estilo rentista. El nuevo marco legal, institucional y político instaurado en 1976 posicionó a dos actores fundamentales: el Ministerio de Energía y Minas, y PDVSA. El primero, sin ninguna preparación ni experiencia, asumió la dirección de la política de precios y volúmenes, mientras que PDVSA obtuvo la responsabilidad de operar la industria. Pronto se reveló que el Ministerio de Energía y Minas era incapaz de cumplir sus atribuciones. Por otra parte, PDVSA adquirió informalmente la gestión de la política petrolera e impulsó el retorno de las compañías extranjeras a partir de 1990.

La apertura petrolera significó una transición a un modelo de mayor inclusión al capital privado extranjero, como la estructura institucional que funcionó antes de 1976. Sin embargo, Venezuela comenzó a experimentar una apertura también en el ámbito político, con mayores contrapesos y fragmentación del poder al interior de su régimen democrático. Esta situación, más la permanente crisis económica, hicieron insostenible la transición hacia una gestión más privada de la industria. El triunfo de Hugo Chávez en 1998 se puede explicar a grandes rasgos por estas dos grandes dinámicas políticas y económicas.

Chávez optó por revertir tal modelo y consolidar una "verdadera" nacionalización de la industria, que atendiera los intereses nacionales y no únicamente criterios de eficiencia o comercio, los cuales se habían logrado sin que eso necesariamente significara un beneficio para el resto de la población. Nuestra investigación se ocupó de años que no son suficientes para hacer una evaluación completa de la política petrolera de Hugo Chávez debido a que sus reformas más importantes concluyeron hasta 2006, año en el que apenas se empezó a trazar un plan de inversión y desarrollo a largo plazo. Dicho programa se llamó Plan de Siembra Petrolera.

En este plan, al igual que en la mayoría de discursos políticos donde se habla sobre una reforma en la industria petrolera, se proclama la esperanza de escapar de la llamada maldición del petróleo. Aquella a la que hicimos referencia en la introducción, la cual está sustentada en investigaciones que analizan la correlación entre la abundancia de petróleo y efectos económicos o políticos negativos en países en desarrollo, como la falta de crecimiento, la debilidad institucional de los Estados, el surgimiento de regímenes autoritarios. El resultado de estos estudios es que, además de ofrecer una explicación, se han propuesto medidas para escapar a tal maldición. Las políticas más comunes están relacionadas con ajustes macroeconómicos, diversificación económica,

creación de fondos petroleros, mejora de transparencia o rendición de cuentas, o la forma en que se distribuye la renta petrolera.

Como ya se señaló, los estudios de Jones y Weinthal, acerca de la estructura de propiedad industrial, fueron la base teórica de esta investigación, los cuales exponen lo poco que se ha explorado acerca de la forma en que se configura institucionalmente el sector petrolero. Las propuestas recurrentes para combatir la maldición de los recursos se concentran en los efectos; no las causas, como el tipo de arreglo institucional que se analizó en esta investigación al igual que Jones y Weinthal.

Por lo tanto, si las investigaciones de Jones y Weinthal, y la que aquí se expuso, presentan un diagnóstico de efectos negativos a partir de la estructura institucional de la industria petrolera, la solución tendría que encontrarse bajo este esquema teórico. Ellas proponen que para escapar de la llamada maldición del petróleo se debe evaluar el tipo de estructura institucional privada nacional, P_1, aquella en la que el capital nacional controla la mayor parte de la industria. Este es un modelo teóricamente opuesto al S_1, donde el gobierno tiene el control mayoritario. A partir de sus estudios de casos en la región de países ex–soviéticos, ellas sostienen que la configuración institucional de la industria, P_1, controla mejor las ambiciones políticas de los gobiernos, promueve mayor inversión al interior del sector y responde de manera más eficiente a los ciclos del mercado internacional. [224]

Esta propuesta coincide con los hallazgos principales de la revisión del caso venezolano en términos del modelo teórico de Jones y Weinthal. Me refiero principalmente al comportamiento de la estructura institucional entre 1989 y 1998, donde se detectó que ninguno de los modelos del marco teórico de referencia se ajustaban al antagonismo entre el gobierno venezolano y su empresa estatal, PDVSA. Para remediar esta falla explicativa, se elaboró un nuevo modelo teórico que contemplara la

[224] Erika Weinthal y Pauline Jones, "Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth", *Perspectives on Politics, 1 (2006), p. 35.*

oposición de estas dos entidades estatales y sus efectos en el tipo de régimen fiscal a través de las tres variables intermedias del esquema teórico: costos de transacción, expectativas sociales y relaciones de poder.

