

Causas internas de la crisis económica venezolana: la gestión de Pdvsa (1999-2016)

RODOLFO MAGALLANES* pp. 61-91

In Memoriam

A los profesores Asdrúbal Baptista (1947-2020) y Juan Carlos Rey (1936-2020)

Resumen

En este trabajo nos proponemos averiguar acerca de las causas asociadas con la generación de la crisis reciente de la industria petrolera (Pdvsa); en particular, indagamos acerca del fundamento que pudiera existir en algunos argumentos presentados por críticos de la gestión reciente de la misma. El período de investigación está limitado por la disponibilidad de información oficial publicada; lo que, no obstante, no impide obtener conclusiones válidas acerca de los factores determinantes asociados con la ocurrencia de la presente crisis al interior de Pdvsa. Adicionalmente, el período considerado (1999-2016) no refleja considerablemente el efecto de variables externas, lo que permite concentrarnos, sobre todo, en las variables relacionadas con la orientación de la gestión interna de la industria petrolera nacional, postergando la consideración de los impactos de variables externas (sanciones estadounidenses y otras variables contextuales) en el origen y duración de la crisis petrolera y económica venezolana.

Palabras clave

Venezuela / Renta Petrolera / Industria Petrolera / Pdvsa / Crisis Económica

Abstract

In this work, we propose to find out about the causes associated with the generation of the recent crisis of the oil industry (Pdvsa), in particular, investigating the basis that could exist in some arguments presented by critics of its recent management. The period of researching is limited by the availability of official published information, which -however- does not prevent valid conclusions from being obtained about the determining factors associated with the occurrence of the present crisis. Additionally, the period of this study (1999-2016) does not reflect considerably the effect of external variables, which allows us to concentrate on the variables related to the orientation of the internal management of the national oil industry, postponing the consideration of the impacts of external variables (US sanctions and other contextual variables) on economics and oil Venezuelans' crisis.

Key words

Venezuela / Oil Rent / Oil Industry / Pdvsa / Economic Crisis

* Doctor en Ciencia Política (USB), M.Sc. Planificación del Desarrollo Económico (Cendes, UCV). Profesor Titular de la UCV. Director del Instituto de Estudios Políticos (2011-2016). Docente de pre y posgrado en Ciencia Política, Economía Política y Políticas Públicas.

Correo-e: magallanucv@gmail.com / rodolfo.magallanes@ucv.ve - <https://orcid.org/0000-0001-9060-0381>

Introducción

A pesar de la fortuna que podría implicar, a primera vista, tener acceso a una vasta fuente de riquezas petroleras, la sociedad venezolana ha mantenido históricamente una actitud contradictoria, contraria o adversa al impacto nacional favorable de los ingresos procedentes de la actividad petrolera (Baptista y Mommer 1992[1987], Pérez Alfonso 1971). No obstante que, de esta actividad se deriva la mayor parte de los ingresos de divisas nacionales (aproximadamente 80% y hasta más de 90%, siendo mayor obviamente cuando la economía está en circunstancias más difíciles), y de los ingresos fiscales, los cuales contribuyen a financiar el gasto, servicios públicos y programas estatales. Sólo fue a partir de 1995, cuando los ingresos tributarios ordinarios no petroleros pasaron a tener una importancia mayor y, aun así, esto no ha sido continuo o permanente desde entonces.¹

En este artículo, vamos a ocuparnos de explicar los motivos que pudieran encontrarse detrás de esta, aparentemente, contradictoria e inexplicable actitud e intentaremos dilucidar, para el lector, los argumentos o supuestos sobre los cuales tal conducta social aparece como completamente racional. También, desarrollaremos las implicaciones que estos argumentos pudieran tener sobre el proceso de diseño e implantación de la política petrolera venezolana en el futuro mediano e inmediato. Para ello, analizaremos un conjunto de variables esenciales del desempeño reciente de la industria petrolera venezolana, específicamente, durante los años 1999-2016 y sus consecuencias más relevantes. En la escogencia del período que abarca este trabajo incidió el hecho fundamental de la ausencia –hasta ahora– de datos publicados o disponibles para un período mayor o ulterior al señalado; lo cual, puede considerarse una limitante de nuestro trabajo, que no resta, sin embargo, para nada, validez e implicaciones prácticas a las principales conclusiones del presente análisis.

Adicionalmente, una corriente significativa de opiniones entre los venezolanos valora muy negativamente la gestión de la industria petrolera durante los últimos años (véase Espinasa 2006; Oliveros 2019; Mora Contreras 2020; Balza, Zambrano y Key 2021); tal valoración negativa no sorprende, en general, debido al clima político permanentemente encrespado y estridente, caracterizado por un elevado grado de radicalización y extremismo de opiniones que ha distinguido, ya por un buen tiempo, la realidad política

¹ Este panorama fiscal poco cambió, a pesar de la adopción de varios planes de ajuste inspirados en la ortodoxia económica durante diferentes períodos o gestiones de gobierno, principalmente, desde finales de los años 1970 (véase por ejemplo Naím 1993: cap. 2).

nacional y también internacional, ámbito este último en el cual se ha pretendido instrumentalizar también la realidad nacional.² Finalmente, es suficientemente conocido que durante este período se iniciaron múltiples averiguaciones judiciales y administrativas al interior de la industria petrolera y del Estado venezolanos. Estas adquirieron visos de verdadero escándalo, las cuales aparecen recogidas también en los *estados financieros consolidados* de la industria petrolera nacional.

Dada la importancia y carácter público de la riqueza petrolera venezolana, es más que notoria la necesidad de conocer cuáles factores incidieron y en qué medida lo hicieron en la ocurrencia de una crisis tan severa como la actual dentro de la industria petrolera nacional; desde cuándo lucía previsible esta crisis y cuál sería el proceso mediante el cual dichos factores intervinientes habrían contribuido en su ocurrencia. Como ya dijimos, el período de nuestro análisis culmina, necesariamente, en 2016, cuándo recién se adoptaban formalmente medidas contra la Nación,³ por parte del gobierno de los Estados Unidos; por tal razón, esto nos llevará a tratar de dilucidar principalmente las variables relacionadas con la dinámica interna de la actividad de la industria petrolera nacional estatal y de la política sectorial⁴ y no insistir en variables externas («medidas unilaterales o sanciones» de gobiernos extranjeros), las cuales podrían haber contribuido —a la luz de la data analizada— a la agudización y prolongación de la crisis, aunque no marquen el inicio de esta ni sean su causa inmediata.

La naturaleza dual de la actividad petrolera en Venezuela: la importancia de la Economía Política

Cuando hablamos de la actividad petrolera en Venezuela debemos reconocer, esencialmente, dos aspectos opuestos que forman parte de esta realidad: el petróleo como actividad productiva, es decir, como resultado del esfuerzo

² Alusiones o referencias frecuentes a Venezuela aparecen, sobre todo, durante los debates electorales en todos los países de la región e incluso más allá de ésta, con clara intencionalidad política, por parte de uno u otro bando político, especialmente, con intencionalidades conservadoras.

³ Véase, por ejemplo, la adopción por el gobierno de Obama de una orden ejecutiva declarando a Venezuela «amenaza inusual y extraordinaria», en marzo de 2015: https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2015/03/150309_ultrnot_eeuu_venezuela_sanciones. Tal medida serviría luego de base para la adopción de acciones concretas de bloqueo contra la actividad de Pdvsa y, en general, contra las posibilidades de expansión de la economía venezolana.

⁴ Esto nos distingue también de otros análisis que se proponen insertar la crisis del capitalismo rentista venezolano dentro de la crisis más global del modelo actual de acumulación capitalista mundial. Compárese por ejemplo Kornblihtt *et al.* ob.cit.

conjunto del capital y del trabajo, aspecto que se concreta propiamente en la actividad de la industria petrolera; y, por otro lado, el petróleo como fuente propiamente de renta petrolera, es decir, como capitalización de la propiedad del recurso natural o, más general, remuneración a la propiedad sobre el factor tierra.⁵

De resultas de esta distinción, los ingresos totales petroleros guardan relación con la intervención de tres tipos diferentes de agentes sociales: los propietarios del capital o capitalistas, los propietarios de la fuerza de trabajo o trabajadores y, también, de un tercer agente, los propietarios de la tierra o, en general, de los recursos naturales o, más precisamente, de los «medios de producción no producidos». En Venezuela, debido al hecho histórico de que el petróleo, preponderantemente, es un bien común nacional, el detentador inicial de los ingresos correspondientes a la remuneración de la propiedad del recurso natural o petróleo es el Estado venezolano, quien recibe, por tal condición, lo que específicamente se denomina una renta (petrolera).

De manera significativa, la remuneración de cada uno de estos aspectos dentro del orden social o modo de producción capitalista va a soportarse en criterios o razones completamente diferentes. Mientras que la remuneración del trabajo y el capital, siguiendo criterios de la economía política propia de una sociedad capitalista, corresponderían a la contrapartida de la contribución de estos factores al incremento de la productividad (productividad marginal);⁶ la remuneración de la propiedad del recurso natural, en este caso específico, la remuneración de la propiedad de los yacimientos petroleros, esto es, el petróleo como fuente de renta petrolera, carece de contrapartida y depende, esencialmente, del control o «monopolio» que se ejerce sobre la propiedad del recurso natural, de la diferencia de productividades naturales entre los diferentes yacimientos y tipos de petróleo y del costo relativo de fuentes de energía alternas al petróleo, así como de la capacidad de éstas para sustituirle en el proceso productivo y la actividad económica global. De manera que, los ingresos provenientes de este último concepto, la remuneración de la

⁵ Seguimos acá en gran medida las investigaciones de los profesores Baptista y Mommer, véase –entre otras– las obras citadas; no obstante, acentuamos en nuestra versión las implicaciones que esta visión tendría desde la perspectiva del conflicto social o entre clases.