Después de analizar nuevamente la propuesta que Jones y Weinthal ofrecen para evitar los efectos negativos asociados a la alta dotación de recursos petroleros, podemos concluir que nuestro modelo S_3 tiene similitud con un arreglo institucional donde el capital nacional controle la industria. Por lo tanto, entre 1990 y 1998, PDVSA se comportó como una empresa privada con intereses nacionales, diferente al de una compañía multinacional o al de una empresa estatal petrolera subordinada al gobierno.

La reconocida autonomía que logró PDVSA se asemeja a la autonomía teórica que tiene el capital nacional dentro de la industria petrolera de su país. La principal limitación para comprobar este hecho es el poco tiempo en el que se desarrolló esta dinámica en Venezuela, ya que la autonomía de PDVSA tuvo su auge entre 1992 y 1996, por lo tanto, no hay tiempo en el que se puedan analizar los efectos en el régimen fiscal a mediano o largo plazo debido a las subsecuentes reformas energéticas de Hugo Chávez.

Sin embargo, en términos teóricos podemos revisar esta aseveración, lo cual da lugar a nuevas oportunidades por revisar a detalle los casos en los que el capital nacional tenga mayor control de la industria y sus posibles efectos positivos en aspectos fiscales o de otro tipo. A continuación, se ofrece un cuadro teórico que contrasta el efecto sobre las variables intermedias y el tipo de régimen fiscal del modelo S_3 frente al P_1.

CUADRO 4.1. Variables intermedias en S_3 (Venezuela entre 1989 y 1998) y P_1

Variables intermedias en S_3 (control de PDVSA entre 1989 y 1998)		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	**Altas**	**Dependencia**
Asimetría de información respecto a la operación de la empresa estatal petrolera y falta de control del Ministerio de Energía y Minas (gobierno).	Demanda por recibir los beneficios sociales de la renta petrolera, aunque no se tenga un pleno conocimiento de su magnitud.	La empresa estatal petrolera controla las directrices de política petrolera, subordina al Ministerio de Energía y Minas y al Congreso. A su vez, recibe apoyo por parte del capital extranjero y organismos internacionales.
Variables intermedias en P_1		
Costos de transacción	*Expectativas sociales*	*Relaciones de poder*
Altos	**Altas**	**Interdependencia**
Asimetría de información respecto a la operación del capital nacional	Demanda al gobierno por instaurar una gestión eficiente de la renta petrolera generada por el capital nacional y crear mecanismos de redistribución efectiva	Negociación explícita constante entre capital nacional y gobierno e incentivos para generar transparencia de ello debido a la vigilancia de la población.

Fuente: elaboración propia.

La principal diferencia entre la dinámica observada entre 1989 y 1998 en Venezuela y el efecto teórico esperado de P_1 está relacionado con la confrontación de PDVSA y el gobierno. En P_1 no se espera una relación de poder que implique coerción, sino negociación explicita entre el capital nacional y el gobierno, lo cual no quiere decir que no haya conflictos, pero que la vía de resolución tiende a ser por negociación.

Por otra parte, en cuanto a los efectos sobre el tipo de régimen fiscal, podemos observar que Venezuela, previo a 1989, contaba con un régimen débil, mientras que en el periodo de mayor autonomía de PDVSA logró transitar a un modelo hibrido, lo cual puede sugerir que se encontraba en fortalecimiento si se toman en cuenta las características teóricas del régimen fiscal bajo el modelo P_1.