⁶ En realidad, el factor trabajo en la sociedad capitalista es remunerado *habitualmente* por debajo incluso de su contribución al incremento de la productividad, es decir, es remunerado en promedio por debajo de su productividad media o marginal. Para una revisión de esta tesis, véase Baptista (2005, 2010. Especialmente, cap.6 en este último). Para un panorama de la región, puede leerse con provecho González Mata *et al.* 2022.

propiedad de la tierra o de los yacimientos petroleros, obedecen a criterios de naturaleza extraeconómica,⁷ correlaciones de poder o relaciones políticas y no corresponden directamente al desarrollo de las fuerzas productivas al interior de la industria específicamente petrolera.⁸

A causa de la apropiación privada de la misma y la desigual distribución geográfica de las riquezas naturales y petroleras, el factor tierra no es accesible libremente a los productores mundiales de este sector de la producción. Dicho factor sólo se encuentra disponible a quienes poseen la propiedad y a través de ella se les permite acceso a los recursos depositados en porciones específicas del planeta (dónde existen yacimientos de petróleo), a los consumidores mundiales y dueños del capital industrial petrolero y demás sectores. Esto es así pues, esta riqueza natural sólo se la encuentra de manera local y allí donde no existe, no puede producirse mediante determinados desembolsos de capital y trabajo. Consecuentemente, no está ligada a productos confeccionables, sino fundamentalmente tiene que ver con el acceso a determinadas condiciones especiales e irreproducibles del suelo. Por esta razón, la propiedad sobre la tierra y, en general, sobre los recursos naturales es condición para que, debido al control que sobre las riquezas del suelo ejercen los dueños de éste, se exija una participación en los excedentes generados, apoyados eminentemente en la capacidad de monopolizar determinadas porciones del planeta y de los recursos naturales, los cuales son la base material o materias primas para el desarrollo del proceso productivo.

Por otra parte, dada la evolución histórica de la propiedad sobre la tierra y los recursos naturales, la remuneración a la propiedad del suelo (o renta del suelo) se realiza aun cuando no implique el acceso a condiciones naturales especialmente favorables y aunque sólo permita una productividad media (o aún por debajo de ella), si las condiciones particulares de la demanda de mercado presionan a favor de la utilización también de las

⁷ El propietario del factor tierra exige una remuneración o participación sobre el producto económico generado o excedente, fundándose para ello, principalmente (obviando toda justificación ideológica), en su condición de propietario de la tierra y del subsuelo, y de los recursos naturales que en ellos pudieran hallarse, sin tener que intervenir necesariamente en el proceso productivo; sino que, dadas unas determinadas relaciones de propiedad, su remuneración es condición de que pueda realizarse aquél y que se concrete la apropiación por parte de los agentes productivos y, sobre todo, por parte de la fuerza de trabajo, el aprovechamiento de las ventajas productivas contenidas en los menores costos de producción, asociados con la disposición de las ventajas naturales del factor tierra o de las riquezas naturales del suelo y subsuelo.

⁸ Por tal motivo, tampoco sería adecuado interpretar la magnitud de este valor, la renta petrolera, como indicador del grado de desarrollo relativo de una estructura económica nacional dada.

peores tierras, o los yacimientos petroleros con costos de producción más elevados y menos productivos. Este sería el caso de los denominados pozos de producción marginales, cuyos niveles de precios resultantes son superiores a los de producción.⁹

Dada la propiedad estatal de los yacimientos petroleros en Venezuela, el Estado actúa como receptor inicial de los recursos correspondientes al pago de la renta petrolera. La mayor parte de dicha renta la recauda el gobierno a través de diferentes mecanismos: «1) el más tradicional de todos, la renta petrolera fiscal (regalía e impuesto sobre la renta principalmente); 2) luego... por los dividendos [al accionista]; y, 3) más recientemente, por las contribuciones especiales de Pdvsa a fondos de desarrollo social y económico» (véase PODE 2006: 57). No obstante, sólo una proporción de estos ingresos constituye –hablando propiamente– renta petrolera, pues habría que restar de éstos, lo que conforma la participación normal del Estado por concepto de pago de impuestos ordinarios sobre las actividades económicas habituales que se desarrollan en el territorio venezolano, así como la percepción normal de dividendos y el incremento de los aportes de la industria al desarrollo social resultantes de un aumento de los niveles de ganancia de la industria petrolera, más allá de los niveles normales o habituales (v.gr. ganancias extraordinarias) que pueden y deben ser captados íntegramente por el Estado venezolano. Esto último con el propósito de evitar la concentración excesiva de capitales y la generación de privilegios y acumulación de poder de mercado por parte de una industria sobre la sociedad, en general, y el resto de la economía venezolana.

Sin embargo, de manera relevante, *el capital petrolero* se ha caracterizado históricamente en el ámbito internacional por su elevado grado de concentración o monopolización y la gran capacidad del mismo *para apropiarse de una parte de la renta petrolera* (v.gr. renta del suelo potencialmente apropiable por el propietario de los yacimientos en la actividad petrolera). En este último caso, es posible hablar de la existencia de una renta diferencial o ganancia extraordinaria¹⁰ que justificadamente debe ser sustraída por el Estado, vía impuestos o regalías. Ello para evitar favorecer,

⁹ Para este razonamiento, revítese la noción de renta absoluta desarrollada por Marx (1981/1894).

¹⁰ Plusganancia que obtiene un productor al colocar sus mercancías al precio del mercado, ya que su proceso productivo se desarrolla en condiciones excepcionalmente favorables, esto es, en condiciones situadas por encima del nivel medio imperante en el sector específico en el cual realiza su actividad. Esto le permite producir a costos inferiores a los que, en promedio, sirven de marcador para el precio de mercado.

especialmente, a un sector social y económico –el capital industrial petrolero– cuyos ingresos adoptan finalmente la forma de privilegios proporcionándole un potencial poder e influencia social dada la magnitud de éstos. Todo esto, en pro de cumplir la función redistribuidora del Estado, legítima en cualquier sociedad moderna y democrática que se precie de serlo.

En relación con los fines específicos de este trabajo, nos proponemos determinar, además, esta capacidad de la industria petrolera para apropiarse de porciones significativas de la renta, que deberían corresponder al propietario del recurso natural, como pago legítimo a la propiedad de los yacimientos petroleros. Esto da origen, predeciblemente, a una pugna distributiva entre sectores al interior del sector petrolero, asociados propiamente –como hemos señalado ya– con la actividad productiva y, el Estado, como representante inicial de los derechos colectivos correspondientes a los venezolanos, beneficiarios finales éstos de los ingresos derivados de la remuneración a la propiedad de los yacimientos. Este aspecto se relaciona con la discusión sobre cómo se legitima el cobro de la renta petrolera en Venezuela.¹¹

La estimación de la magnitud de la renta petrolera

Dada las características y condiciones de la producción destinada a los mercados interno y externo en Venezuela, el diferencial prevaleciente entre los precios de realización de los productos de esta actividad,¹² determina la naturaleza de procedencia externa de los ingresos obtenidos por este concepto (la renta petrolera es principalmente un ingreso externo). El valor de la producción petrolera se realiza, fundamentalmente, en los mercados internacionales; de manera que, una porción de los ingresos recibidos a cambio de esta actividad, constituye efectivamente una transferencia de ingresos procedente del resto del mundo, sin equivalente en el sector productivo. En otras palabras, se remunera propiamente la *propiedad nacional estatal* de los yacimientos petroleros, pago por el derecho a acceder a las ventajas o recursos

¹¹ El carácter vigente de este debate, nos parece anunciado en el siguiente pensamiento de Asdrúbal Baptista: «la contabilidad social, *hasta muy recientemente*, reservó esta cuestión del ‘mantenimiento intacto’ del capital, tal y como lo indica su nombre, únicamente para los medios de producción producidos. Es decir, en las cuentas nacionales no hay un espacio conceptual para el agotamiento de medios de producción no producidos, que en un sentido estricto pueden llamarse riqueza natural...» [Y agrega de seguidas] «*una recta contabilización del petróleo no puede dejar de lado esta última materia*» (Baptista 2016: 158).

¹² En el trabajo de Espinasa se reconoce: «se debe destacar que el precio de venta interna ... ha sido un tercio del precio de venta de exportación, a pesar de que las ventas internas son exclusivamente de productos refinados» (Espinasa 2006: 170).

de la naturaleza, en determinadas localizaciones o porciones del planeta. En consecuencia, esto constituye una «transferencia unilateral de ingresos desde el resto del mundo a favor del sector interno» (véase, por ejemplo, Baptista 2010), logrando elevar el ingreso o poder de compra de este sector interno y, sobre todo, su poder adquisitivo internacional.