CUADRO 4.2. Tipo de régimen fiscal en S_3 (Venezuela entre 1989 y 1998)

Régimen fiscal en S_3: híbrido (1989-1998)			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos estables y altos hacia la empresa estatal petrolera. Impuestos estables y bajos hacia el capital extranjero.	Avances para diversificar la base fiscal en sectores no petroleros de la economía. Introducción de nuevos impuestos directos e indirectos.	Gasto dirigido a operaciones e inversión de la industria petrolera. No se conformó un Fondo Petrolero.	Políticas fiscales de austeridad y ahorro; sin embargo, se mantuvo el carácter procíclico de las finanzas públicas e implementación de mecanismos de deuda. No se instauraron mecanismos que mejoraran la transparencia y rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia.

En el modelo ideal P_1, donde se desarrolla una industria controlada por el capital nacional, Jones y Weinthal argumentan que los empresarios buscarán fortalecer el régimen fiscal y las instituciones reguladoras, al mismo tiempo de que se presenten demandas sociales para una operación eficiente y transparente.[225] El capital, ya sea nacional o extranjero, tiene el objetivo de beneficiarse de la producción y exportación de hidrocarburos, por lo tanto, le conviene mantener los derechos de propiedad y los arreglos fiscales y contractuales estables.

[225] *Ibíd,* p. 43.

CUADRO 4.3. Tipo de régimen fiscal en P_1.

Régimen fiscal en P_1: Fuerte			
Ingresos (impuestos)		*Egresos (gasto)*	
Dentro del sector petrolero	*Fuera del sector petrolero*	*Dentro del sector petrolero*	*Fuera del sector petrolero*
Impuestos estables hacia el capital nacional	Diversificación de la base fiscal en sectores no petroleros de la economía Impulso de esquemas tributarios directos	Gasto dirigido a operaciones e inversión de la industria petrolera Conformación de un Fondo de Petrolero	Políticas fiscales de austeridad y ahorro Política fiscal anticíclica y aversión a la deuda pública Transparencia y rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia.

Como ya lo comprobamos, el análisis de estructuras institucionales permite analizar los incentivos del gobierno por ofertar diferentes mecanismos de gestión industrial petrolera, y al mismo tiempo expectativas sociales que pueden exigir tales marcos normativos. En el segundo periodo de nuestro estudio comparativo, 1998-2008, la estructura institucional estatal con control, S_1, desincentivo la oferta de instituciones que evitaran la dependencia petrolera y promovió la discrecionalidad de la toma de decisiones al interior de la industria. Además, fomentó obstáculos para que grupos opositores al gobierno representaran un verdadero contrapeso en el sistema político.

El principal obstáculo para las élites gobernantes que observamos en los dos periodos de estudio en el caso de Venezuela fue la dificultad de identificar o definir un objetivo para la industria petrolera. La idea del "bienestar nacional" se difumina al momento de la toma de decisiones concretas en la industria.

Frente a esta dificultad, el capital tiene un parámetro más sencillo, la renta petrolera por sí misma. Sin embargo, uno de los aspectos que más se resaltó en el caso venezolano fue la naturaleza de su empresa estatal petrolera, cuya dinámica entre 1976 y 2001, fue la de una compañía con autonomía y opuesta a los intereses políticos de las élites gobernantes. Al momento de su creación, sus capacidades no se inventaron de

manera espontánea, sino que fueron la continuación del estilo gerencial de las empresas multinacionales. Por lo tanto, podríamos suponer que PDVSA asumió el papel de una empresa nacional, ajena a los intereses del gobierno, principalmente entre 1989 y 1998.

Si bien su autonomía fue diferente entre 1976 y 2002, pudimos comprobar que en la primera década de los noventa llevó a cabo la estrategia de asociarse con el capital extranjero con el fin de fortalecer su autonomía frente a un gobierno cada vez más debilitado. Los ajustes a la estructura institucional entre 1992 y 1996, revelaron efectos en el régimen fiscal similares a los que se esperaría de una estructura institucional privada nacional o extranjera. El régimen fiscal se fortaleció paulatinamente debido al contrapeso al interior de Estado, entre gobierno y empresa estatal. Otro factor parecido entre S_3 y P_1, es que PDVSA lograba definir objetivos de producción y comercialización con base en criterios de eficiencia y sostenibilidad.

La revisión de la estructura institucional de la industria petrolera en Venezuela entre 1976 y 2002, ha dado lugar a una nueva alternativa para evitar la maldición del petróleo desde el Estado. La propuesta que resulta de esta investigación es la promoción institucional de empresas petroleras estatales autónomas, al menos, del Poder Ejecutivo. En la medida en que esto suceda se esperarían resultados económicos y sociales favorables para los países petroleros en desarrollo como el contar con un régimen fiscal fuerte.

Evaluar el papel de PDVSA bajo esta perspectiva abre nuevas líneas de investigación para que los gobiernos no necesariamente cedan la industria al capital, sino que puedan estructurar una empresa estatal capaz de generar incentivos favorables para el desarrollo económico y político nacional. En particular, conviene revisar otros casos similares en cuanto a los arreglos al interior de la empresa estatal sin la necesidad de estar bajo una crisis económica o de gobernabilidad como la que padeció Venezuela en aquel periodo.

Paradójicamente, el escape a la llamada maldición del petróleo puede encontrar su respuesta en el caso de Venezuela, uno de los casos que con mayor frecuencia se ha categorizado como el principal Estado rentista. Para ello, será fundamental dejar de lado la idea de ver al petróleo como riqueza o maldición; sino que hay componentes institucionales que alteran los efectos positivos o negativos de su desarrollo industrial.

El éxito de cualquier siembra depende de la tierra y las condiciones naturales a las que se enfrentan. Mientras que los factores exógenos están fuera del control del campesino, lo que sí está bajo su alcance es la selección y gestión de la tierra. Para la siembra del petróleo, el gobierno no puede controlar las condiciones del mercado internacional, pero si puede decidir sobre la configuración de la estructura institucional de su desarrollo industrial, la cual determinará los efectos que se cosechen.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

"Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative", *IEA, OPEC, OECD, Banco Mundial*, 16 de junio de 2010.

"Extractive Industries Review", *Banco Mundial*, 2004.

"PDVSA: Informe de Gestión y Resultados", *Petróleos de Venezuela, S.A.*, www.pdvsa.com, 2007.

"Series históricas del precio del petróleo", *U.S. Energy Information Administration*, http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm.

"Statistical Review of the World Oil Industry", *British Petroleum*, 1989.

"World Development Report: Poverty", *Banco Mundial*, 1990.

"World Energy Outlook, Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right", *Agencia Internacional de Energía*, 1999.

Andrews, Matthew y Sergei Shatalov, "Public Expenditure Management in the CIS-7: Recent Developments and Prospects", *Banco Mundial*, 30 de junio de 2004.

Baena, César, *The politics of oil in Venezuela: a decision-making analysis of PDVSA's internationalization policy*, Tesis, Londres, The London School of Economics and Political Science, 1997.

Bauer, Andrew, "Managing the Public Trust: How to Make Natural Resource Funds work for Citizens", *Natural Resource Governance Institute, Columbia Center on Sustainable Investment*, 2014.

Bigler, Gene, *State Economic Control versus Market Expansion: the third sector in Venezuelan politics*, Tesis, Baltimore, Johns Hopkins University, 1980.

Bindemann, Kirsten, "Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis", Documento de trabajo 25, *Oxford Institute for Energy Studies*, 1999.

Boué, Juan Carlos, *Venezuela: the political economy of oil*, Oxford, University Press, 1993.

_____, "La industria petrolera en México y Venezuela: situación actual y perspectivas para el fin del siglo", *Foro Internacional*, 139 (1995).

Brewe-Carías, Allan R., "Reforma electoral en el sistema político de Venezuela", en Daniel Zovatto y Jesús Orozco, *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008.

Bye, Vegard, "Nationalization of Oil in Venezuela: Re-Defined Dependence and Legitimization of Imperialism", *Journal of Peace Research*, 1 (1979).