Para cuantificar la renta petrolera, en general, se parte de definir «desde fuera» la magnitud de lo que se considera como remuneración normal a los diferentes agentes que intervienen en la actividad petrolera. En el caso específico de la ganancia del capital petrolero, se acepta como un nivel de «ganancia normal», el patrón aportado por la tasa media de rentabilidad bruta (antes de impuestos) del sector petrolero en Estados Unidos (antecedente destacado de la actividad petrolera mundial, las condiciones de producción imperantes allí influyen sobre el resto de los países productores siendo además origen de los principales capitales destinados a la explotación petrolera en el ámbito nacional y global). Con lo que, toda ganancia que exceda a este nivel, representa –en sí misma– una ganancia extraordinaria y, consecuentemente, en la medida de su exceso debe ser contabilizada como renta petrolera.¹³

Capitalismo rentístico: dinámica del proceso de internalización de la renta petrolera e implicaciones para Venezuela

Debido a la existencia de una abundante renta petrolera, el capitalismo en Venezuela adopta la forma excepcional de un *capitalismo rentístico*. El capitalismo rentístico es una estructura económica que, de acuerdo con los autores que más han desarrollado esta teoría en nuestro país (véase los trabajos de Baptista y Mommer), tendría una «doble sustantividad»; de un lado, esta corriente de ingresos se genera en el intercambio económico internacional con el capital transnacional y allí lo capta el Estado venezolano, en tanto propietario del recurso natural. Pero, en el ámbito interno va a tropezar con el escaso desarrollo del capitalismo nacional y su uso o destino, que será el fundamento principal para su legitimación por el resto de la

¹³ Pérez Alfonzo, responsable principal de la política nacionalista petrolera venezolana sostuvo: «Mantuvimos (...) la inconveniencia de aumentar las recaudaciones a la industria petrolera, mientras el nivel de utilidad en relación a sus inversiones no llegara a los límites que podrían considerarse normales para la remuneración del capital extranjero dedicado a esa actividad (...) Las utilidades de 1959 habían representado sólo 12,87 por ciento y todavía en 1960 se mantuvieron en 13,2 por ciento. Pero ya a mediados de 1962 se conocieron los resultados de 1961, constatándose que eran 16,16 por ciento y podía considerarse normal ese nivel de rendimiento, dentro del concepto de que para Venezuela debía estimarse el 15 por ciento como un promedio razonable para el petróleo» (Pérez Alfonzo, 1971:58).

sociedad, traerá aparejado una puja soterrada por apropiarse (por lo tanto, por privatizar) toda la renta petrolera captada por el Estado y, por ende, inicialmente estatal, pública o colectiva. Estos mecanismos de apropiación, asignación o distribución no guardan relación necesariamente con los mecanismos del mercado, supuestos de eficiencia y maximización, sino que se vinculan principalmente con factores políticos o de poder. En referencia al caso venezolano, por ejemplo, Baptista indica que «por la voluntad política del Estado se traspasan los recursos rentísticos desde el ámbito público a la economía privada» (Baptista 2010:68). Los factores de poder tienen que ver, fundamentalmente, con la correlación de fuerzas existente al interior de la sociedad y el grado de desarrollo institucional de la misma.¹⁴ Una arena especial de esta pugna o conflicto ocurre en el seno de la industria petrolera, particularmente, como ya hemos dejado dicho, entre quienes representan el interés de los factores productivos (y, sobre todo, del capital industrial) y quienes representan el interés del Estado, terrateniente o rentista. Y, fuera de ella, en la definición de la política de aprovechamiento de los ingresos derivados de la actividad petrolera por el sector no petrolero.

Así, el «capitalismo rentístico» consistiría en «una peculiar estructura económica que descansa sobre la relación entre el mercado mundial y la propiedad terrateniente nacional» (Baptista 2010: XXXII). Los recursos de esta renta internacional captados por la economía nacional y destinados al uso, en el marco de una sociedad subdesarrollada, impactan positivamente las condiciones de vida y las posibilidades de crecimiento de la misma; sin embargo, luego de una fase de crecimiento fácil, eventualmente, sigue una fase de rendimientos decrecientes, durante la cual el aprovechamiento o beneficio de las mismas sumas de renta e incluso de sumas de renta más significativas es cada vez menor. Finalmente, con la madurez, «los circuitos de la acumulación se entaban, impidiendo un desarrollo autosostenido y prolongado» (Baptista 2010: XXXIV).

Adicionalmente, en la medida que la organización social tradicional crece, pues se incrementa o madura su población, se amplían o diversifican sus necesidades o aspiraciones, aumentan los requerimientos de mantenimiento

¹⁴ «...la utilización de la renta en el financiamiento de la industrialización por sustitución de importaciones implicó la adquisición de tecnologías no adecuadas y el desarrollo de proyectos de inversión que atendieron principalmente criterios políticos con el fin de profundizar los mecanismos de distribución de la renta petrolera, dejando a un lado los criterios de eficiencia. Este hecho implicó un proceso de acumulación de capital poco generador de progreso tecnológico» (Schliesser y Silva 2000: 99).

o reposición de la infraestructura social y el aparato productivo, se agotan los yacimientos y elevan los costos nacionales de producción del petróleo, etc., la dimensión de la renta internacional disminuye aún más y, con ello, el beneficio derivado del acceso a cualquier monto disponible de la misma. La continuación de este proceso llevaría eventualmente a la crisis y colapso de esta forma de organización económica y social.

Dado el carácter de excedente internacional neto de la porción de los ingresos petroleros que correspondería al pago de la renta petrolera, el pago proveniente del resto del mundo por permitir el acceso a la explotación o disfrute de los recursos naturales existentes en el subsuelo del territorio nacional, carece de contrapartida o equivalente en términos productivos. Por esta razón, el gasto de esta parte del ingreso petrolero tiene un potencial distorsionante de la corriente de ingresos nacionales y sobre los equilibrios o balances principales de la economía nacional, sobre todo, de los principales equilibrios o balances externos.

El gasto de esta corriente de ingresos, al no poseer equivalentes en la producción local, genera un exceso de gastos en productos importados y el sobredimensionamiento del sector productor de servicios de la economía. La permanencia y estabilidad de estos déficits en las cuentas externas de la economía venezolana ocasionan finalmente la ocurrencia de crisis periódicas de su capacidad de pago externa y la extensión de ésta a lo interno. De hecho, el destino de la renta petrolera con fines «productivos» internos tropieza con los límites de la capacidad de absorción interna de estos capitales y termina formando parte de una marea de fuga de capitales, a través de diferentes modalidades, «cuando el empresariado nacional, en su proceso de acumulación de capital, llegaba a los límites del mercado nacional, no tenía sentido seguir invirtiendo con miras a las exportaciones. En consecuencia, este empresariado terminó por exportar, en divisas, la parte correspondiente de la renta petrolera internacional de la cual se apropiaba» (Mommer 2022:164)

Así, dificultades para anticipar la forma y medios de transformación de este capitalismo rentístico, pasan por la ocurrencia frecuente de graves crisis o «desastres», sobre todo, en el momento en el que la renta petrolera adquiere mayor dimensión.¹⁵ Cada nuevo ciclo de «borrachera» rentista,

¹⁵ Tal dinámica estaría en la base de la explicación de la ocurrencia de la crisis -de largo plazo- de la economía venezolana y sus estallidos periódicos desde finales de los años 70' y, seguidamente, durante gran parte de los años 80' y 90' del siglo XX y mediados de la segunda década del siglo actual.

termina en «resaca», luego de dilapidar no sólo una porción importante de la renta presente, sino también de disponer de la renta futura, al hacer uso incontrolado del endeudamiento valiéndose precisamente de la promesa de pago futura, con base en la corriente de fondos de renta adicional que formaría parte en los próximos años de las exportaciones petroleras.

De esta manera, los especialistas petroleros llegan a reconocer que:

«Pérez Alfonso... (h)abía diagnosticado ya, en la década de los sesenta y con niveles de inversión mucho más modestos, la limitada capacidad de absorción de capital de la economía nacional; más todavía, había también captado con entera perspicacia la existencia de una amplia alianza de las fuerzas sociales destinadas a empujar al Estado hasta el límite de su capacidad de gasto, con miras a privatizar no sólo la renta presente, sino también la renta futura...» (Baptista y Mommer 1992[1987]: 76).

Análisis de la gestión interna de Pdvsa entre 1999-2016

Un antiguo ministro de Petróleo y Energía venezolano reconoció en una oportunidad lo siguiente:

(L)a percepción fiscal en Venezuela y en muchos otros países petroleros es el principal elemento de costo y (el) que al final determina la viabilidad económica de la mayoría de los proyectos petroleros y sobre el cual la industria no tiene control, pues es, en gran medida, potestad de los Estados. La eficiencia operacional y gerencial y la tecnología son los otros elementos que definen esa rentabilidad y sobre los cuales la industria tiene un gran grado de control (Arrieta 1999: 11-12).

Así que nos ocuparemos en esta parte de nuestro trabajo, del análisis de la participación fiscal sobre los ingresos petroleros, y de la gestión y eficiencia operacional de la industria petrolera durante el período del cual disponemos de información. Ello a fin de sacar conclusiones sobre el grado de eficiencia y efectividad de la gestión a la que estuvo sometida Pdvsa durante esos años y sobre el grado de incidencia de ésta en las causas asociadas con la crisis económica durante estos últimos años. Nos interesa identificar dinámicas en los resultados de la gestión de Pdvsa que podrían llevar a anticipar –con certeza– la ocurrencia de la crisis económica nacional.