Campbell, John L., "Institutional analysis and the role of ideas in political economy", *Theory and Society*, 27 (1998).

Campodónico, Humberto, "El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa", *Comisión Económica para América Latina y El Caribe*, Documento de trabajo 84, 1998.

_____, "La gestión de la industria de hidrocarburos con predominio de empresas del Estado", *Comisión Económica para América Latina*, marzo de 2007.

Cárdenas, Cuauhtémoc *et al., Hacia una política energética soberana*, México, Centro Lázaro Cárdenas y Amalia Solórzano, AC, 2013.

Castro, Maolis, "El ocaso de las grandes petroleras latinoamericanas", *El País*, 12 de marzo de 2016.

Coase, Ronald H., "The Nature of the Firm", *Economica*, 16 (1937).

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860.

Coronel, Gustavo, *The nationalization of the Venezuelan oil industry: from technocratic success to political failure*, Estados Unidos, Lexington Books, 1983.

Coronil, Fernando, *The Magical State*, Chicago, University Press, 1998.

Corrales, Javier y Michael Penfold, *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*, Washington D.C., The Brookings Institution, 2011.

Crème, Helmuth *et al*., "Direct versus Indirect Taxation: The Design of the Tax Structure Revisited", *International Economic Review*, 3 (2001).

Crozier, Michel, "The Problem of Power", *Social Research*, 2 (1973).

Dahl, Robert A., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Estados Unidos, Yale University Press, 2005.

De Luca, Romina *et al.,* "Gasto social y consolidación de la sobrepoblación relativa en Venezuela durante el chavismo (1998-2010)", *Revista de Estudios Sociales*, 2013 (46), p. 167.

Di John, Jonathan, "Economic Liberalization, Political Instability, and State Capacity in Venezuela", *International Political Science Review*, 1 (2005).

_____, "The Political Economy of Taxation and Tax Reform in Developing Countries", *United Nations University – WIDER*, Research Paper No. 2006/74.

Ebeke, Christian y Constant Lonkeng, "Energy Subsidies and Public Social Spending: theory and evidence", Documento de trabajo 101, *Fondo Monetario Internacional*, mayo de 2015.

Eisenhardt, Kathleen M., "Agency Theory: An Assessment and Review", *The Academy of Management Review,* 14 (1989).

Eller, S. L. *et al*., "Empirical evidence on the operational efficiency of National Oil Companies*", The James Baker III Institute for Public Policy, Rice University,* 2007.

Emran, M. Shahe y Joseph E. Stiglitz, "On Selective Indirect Tax Reform in Developing Countries", *Journal of Public Economic*, 89 (2005).

Friedman, Thomas L., "The First Law of Petropolitics", *Foreign Policy*, 2006, núm. 154.

Giddens*,* Anthony*, The Nation-State and the Violence*, Los Ángeles, University of California Press, 1987.

Goodman, L. J., *et al.* (eds.), *Lessons from the Venezuelan Experience*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.

Gurievy, Sergei *et al*., "Determinants of Expropiation in the Oil Sector: a theory and evidence from panel data", Documento de trabajo 115, *Centre for Economic and Financial Research at New Economic School*, 2007.

Hausmann, Ricardo y Francisco Rodríguez, "Why did Venezuelan Growth Collapse?", en Ricardo Hausmann y Francisco Rodríguez (eds.), *Venezuela Before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse*, Estados Unidos, The Pennsylvania State University Press, 2014, Versión Kindle.

Hogan, William y Federico Sturzenegger, *The Natural Resources Trap*: *Private Investment without Public Commitment*, Estados Unidos, The MIT Press, 2007.

Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Estados Unidos, University of Oklahoma Press, 1991.

James, Robert A., "Strategic Alliances Between National and International Oil Companies", Documento de trabajo 104, *Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University*, octubre de 2011.

Jones, Pauline y Erika Weinthal, *Oil is not a curse*, ownership structure and institutions in soviet successor states, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

Karshenas, Massaud, *Oil, State and Industralization in Iran*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.

Katz, Menachem *et al., Lifting the oil curse: improving petroleum revenue management in Sub-Saharan Africa*, Washington DC, IMF, 2004.