Un estudio crítico acerca de la gestión reciente de Pdvsa, resume sus argumentos sobre la gestión de la industria petrolera nacional durante el período estudiado de la siguiente manera:

«...Un repaso de las decisiones tomadas sobre Pdvsa permite entender el estado actual de la empresa:

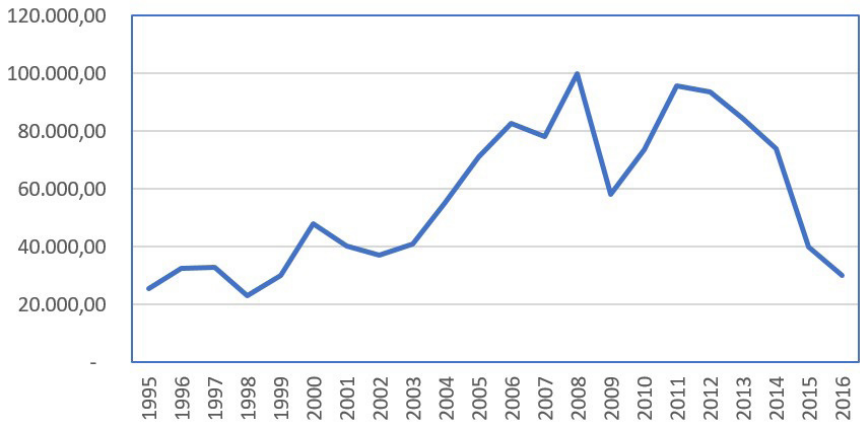
1. ...El aumento desde 1999, de la carga fiscal de Pdvsa, reforzada desde 2001 con contribuciones parafiscales para financiar las 'misiones sociales'.
2. ...La congelación del precio del combustible vendido en el mercado nacional por debajo de los costos de producción y de oportunidad.
3. ...La firma de acuerdos energéticos con países del Caribe (principalmente Cuba) a partir de 2000 que, en razón de las cantidades ofrecidas de crudo y el financiamiento acordado, disminuyen el flujo de ingresos anuales entre 10%-20%.
4. ...La migración, a partir de 2006, de los convenios operativos y las asociaciones estratégicas de la Faja del Orinoco hacia la figura de empresas mixtas, en las que Pdvsa debe aportar más del sesenta por ciento del financiamiento de nuevos proyectos de inversión.
5. ...La exigencia de convertir a Pdvsa en una corporación de desarrollo...La atención por parte de Pdvsa de la emergencia eléctrica a partir de 2009.
6. ...La creación de empresas de producción social (a partir de 2006).
7. ...La adquisición y expropiación, a partir de 2008, de empresas proveedoras de bienes y servicios petroleros del sector conexo, que aumentaron las exigencias de inversión de Pdvsa en actividades no medulares.
8. ...La venta de petróleo a futuro en virtud del Fondo Chino (2011), para financiar en más de sesenta por ciento los proyectos no petroleros del Estado» (Balza, Zambrano y Key 2021: 435-436).

Nosotros vamos a intentar revisar algunos de estos argumentos, así como profundizar en la incidencia de otras causas quizás menos referidas en estudios como los citados.

En primer lugar, vamos a destacar el comportamiento de los ingresos por ventas de Pdvsa, excluyendo cualquier fuente de ingresos que no estuviera asociada con la actividad productiva de la industria; todo ello, para conocer precisamente cuál es el superávit operacional real de la industria y tener idea de la sostenibilidad financiera de su actividad y expansión. Una revisión del gráfico que muestra los ingresos por ventas de petróleo por parte de Pdvsa

entre 1999-2016 nos revela que estos ingresos crecieron en términos reales entre estos años, cuando los medimos por su poder adquisitivo en dólares equivalentes de 1998.¹⁶ Los máximos niveles de ingresos (más de 90 mil millones de dólares en términos reales o constantes) se lograron en 2008, luego en 2011 y 2012, cayendo acentuadamente desde entonces hasta alcanzar en 2016 un valor equivalente al de inicios de la serie en 1999.

Gráfico 1
Ventas de petróleo de Pdvsa (Millones US\$1998)



Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios.

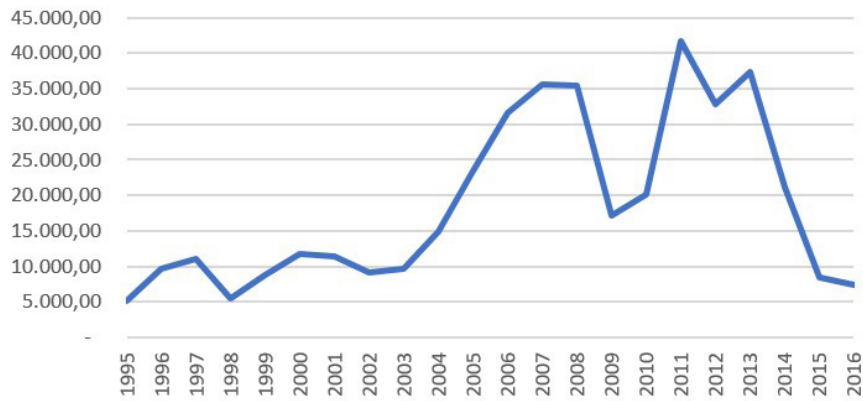
Adicionalmente, cuantificaremos la participación del Estado sobre estos ingresos de la industria petrolera. Como hemos dicho ya, la contribución de dicha industria al fisco procede principalmente de tres fuentes principales: 1) la fuente tradicional, la regalía y el impuesto sobre la renta; 2) en el caso de Pdvsa, la declaración de utilidades y la participación estatal sobre los mismos, en su condición de accionista o propietario; y 3) la fuente más reciente, la existencia de contribuciones especiales de Pdvsa a fondos de desarrollo social y económico. Así, la participación fiscal sobre los ingresos petroleros corresponderá, consecuentemente, a la suma de estas tres fuentes o tipo de contribuciones al ingreso estatal por parte de la industria petrolera nacional.

¹⁶ Para convertir las cifras en valores reales, usamos el deflactor implícito del PIB de Estados Unidos (1998=100). Tomando en cuenta el origen externo de los ingresos petroleros y su asignación, en gran medida, a la importación de bienes y servicios procedentes de Estados Unidos.

Sobre esta base de cuantificación, encontramos el siguiente comportamiento de la participación fiscal sobre los ingresos petroleros, medida igualmente en términos reales o constantes (US\$ 1998):

Gráfico 2

Ingreso Fiscal Petrolero (Millones US\$1998)

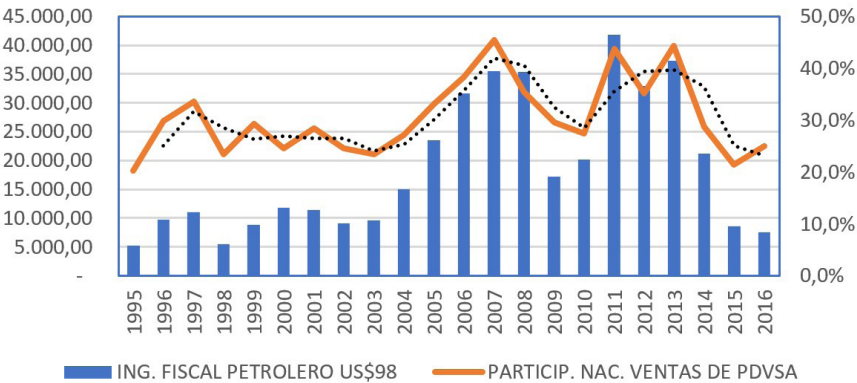


Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios.

En este caso, el mayor nivel de participación se alcanza en 2011, equivalente a poco más de 41 mil millones de dólares constantes de 1998, luego en 2013 y 2007 y 2008. Mientras que, la contribución fiscal de la industria petrolera nacional cayó rápidamente a partir de 2014 hasta ubicarse por debajo inclusive de los años de comienzo de la serie. En términos relativos, la mayor participación porcentual sobre los ingresos por ventas de Pdvsa, la alcanzó el Estado en 2007 (45,5%), en 2013 (44,25%) y 2011 (43,68%) y luego de estos años, la participación fiscal cae a niveles relativos equivalentes a comienzos de la serie.

Gráfico 3

Ingreso Fiscal Petrolero (Millones US\$1998) y participación fiscal en las ventas totales de Pdvsa



Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios.

Sobre la base de esta información, nos atrevemos a asegurar que la presión fiscal sobre la industria, que –como vemos– acompaña las variaciones en los ingresos de ésta, no es suficiente para explicar su crisis y no es en la captación de ingresos petroleros por parte del Estado, donde debe buscarse válidamente la causa de esta condición actual, pues, las demandas de ingresos petroleros por parte del Estado venezolano dejaban en manos de la industria petrolera suficientes recursos para operar.¹⁷ Esto, sobre todo, si tomamos en cuenta el incremento significativo de sus ingresos por ventas durante los últimos años, especialmente entre 2004-2013, y suponemos una gestión interna «normal», con resultados equivalentes a los mostrados a inicios de la serie estudiada.

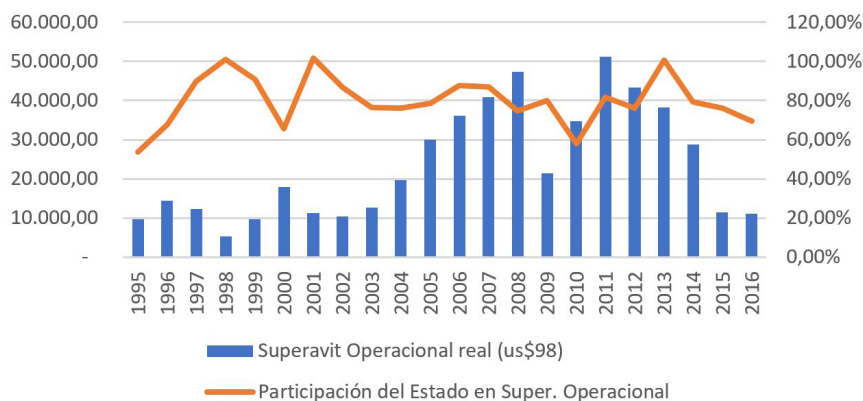
Se percibe a través de esta gráfica (ver líneas de tendencia) la trayectoria reciente del ingreso fiscal petrolero (IFP) y la participación fiscal en las ventas totales de Pdvsa que, durante la fase de crecimiento significativo de los ingresos (ganancias extraordinarias), la participación en las ventas se elevaba; pero, asimismo, durante los años en los que los ingresos de Pdvsa disminuían, la participación del Estado sobre estos ingresos se reducía por debajo de los niveles de participación habituales, permitiendo a la industria sostenerse financieramente.

¹⁷ Dachevsky y Kornblihtt reconocen esto: «El mayor ingreso estatal, que permitió financiar el aumento del gasto social, dependió más de su incremento absoluto resultado del aumento en los precios del petróleo, que de una mayor participación porcentual en los ingresos de Pdvsa» (Kornblihtt et al, 2024: 125).

Para evaluar, de manera más precisa, la importancia de los ingresos derivados de las operaciones de la industria debemos sopesar la importancia del «superávit operacional»; éste se define como «la diferencia entre el ingreso y el gasto operacional» de la industria (véase Espinasa 2006:176).

Gráfico 4

**Superávit Operacional de Pdvsa (Millones US\$1998)
y presión fiscal sobre el superávit de Pdvsa**



Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios.

Si observamos la evolución de esta magnitud en términos reales (millones de dólares estadounidenses de 1998) es posible percibir que, el superávit operacional de Pdvsa se incrementó constantemente entre 2004-2008 y aumentó posteriormente, también en 2011, año cuando alcanzó su máximo valor (más de 51 mil millones US\$1998), para luego caer abruptamente a partir de 2014-2015 y colocarse en niveles similares a los de comienzo de la serie, pero aún superiores a los de 1999. La participación del Estado venezolano en el superávit operacional de Pdvsa, aunque no fue constante durante todo el período –algunos años alcanzó a apropiarse de todo el superávit operacional de la Industria y a limitar consecuentemente sus planes de expansión– equivalió a 80,38% en promedio durante el período –incluso cayó en niveles muy bajos en 2010– disminuyendo, posteriormente, durante los años de crisis a partir de 2014 (75,00% promedio). Y, en 2016, se colocó en niveles similares a los de comienzos de la serie.¹⁸ Por lo tanto, desde el

¹⁸ Compárese con las siguientes afirmaciones, «...el superávit operacional tiene una tendencia horizontal a lo

punto de vista de la generación de ingresos a valor real como resultado de sus ventas de petróleo y de la variación de la presión estatal sobre el superávit operacional no encontramos razones para explicar el colapso actual de la industria petrolera venezolana. De manera que, otras variables deberán explicarnos el origen de esta situación.

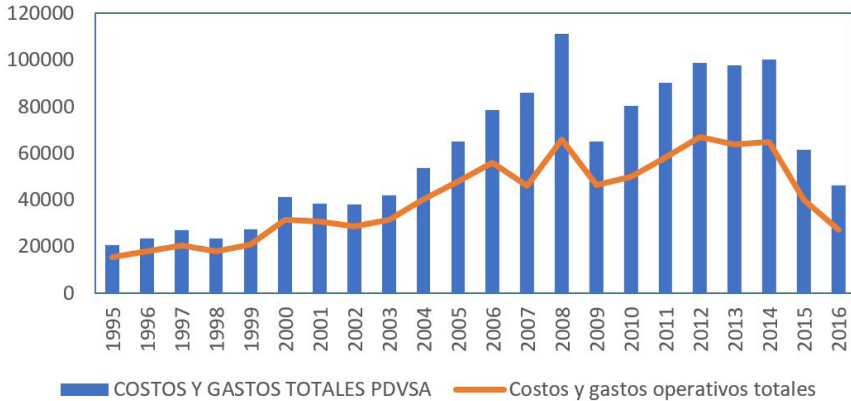
Si las variaciones de los ingresos y la presión fiscal no son suficientes para explicar el colapso de la industria petrolera, la explicación la debemos encontrar en sus costos de operación o costos totales. El superávit operacional de Pdvsa no depende exclusivamente de los ingresos, debemos evaluar también los costos, sobre todo los costos y gastos operacionales, es decir, aquellos que están directamente ligados con la operación o funcionamiento cotidiano de la empresa. Este valor, para nuestro análisis, incluye: compra de petróleo crudo, gastos de operación y gastos de ventas, administrativos y generales de la industria.

Este tipo de análisis es particularmente más interesante que la variación de los ingresos de la industria para explicar la ocurrencia de la crisis. El gasto operacional debe acompañar la variación de la producción, suponiendo constante la productividad de la industria; es decir, suponiendo que ningún otro factor distinto incida en los resultados. De hecho, entre 1999-2006, el promedio de estos gastos operacionales representaba 75,36% de los costos totales de Pdvsa; pero, *a partir de 2007, la proporción de los gastos destinados a garantizar el funcionamiento de la industria como porcentaje de los costos y gastos totales disminuyó significativamente*, para representar desde entonces 63% de los costos y gastos totales, en promedio, hasta el final del período. Es decir, una disminución promedio de más de 16% en estos costos, destinados a garantizar el funcionamiento de la industria.

largo del período fluctuando alrededor de \$15MMM [Mil Millones, R.M.] de 2004 por año» (Espinasa, 2006: 176). «La participación promedio anual del gobierno en términos reales es de \$11,2 MMM que representa 74% del superávit operacional promedio de \$15,1 MMM (...) la participación sube como tendencia en 1999-2004. Además, en términos absolutos es de \$13,2 MMM promedio por año que representa una participación promedio de 80%, en el superávit operacional anual promedio del período de \$16,7 MMM [Mil Millones, R.M.]» (Espinasa, 2006:179).

Gráfico 5

**Costos y gastos operativos totales vs. Costos y gastos totales de Pdvsa
(Millones US\$ corrientes)**

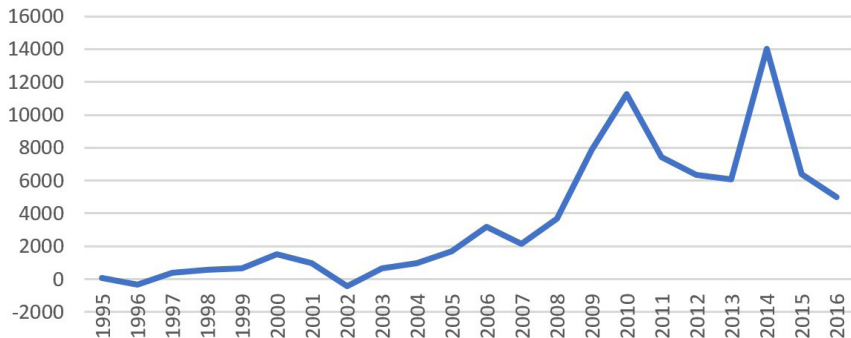


Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios.

No obstante, aumentaron notablemente otros tipos de costos, *no asociados con la operación y el funcionamiento de la industria*. De hecho, entre los años 2005-2016, los gastos financieros netos de la industria ascendieron significativamente, pasando a representar pérdidas promedio (ingresos menos gastos financieros) de más de 6 mil millones de dólares anuales en términos nominales o corrientes. Los años 2014, 2010, 2009 y 2011 –en ese orden de magnitud– son significativos en este particular, sin que revirtiera mayormente esta tendencia el resto de los años hasta 2016.

Gráfico 6

Gastos financieros netos de Pdvsa (Millones US\$ corrientes)



Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios.

El incremento de los gastos financieros de Pdvsa estaría asociado, principalmente, de acuerdo con la información suministrada en los estados financieros de la industria petrolera estatal, con la emisión de deuda y operaciones de canje y recompra de la misma; así como, con las transferencias de fondos de la industria para la realización de distintos tipos de objetivos de política social y otros fines colectivos.¹⁹

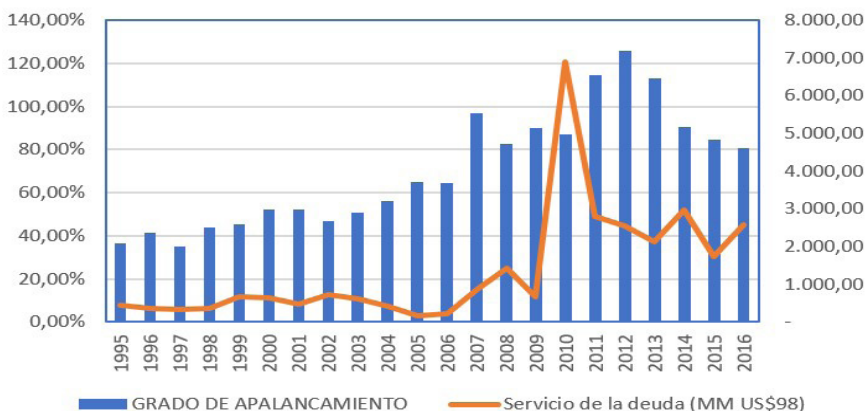
En general, las operaciones de emisión de deuda y recompra o canje constituían una operación onerosa para la industria petrolera nacional, por cuanto, implicaban la emisión de deuda nominada en dólares, que era adquirida por particulares en bolívares, en momentos en los que la moneda nacional se hallaba muy sobrevaluada. Por esta causa, lo que percibía el país o la industria petrolera nacional por ellas no alcanzaba a compensar las pérdidas probables, ocasionadas por el riesgo o las expectativas predominantes de devaluación de la moneda y el valor razonable de estos instrumentos al momento de su redención (véase Módica Milo *et al.*, 2012; también, Magallanes, 2024).

Hallamos en el ámbito de la política petrolera algo que hemos creído identificar también en otra parte (véase Magallanes, 2024), cual es el deterioro en el desempeño de los programas e instituciones públicas, sobre todo, a partir del año 2006-2007. Particularmente, el pasivo total de la industria creció de manera importante, especialmente, a partir de 2007, alcanzando su monto máximo durante ambos años 2012-2013, cuando rozaron la cifra de 146 mil millones de dólares estadounidenses, en valores corrientes, disminuyendo gradualmente este monto desde 2014. Por su parte, el costo del financiamiento creció paulatinamente hasta el año 2010, cuando esta variable alcanzó dimensiones extraordinarias, reflejando un desembolso, significativamente, más elevado que los años anteriores y aun mayor que los años siguientes de la serie.