Kornblihtt, Juan, "Oil rent appropriation, capital accumulation, and social expenditure in Venezuela during Chavism", *World Review of Political Economy*, 2015.

Levi, Margaret, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988.

Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, decretada por el Congreso de la República de Venezuela el 6 de agosto de 1971.

Ley de Protección y Promoción de Inversiones, Declaración 356, Gaceta Oficial Extraordinaria, no. 5390, 1999.

Lynn, Terry, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Estados Unidos, University of California Press, 1997.

Machado de Acedo, Clemy, *La Reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: Un Impulso a la Modernización*, Venezuela, OESE, 1989.

Maloney, William F., "Innovation and Growth in Resource Rich Countries", *Banco Central de Chile*, Documento de trabajo 148, 2002.

Marcel, Valérie (ed.), "Guidelines for Good Governance in Emerging Oil and Gas Producers", *Chatham House*, septiembre de 2013.

Mares, David y Nelson Altamirano, "Venezuela's PDVSA and World Energy Markets: corporate strategies and political factors determining its behavior and influence", *Rice University: Baker Institute for Public Policy*, 2007.

Martín, María, "El nuevo Gobierno de Brasil sustituye al presidente de Petrobras", *El País*, 20 de mayo de 2016.

Matsuda, Yasuhiko, "An Island of Excellence: Petróleos de Venezuela and the Political Economy of Technocratic Agency Autonomy", Ph.D. Dissertation, Universidad de Pittsburgh, 1997.

McPherson, Charles, "National Oil Companies: Evolution, Issues, Outlook" en Jeffrey Davis et al., *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil- Producing Countries*, Washington D.C., International Monetary Fund, 2003.

Migdal, Joel S., "Vision and Practice: The Leader, the State, and the Transformation of Society", *International Political Science Review*, 1 (1998).

Molina, Carlos, *Dependencia fiscal petrolera en México: un análisis sobre el efecto del ciclo de los ingresos petroleros en el gasto público de 1982 a 2012*, tesis, Ciudad de México, El Colegio de México, 2015.

Mommer, Bernard, "Integrating the Oil: a structural analysis of petroleum in the Venezuelan economy", *Latin American Perspectives*, 3 (1996).

_____, "The New Governance of Venezuelan Oil", *Oxford Institute for Energy Studies*, Documento de trabajo 23, 1998.

_____, "The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries; the Venezuelan Case", *Oxford Institute for Energy Studies*, Documento de trabajo 18, 1994.

_____, *La cuestión petrolera*, Venezuela, Tropykos, 1989.

Monaldi, Francisco *et al*. (coord.), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela", *Banco Interamericano de Desarrollo*, noviembre 2009.

_____, "La Economía Política del Petróleo y el Gas en América Latina", *Plataforma Democrática*, Documento de Trabajo 9, 2010.

_____, "The Impact of the Decline in Oil Prices on the Economics, Politics and Oil Industry of Venezuela", *Center on Global Energy Policy, Columbia University*, septiembre de 2015.

_____, "The Political Economy of Expropiation in High Sunk-Cost Industries", *Center for Latin American Studies and the Social Science History Institute at Stanford University*, 2001.

Mora, Jesús, "La apertura petrolera venezolana: un proceso inconcluso de cambio en sus estructuras", *Investigación Económica*, 213 (1995).

Nolan, Peter A. and Mark C. Thurber, "On the State's Choice of Oil Company: Risk Management and the Frontier of the Petroleum Industry", Documento de trabajo 99, *Program on Energy and Sustainable Development, Stanford University*, diciembre de 2010.

North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1981.

_____, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Penfold, Michael, "Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones", *Latin American Politics and Society,* 49 (2007).

Peters, Guy, *Politics of Taxation, a comparative perspective*, Cambridge Massachusetts, Blackwell, 1991.

Philip, George, "When Oil Prices Were Low: Petróleos de Venezuela (PDVSA) and Economic Policy-Making in Venezuela Since 1989", *Bulletin of Latin American Research*, 3 (1999).