¹⁹ Con base en la responsabilidad social de Pdvsa, desde al menos 2003, se realizaron aportes para el «desarrollo social», a través de apoyos a las Misiones y otros programas sociales y comunidades, así como planes de inversión social y aportes a la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV); estos aportes fueron realizados, principalmente, con los recursos de los fondos para la ejecución de proyectos de desarrollo social mantenidos en el BCV. Véase Pdvsa, Estados Financieros consolidados. Varios años.

Gráfico 7

**Grado de Apalancamiento de Pdvsa (porcentaje del activo fijo neto)
y Peso del Servicio de la Deuda Financiera (MM. US\$98)**



Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios.

Este deterioro de la gestión petrolera estuvo acompañado –y no se puede entender sin considerar este aspecto– por la implementación de varias *reformas parciales de la Ley del Banco Central de Venezuela* (véase especialmente las reformas de los años 2005 y 2009).²⁰ De acuerdo con estas reformas, se suspendió la obligación legal de la industria petrolera nacional (Pdvsa), vigente desde 1982, de vender al Banco Central de Venezuela las divisas que obtenía de las exportaciones petroleras, con la excepción de las divisas necesarias para pagar sus gastos, impuestos y demás obligaciones nacionales, además de los gastos e inversiones en divisas en el exterior.

Según esta nueva norma, Pdvsa sólo debía entregar dólares al BCV para cubrir sus gastos en bolívares y pagos de impuestos, pudiendo mantener un fondo de divisas para sus propios usos. La nueva ley contempló igualmente la necesidad de que el BCV estimara el «nivel adecuado de reservas internacionales»; al tiempo que estatuyó la creación de un fondo de recursos, que sería alimentado mensualmente por los ingresos excedentes en divisas de la Industria petrolera nacional. Este fondo estaría constituido principalmente por el Fondo para el Desarrollo Nacional, Fonden.²¹

²⁰ Gaceta Oficial N°38.232 del 20 de julio de 2005 y Gaceta Oficial N° 39.301 del 06 de septiembre de 2009 respectivamente.

²¹ Art. 113, Reforma Parcial de la Ley del BCV (2005): «Las divisas que se obtengan por concepto de exportaciones de hidrocarburos, gaseosos y otras, deben ser vendidas al Banco Central de Venezuela al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, excepto las divisas provenientes de la actividad realizada por Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, las cuales serán vendidas

Dichas reformas pretendían, formalmente, mejorar la «Coordinación Macroeconómica» entre el Ejecutivo nacional, Pdvs y el BCV, específicamente, en cuanto a «las relaciones institucionales que se generaran durante el proceso de recepción, manejo y aplicación del ingreso petrolero». Sin embargo, funcionaron sobre todo para facilitar el financiamiento extraordinario del gasto gubernamental, específicamente, de programas destinados a atender ámbitos o propósitos especiales de la acción gubernamental. En la práctica, terminaron constituyendo un mecanismo de transferencia informal de las divisas estatales a particulares.²²

En el mensaje de fin de año, las autoridades del Banco Central de Venezuela reconocían:

El Directorio del Instituto, en su oportunidad, estudió y analizó de manera rigurosa la nueva distribución que debería dársele al ingreso petrolero, con el objeto de realmente dar cumplimiento con lo consagrado en el artículo 311 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y 5° de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, en aras de lograr el genuino desarrollo económico social del país (BCV. Mensaje de fin de año, 2005: 10).

En el mismo documento, se definía la naturaleza del Fondo creado por la reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela (2005).²³

al Banco Central de Venezuela, al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, por las cantidades necesarias a los fines de atender los gastos operativos y de funcionamiento en el país de dicha empresa; y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes, por el monto estimado en la Ley de Presupuesto de la República». «Petróleos de Venezuela S. A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, podrá mantener fondos en divisas, con opinión favorable del Banco Central de Venezuela, a los efectos de sus pagos operativos en el exterior y de inversión, y a lo que prevea la Ley, lo que aparecerá reflejado en los balances de la empresa. Asimismo, informará trimestralmente o a requerimiento del Banco Central de Venezuela sobre el uso y destino de los referidos fondos (...) El remanente de divisas obtenidas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al Fondo que el Ejecutivo Nacional creará a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas».

²² Es conocido que la mayor parte de las inversiones del sistema bancario están destinadas a la adquisición de papeles públicos. Por otra parte, los trabajos de Castillo Paredes y Ramoni-Perazzi (2017) y Módica *et al.* (2012) encuentran una relación significativa entre la cotización del dólar paralelo no oficial y la adquisición de estos títulos valores permuta. Véase igualmente Magallanes (2024). El trabajo de Delgado (2018) muestra, del mismo modo, la existencia de correlación entre las «salidas netas de capital por parte del sector privado» y el «incremento de la deuda pública como porcentaje de las exportaciones».

²³ «La característica fundamental del Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) radica en que se nutrirá de un flujo continuo de recursos que será utilizado en el financiamiento de proyectos de desarrollo económico y social, específicamente, en la inversión real productiva, la educación, la salud, el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa y la atención de situaciones especiales. Con tal fin, se traspasará a dicho Fondo, una porción de divisas provenientes del petróleo antes de que formen parte de las reservas internacionales». (BCV. Mensaje de fin de año, 2005: 11).

La reforma de la Ley del Banco Central de Venezuela de 2009 dio pie a la posibilidad de que el Banco financie, directa e indirectamente, con condiciones especiales, los proyectos gubernamentales; amplió el plazo de estos créditos e incorporó nuevos ámbitos o sectores beneficiarios. También, permitió que *la Institución adquiriese deuda emitida por Pdvs* y *autorizase el empleo de reservas internacionales para inversiones financieras*. Otra de las novedades de esta Ley es que permite al instituto emisor *conceder créditos teniendo como garantía la propia cartera de crédito de los bancos* y activos de otra naturaleza modificando la composición de la Base Monetaria.

Cuadro 1
BCV. Balance General. II semestre de cada año
Miles de bolívares²⁴

a) 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Miles de bolívares						
Títulos emitidos en divisas	68.776,00	48.928,00	10.726,00	4.521,00	1.475,00	2.019,00
Pasivos diversos en divisas	731.666,00	13.007.937,00	556.589,00	474.646,00	1.004.448,00	17.733.539,00
Títulos emitidos en moneda nacional	34.748.317,00	16.611.304,00	25.028.896,00	7.557.294,00	8.931.528,00	9.200.234,00
Pasivos diversos en moneda nacional	1.097.499,00	1.326.467,00	8.513.314,00	1.285.354,00	3.700.361,00	11.541.325,00
Pasivo Total	97.180.271,00	117.129.413,00	129.441.804,00	119.855.621,00	198.267.174,00	323.154.002,00

Fuente: BCV. Balance general.

²⁴ Incluimos sólo las cifras originales en bolívares, para permitir a los lectores hacer sus propios cálculos. Su transformación en valores constantes, supone la introducción de supuestos –dadas las distorsiones de la economía venezolana en la época– que inciden en las interpretaciones de las cifras.

b) 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Miles de bolívares					
Títulos emitidos en divisas	859.450,00	1.259.285,00	14.533.169,00	18.272.159,00	35.527.455,00
Pasivos diversos en divisas	5.630.254,00	18.215.488,00	36.399.296,00	65.991.071,00	84.796.278,00
Títulos emitidos en moneda nacional	20.632.458,00	49.955.884,00	101.767.126,00	193.919.701,00	236.369.367,00
Pasivos diversos en moneda nacional	9.580.118,00	10.307.588,00	27.839.969,00	63.664.282,00	667.395.130,00
Pasivo Total	423.458.231,00	733.924.025,00	1.225.309.610,00	2.411.384.948,00	7.955.282.357,00

Fuente: BCV. Balance general.

De hecho, desde el año 2003, el BCV y Pdvsa habrían utilizado la emisión de títulos de deuda pública externa denominados en dólares, colocados en el mercado nacional y pagaderos en moneda local (con bolívares muy sobrevaluados) como un mecanismo para la atención de la demanda de divisas no satisfecha por el mercado controlado. Este mecanismo de permuta –en realidad– distraía recursos de las reservas de divisas nacionales para disminuir la presión en el mercado paralelo, donde debían acudir aquellos agentes económicos que no cubrían totalmente sus necesidades en el mercado controlado o no pertenecían a los sectores priorizados de la economía venezolana.

Los costos públicos asociados con el funcionamiento de estos mecanismos se acentuaron con las reformas parciales a la Ley del Banco Central de Venezuela referidas, a medida que con ellas se promovió la realización de operaciones de mercado abierto, con cargo a la expansión de la Base Monetaria, para la compra y venta de títulos de deuda –incluso aquellos emitidos por Pdvsa– a través del sector financiero. La proporción de los títulos emitidos por el BCV sobre su Balance General crece notablemente precisamente esta época, especialmente, desde 2006-2007 y entre 2011-2014. Los agentes que adquieren estos títulos podían venderlos en el mercado secundario internacional con la finalidad de adquirir divisas concretándose el mecanismo de transferencia de divisas públicas al sector privado.

El proceso de transferencia de recursos desde la Industria, para financiar al Fonden, se complementó con la aprobación de la «Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes de Hidrocarburos», aprobada en 2008 y reformada sucesivamente los años 2011, 2012 y 2013, principalmente, para ajustar la tasa sobre los ingresos extras de Pdvsa, a la luz de las dificultades financieras de la Industria, pero sobre todo de la insaciable demanda de divisas por parte de los privados y sus deseos de acceder a los excedentes netos de Pdvsa.