_____, *Oil and politics in Latin America: nationalist movements and state companies*, Cambridge, University Press, 1982.

_____, *The Political Economy of International Oil*, Reino Unido, Edinburgh University Press, 1994.

Randall, Laura, *The Political Economy of Venezuelan Oil*, Nueva York, N.Y. Praeger, 1987.

Ricardo, David, *Principios de Economía Política y Tributación,* México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Rodman, Kenneth A. "*Sanctity Versus Sovereignty: The United States and the Nationalization of Natural Resource Investments*, Estados Unidos, Columbia University Press, 1998, *The Journal of American History*, 2 (1989).

Rodríguez, Miguel Ángel, *El Impacto de la Política Económica en el Proceso Venezolano*, Venezuela, Universidad Santa María, 2002.

Rodríguez, Pedro *et al.,* "Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?, *Center for Global Development*, Documento de trabajo 306, septiembre de 2012.

Ross, Michael, "Oil, Islam and Women", *American Political Science Review*, 2008, núm. 101.

_____, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2012.

Sachs, Jeffrey *et al., Escaping the resource curse,* Nueva York, Columbia University Press, 2007.

Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janes, 2000.

Smith, Adam, Adam Smith, *Inquiry into the Nature & Causes of the Wealth of Nations*. Estados Unidos, University of Chicago, 1976.

Smith, Ernest E. y John S. Dzienkowski, "A Fifty-Year Prospective on World Petroleum Arrangements", *Texas International Law Journal*, 10 (1989).

Stiglitz, Joseph, "We can now cure Dutch disease", *The Guardian,* 18 de agosto de 2004.

Sylvia, Ronald D. y Constantine P. Donapoulos, "The Chávez Phenomenon: political change in Venezuela", *Third World Quarterly,* 1 (2003), p. 63.

Tanzi, Vito y Howell Zee, *La política tributaria en los países en desarrollo*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2001.

_____ y Ludger Schuknecht, *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge, University Press, 2000.

Tarver, Micheal y Julia Frederick, *The History of Venezuela*, Nueva York, St. Martin's Griffin, 2006.

Tilly, Charles *The Formation of National States in Europe*, Princeton, University Press, 1975.

Tsalik, Svetlana y Anya Schiffrin (eds.), "Covering Oil, a reporter's guide to energy and development, *Renevue Watch y Open Society Institute*, 2005.

Tugwell, Franklin, *The Politics of Oil in Venezuela*, Estados Unidos, Stanford University Press, 1975.

Úslar Pietri, Arturo, "Sembrar el petróleo", *Ahora*, 14 de julio de 1936.

Valecillos, Héctor y Omar Bello (comp.), *La Economía Contemporánea de Venezuela, 1990-1999*, *tomo I*, Venezuela, Banco Central de Venezuela, 2001.

_____, *La Economía Contemporánea de Venezuela, 1990-1999*, *tomo II*, Venezuela, Banco Central de Venezuela, 2001.

Vandewalle, Dirk, *Lybia since Independence: Oil and State Building*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.

Victor, David G. *et al*., *Oil and Governance, State-owned Enterprises and the World Energy Supply*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2012.

Waterburry, J., "From social contracts to extraction contracts: the political economy of authoritarianism and democracy" en J.P. Entelis (ed.), *Islam, Democracy and the State in North Africa*, Bloomington IN, Indiana University Press, 1997.

Weinthal, Erika y Pauline Jones, "Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth", *Perspectives on Politics*, 1 (2006).

Wenar, Leif, "Property Rights and the Resource Curse", *Philosophy and Public Affairs*, 1 (2007).

Wiseman, Colin y Daniel Béland, "The Politics of Institutional Change in Venezuela: Oil Policy during the Presidency of Hugo Chávez", *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies,* 70 (2010).

Yergin, Daniel, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Touchstone, 1992.

Zambrano, Edda, "Ingresos Tributarios No Petroleros en la Estructura Fiscal Venezolana. Periodo 1990-2006", *Universidad Nacional Experimental de Guayana*, goo.gl/gy5lyE, 2013.