La elevación de los costos y gastos totales de la Industria es la contrapartida a los reclamos de renta petrolera realizados por sectores privilegiados de la sociedad y expresión de un conflicto distributivo al interior de ésta, para apropiarse de tales recursos. Este conflicto es además expresión de las desigualdades de riquezas y poder que subsisten en la sociedad, agravados por la prevalencia de deficiencias institucionales dentro del Estado o sistema político venezolanos. Pasa a constituirse, dentro de la propia industria petrolera, una especie de estrategia para apropiarse de una porción –a determinar, pero de partida muy significativa– de la renta petrolera internacional que, en la medida en que no se tradujo en una mejora o potenciación de las capacidades productivas de la industria petrolera, se convirtió en una apropiación indebida e ilegítima de estos recursos con fines particulares. Estrategia que visiblemente estuvo acompañada por otros mecanismos de apropiación particular o privada de la renta e ingresos petroleros, que terminó por llevar a la crisis a la industria petrolera nacional y que usó como instrumento o justificación principal los intentos de elevar la participación gubernamental en los ingresos de la industria, para facilitar el crédito público y ofrecer estos títulos a empresas y particulares, a través del sector bancario, con el fin de intercambiarlos en el exterior para adquirir divisas.

Este mecanismo se hizo más oneroso, a través de la adopción en el año 2012 del Convenio Cambiario n° 20:²⁵

El referido convenio establece igualmente que las empresas del Estado, que obtengan divisas provenientes de su actividad exportadora, podrán destinar hasta 5% del saldo promedio mensual a la adquisición, en los mercados financieros internacionales, de títulos emitidos en divisas por la República o sus entes descentralizados, a efectos de ser negociados en bolívares a través del Sitme.²⁶ (BCV, Informe Económico, 2012: 58).

²⁵ Gacetas oficiales N° 39.968 y N° 40.002, de fechas 19 de julio y 6 de septiembre de 2012.

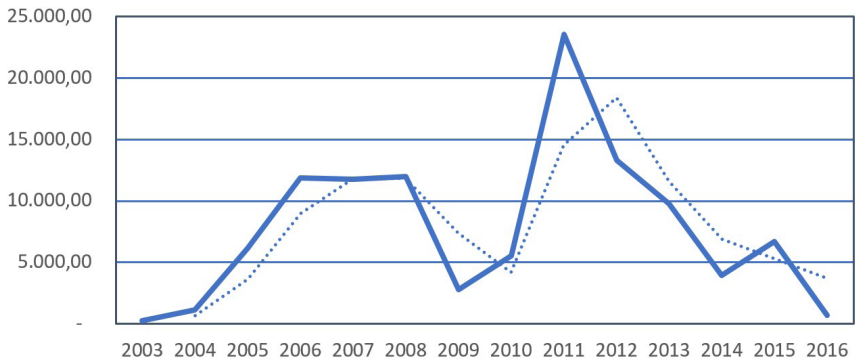
²⁶ «Sistema de Transacciones con Títulos en Moneda Extranjera».

De esta manera, se distraían recursos en divisas de las empresas estatales (notablemente de Pdvsa), con el fin de adquirir bonos públicos en los mercados internacionales (provocando un alza en sus precios y rendimiento), para ser luego negociados en bolívares (con una moneda muy sobrevaluada) en los mercados locales. Se aumentaba de este modo, la oferta de divisas por esta vía a particulares y empresas, asegurándose la continuidad de este mecanismo de oferta de divisas a los privados por medio de la recirculación (emisión, compra, recompra y canje de títulos por parte de Pdvsa) de estos instrumentos de deuda; por lo menos, mientras duraran las existencias de divisas en posesión de Pdvsa, a pesar de la pérdida obvia de patrimonio que se causaba por ello a la industria petrolera nacional, al Estado y a los venezolanos en general.

La ganancia de los privados era notoria, al evitarles acudir al mercado paralelo para proveerse de divisas más allá de las que pudieran adquirir en el mercado cambiario controlado o preferencial y dada la gran diferencia entre el precio de la divisa en el mercado paralelo y el dólar oficial.

Gráfico 8

Aportes al Desarrollo Social Pdvsa (2003-2016). MM.US\$98



Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años. Cálculos propios. Incluye: Aportes al Fonden, Fondespa, Misiones Sociales, Gran Misión Vivienda Venezuela, otros aportes con fines sociales y contribuciones especiales menos subvenciones del Estado.

Este conflicto distributivo se revela igualmente en la varianza de los fondos destinados a la inversión en «Desarrollo social», realizados por Pdvsa a lo largo del período considerado, así como en el hecho de que estos desembolsos pronto alcanzaron un tope –años 2007 y 2008– disminuyendo

luego, para revertir momentáneamente su caída en 2011, año cuando logra su mayor nivel en términos reales (23.5 miles de millones de US\$98) y caer luego abrupta y sostenidamente los años siguientes hasta el final de la serie. No obstante, la magnitud significativa de los dineros de Pdvsa asignados por esta vía al «logro de objetivos de desarrollo social y otros», esta suma global de US\$ 137.476 millones corrientes entre 2003-2016 constituye solo el 10,47% de los ingresos totales manejados por la industria petrolera durante estos mismos años, los cuales han sido contabilizados ya como participación fiscal sobre los ingresos de la industria petrolera. En consecuencia, sin otros mecanismos de extracción y apropiación indebida de la renta petrolera en Venezuela, no alcanzan –por si solos– a explicar la crisis aguda de la industria petrolera nacional.

Resulta claro, entonces, que el grueso del incremento de los gastos totales de Pdvsa no guardaba ninguna relación con la actividad operacional de la industria. De hecho, la producción de la industria se redujo durante este lapso en términos absolutos (-22,77% desde 1998; aproximadamente la mitad de esta caída se produjo en 2016; muy probablemente, asociada además con las *medidas coercitivas unilaterales* aplicadas por Estados Unidos contra Venezuela). Reducción, aún más onerosa, pues ocurría al mismo tiempo que aumentaba la demanda de productos de la industria por parte del mercado local,²⁷ segmento de la demanda que no remuneraba suficientemente el valor de la producción destinada a atender este mercado, ni siquiera en los términos necesarios para compensar los costos de producción y, por lo tanto, aumentaba las presiones financieras globales sobre la industria petrolera.

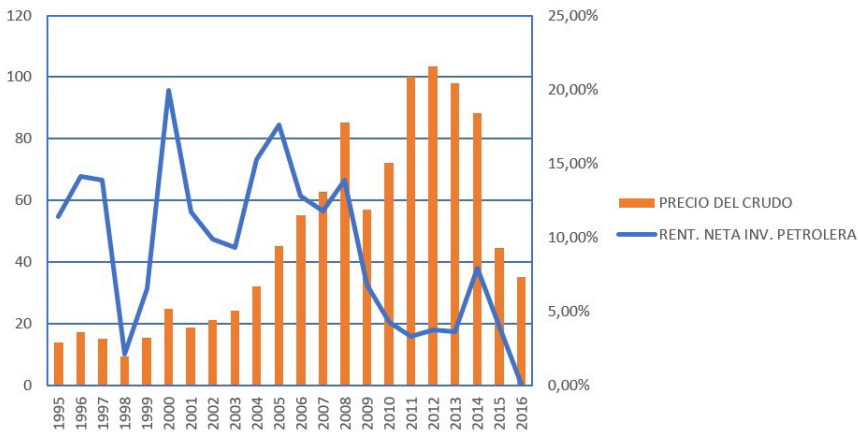
Al contrario, la elevación de los costos y gastos no relacionados con la actividad productiva distrajo recursos de las actividades de operación de la industria, los transfirió al sector privado y forzó necesariamente la ocurrencia de su crisis.

Finalmente, podemos concluir de modo general, que la permanencia de estos mecanismos perjudiciales durante el período estudiado fue decisiva en la generación de una paradoja: la caída de la rentabilidad de la industria petrolera nacional (véase gráfico 9), precisamente, en momentos en los

²⁷ «...(S)e debe destacar que el precio promedio de venta interna a lo largo de los quince años [1990-2004, R.M.] ha sido un tercio del precio de venta de exportación...» (Espinasa, 2006: 170). «Para el período 1998-2013 el precio de la gasolina cayó (en términos de dólares) 89 %, y en paralelo los costos de producción subieron casi 500 %. En ese mismo período la inflación acumulada ha sido superior a 2.270 % y la depreciación del tipo de cambio oficial en 1.050 %.» (Oliveros, 2014: 63).

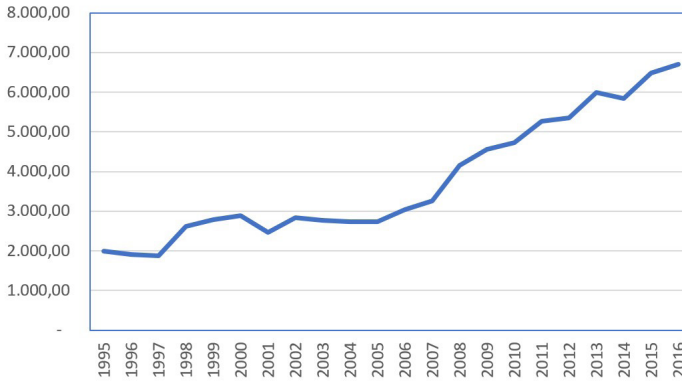
que los precios internacionales eran más altos y el anuncio de la crisis de la industria petrolera nacional. Niveles de rentabilidad tan bajos sólo pueden ser admisibles –en la práctica– a la luz del sobredimensionamiento de los costos y gastos totales (como vimos se trató sobre todo de los financieros) de la Industria y del valor del activo fijo neto, pues, en realidad, éste último disminuía debido al incremento necesario y a gran velocidad de los costos de depreciación y amortización de los activos de la industria y de su deuda (gráfico 10). Esta situación ocurría como hemos visto, especialmente, desde el año 2006-2007 y sus consecuencias eran ya evidentes desde los años 2013-2014; es decir, antes de que se impusieran medidas externas contra la economía venezolana. Si bien, estas medidas pueden –y así lo han hecho– ahondar y prolongar excesivamente los efectos negativos de la crisis económica venezolana.

Gráfico 9
Precios promedio de realización del crudo (US\$ nominales) y rentabilidad neta operacional de la industria petrolera nacional (porcentaje sobre el Activo Fijo Neto)



Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años.
Cálculos propios.

Gráfico 10

Desembolsos por Depreciación y Amortización. MM.US\$98

Fuente: Pdvsa. Estados financieros consolidados, varios años.

Cálculos propios.

Conclusiones

La riqueza petrolera existente en el subsuelo no ha sido siempre garantía de mayor bienestar y riqueza para los venezolanos, particularmente, desde las dos últimas décadas del siglo XX y hasta ahora. La crisis económica ha sido más o menos una constante desde entonces, a pesar de puntuales períodos de auge o repunte de los precios internacionales e ingresos petroleros, que dieron lugar a cierta distribución más o menos amplia de la renta petrolera y creado –durante ese período– una bonanza temporal de recursos y una mejora pasajera en la calidad de vida, también para unas más o menos amplias mayorías de venezolanos. En la actualidad, sobre todo desde 2016, la economía y la sociedad venezolanas atraviesan una crisis muy severa, quizás la más severa de su historia contemporánea. En este artículo, evaluamos las más probables causas internas de la ocurrencia de tal crisis, las cuales –no por casualidad– se podían considerar asociadas con la riqueza petrolera y, en particular, con la manera cómo se habría gestionado recientemente la industria petrolera y el uso que pudo haberse dado a los recursos derivados de esta actividad. Obviamente, el empleo que se hizo de tales recursos, está asociado igualmente con el tipo de gobierno o sistema político y el orden social y jerarquías sociales que le sirven de base al mismo; no obstante su importancia, estos factores no son suficientemente evaluados acá, aunque señalamos esta omisión, para referir la necesidad de ulteriores estudios al respecto.

En el acontecer de la crisis reciente de la industria petrolera fueron decisivos factores más bien del entorno, externos a su actividad. Variables contextuales, relacionados con la estructura social y el arreglo institucional prevaleciente en la sociedad venezolana, las cuales se vinculan, además, con el diseño e implantación de políticas, que sirvieron de instrumentos para la captación de renta petrolera y otros ingresos petroleros por factores poderosos de la sociedad.

Una mayor conciencia social acerca de la índole rentista de la economía venezolana y las implicaciones de esta estructura económica, sobre todo, en un contexto prevaleciente de desigualdad social y de poderes, y escasa transparencia y control sobre las decisiones de las autoridades, resulta fundamental para limitar la probabilidad de ocurrencia de nuevas crisis de este tipo. Una distribución más igualitaria del poder y, en general, de la riqueza parece convenir para evitar la repetición de estas crisis, las cuales tienen repercusiones muy severas, especialmente, sobre las condiciones de vida de las mayorías sociales más pobres y vulnerables e implicaciones obvias sobre la estabilidad social y política generales.

Dado el hecho de que los excedentes petroleros se realizan, principalmente, en el mercado externo, la prevención de estos trances posee limitantes en el ámbito exterior, en particular, pues los principales clientes de la industria petrolera nacional son las potencias capitalistas mundiales cuyas economías son altamente consumidoras de energía. Así, la política petrolera se desarrolla necesariamente en un contexto de geopolítica internacional.

La existencia de la crisis petrolera y económica venezolana no es un hecho único o aislado; efectivamente, ha sucedido igualmente (no necesariamente en la misma dimensión, los nombres y otros detalles pueden cambiar, aunque sí revelan mecanismos similares) en el pasado (ver Naim, 1993), lo que revela la prevalencia de rasgos estructurales de la economía, sociedad e institucionalidad venezolanas que merecen atención por parte de analistas y diseñadores de políticas.

En la ocurrencia de la crisis económica venezolana queda patente la importancia de la gestión de la industria petrolera y de la necesaria salvaguarda de los recursos generados por ésta, así como la necesidad de que el Estado y la sociedad desarrollen capacidades para gestionar esta riqueza, no de cualquier forma, sino de una manera moderna y democrática, con criterios de transparencia y corresponsabilidad. Esto exige someter a su gerencia a

auditoría y controles continuos, racionales, efectivos y eficientes con el propósito general de reducir la posibilidad de que factores poderosos puedan instrumentalizar la gestión política de la industria petrolera y orientar a su favor flujos significativos de la renta e incluso parte de los recursos necesarios para asegurar el funcionamiento corriente y la expansión recomendable de la industria petrolera nacional.

Referencias bibliográficas

- Arrieta, Erwin** (1999). «Palabras de bienvenida» *Revista del BCV* (Foros 3), pp. 10-13. Caracas.
- Balza Guanipa, Ronald, Luis Zambrano Sequín y Ramón Key**, coords. (2021). *Petróleo y extractivismo en Venezuela: propiedad, diversificación y Estado*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Baptista, Asdrúbal** (2016). *Itinerario por la Economía Política (II) y otros escritos*. Caracas: Ediciones IESA.
- Baptista, Asdrúbal** (2010). *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*. 2ª edición, Caracas: Ediciones del Banco Central de Venezuela.
- Baptista, Asdrúbal** (2005). El capitalismo rentístico. Elementos cuantitativos de la economía venezolana. *Cuadernos del Cendes*, 22(60), 97-115. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000300005&lng=es&tlng=es. Consultado el 04/04/2025.
- Baptista, Asdrúbal y Bernard Mommer** (1992/1987). *El petróleo en el pensamiento económico venezolano*. 2ª edición, Caracas: Ediciones IESA.
- Castillo Paredes, Laura Daniela y Josefa Ramoni Perazzi** (2017). «The Volatility of the Parallel Exchange Rate in Venezuela 2005-2015». *Apuntes Del Cenes*, vol. 36, n°63, pp. 95–135. Disponible en: <https://doi.org/10.19053/01203053.v36.n63.2017.5312>. Consultado el 11/01/2025.
- Delgado, Pedro Emilio** (2018). «El rezago de la productividad industrial en Venezuela en perspectiva mundial. Renta petrolera y la deuda externa como mecanismo de compensación». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XXIV, n°1, pp.37-57. Caracas. Disponible en: <https://doi.org/10.54642/rvac.v24i1.15575>. Consultado el 27/02/2025.
- Espinasa, Ramón** (2006). «El auge y el colapso de Pdvsa a los treinta años de la Nacionalización». *Revista de Economía y Ciencias Sociales*, vol.12, n°1, pp.147-182. Caracas.
- Espinasa, Ramón** (1998). «La incidencia fiscal del sector petrolero durante 1998 y 1999», *Revista del BCV* (Foros 2), pp. 37-61. Caracas.
- González Mata, E.A., J. A. López Cabrera y R. Cabral Torres** (2022). *Relación entre productividad laboral y remuneraciones: un análisis de proximidad espacial a nivel estatal en la industria manufacturera en México, 2004, 2009, 2014 y 2019*, serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la Cepal en México, n° 197. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Key, Ramón (2010). «La política petrolera, su interacción con la política económica y la incidencia del sector petrolero en la actividad económica interna en Venezuela (un análisis comparativo del período 1989-1998 vs. 1999-2008)», *Nueva Economía*, vol. XVIII, n°32, pp. 153-194. Caracas.

Kornblihtt, Juan, Fernando Dachevsky, Gabriel Rivas Castro y Manuel Casique Herrera (2024). *Artículos sobre la crisis venezolana. El proceso global de acumulación de capital y la contracción de la renta de la tierra petrolera*. Santiago de Chile: Editorial Larga Marcha.

Magallanes, Rodolfo (2024) «Claves de la crisis venezolana: comportamiento de la Balanza de Pagos (1999-2018)», *Mundo Nuevo (Nueva Época)*, vol. 2, n°2, pp.142-181. Caracas.

Marx, Carlos (1981/1894). *El Capital. Crítica de la Economía Política*, tomo III, vol. 8. Madrid: Siglo XXI (Título original: *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Traducción: Leon Mames. Revisión y notas: Pedro Scaron).

Módica Milo, Antonina, Marcos José Berroterán D. y José Félix Aponte (2012) «Títulos de deuda pública externa y su impacto en el tipo de cambio paralelo no oficial: caso venezolano (2006-2009)», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XVIII, n°1, pp. 85-116. Caracas.

Mora Contreras, Jesús (2020). «Venezuela: el petróleo y el socialismo del siglo XXI», en *l'Encyclopédie de l'Énergie*. Disponible en: <https://www.encyclopedie-energie.org/venezuela-el-petroleo-y-el-socialismo-del-siglo-xxi/>. Consultado el 27/02/2025.

Naim, Moises (1993). *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace.

Oliveros, Luis (2014). «La distorsión del subsidio a la gasolina», *Revista SIC*, marzo, n° 762, pp.62-65. Caracas. Disponible en: <https://revistasic.org/la-distorsion-del-subsidio-a-la-gasolina/>. Consultado el 11/01/2025.

Oliveros, Luis, coord. (2019). *La industria petrolera en la era chavista*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Pérez Alfonzo, Juan Pablo (1971). *Petróleo y dependencia*. Caracas: Síntesis Dos Mil.

Schliesser, Reinier y José I. Silva (2000). «La renta petrolera y el crecimiento económico de Venezuela: análisis del período 1913-1995», *Revista del BCV*, vol. XIV, n°1, pp. 61-102. Caracas.

Documentos

Leyes del BCV, varios años.

BCV. Informe económico, varios años.

Ministerio de Energía y Petróleo. Petróleo y otros datos estadísticos (PODE), varios años.

Pdvs. Estados financieros consolidados, varios años.