

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2009-2013

Tesis para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con especialización en
Estudios Políticos

El cambio de políticas petroleras y el proceso de renegociación de contratos en Ecuador
y Venezuela (2000 - 2010)

José Luis Fuentes Santacruz

Director: Guillaume Fontaine

Lectores: Gonzalo Escribano, Iván Narváez, Beni Trojbiez y Ana Carolina Gonzalez

Quito, abril de 2018

Dedicatoria

A los estudiantes de Análisis Político de la UDLA, de Política Petrolera de la PUCE y de Políticas Públicas de la UDLH

Tabla de Contenidos

Resumen	VI
Agradecimientos	VII
Introducción	1
Capítulo 1	7
El cambio de políticas y su impacto dentro del análisis político	7
1.1. Los inicios, Incrementalismo y Equilibrios Puntuados	8
1.2. Los intereses en el cambio de políticas.....	10
1.3. El cognitivismo en el cambio de políticas	15
1.4. Los aportes del neoinstitucionalismo a los análisis del cambio de políticas	21
1.5. Neoinstitucionalismo sociológico, la lógica de lo adecuado frente a la lógica de la consecuencia	25
Capítulo 2	29
Los instrumentos de políticas públicas.....	29
2.1. Nuevos instrumentos como la manifestación de una nueva forma de gobernar.....	32
2.2. El uso de la tipología NATO.....	38
2.3. Tres niveles de análisis: Los estilos de implementación, objetivos de políticas y coherencia de los instrumentos	42
Capítulo 3	46
El Nacionalismo en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela	46
3.1. La aparición del nacionalismo en Venezuela.....	48
3.1.1. La nacionalización de la industria en Venezuela, el fortalecimiento de la OPEP y la creación de PDVSA	54
3.2. La aparición del nacionalismo en Ecuador.....	59
3.2.1. El freno al nacionalismo en Ecuador	62
Capítulo 4	66
La apertura petrolera	66
4.1. Las modificaciones en el contexto histórico.....	67
4.2. La apertura petrolera en Venezuela.....	70
4.2.1. Instrumentos de Autoridad.....	74
4.2.2. Los instrumentos de organización.....	80
4.2.3. Instrumentos de tesoro.....	85
4.2.4. Los instrumentos de nodalidad.....	87

4.3. La apertura petrolera en Ecuador	89
4.3.1. Los instrumentos de autoridad	91
4.3.2. Instrumentos de tesoro	96
4.3.3. Instrumentos de Organización.....	100
4.3.4. En conclusión	103
4.5. La influencia del precio del petróleo en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela	105
Capítulo 5	109
El neo-nacionalismo petrolero en Ecuador y Venezuela.....	109
5.1. El neo-nacionalismo en la política petrolera venezolana	110
5.1.1. Instrumentos de autoridad.....	110
5.1.2. La renegociación de contratos en Venezuela	117
5.1.2. Instrumentos de Organización.....	123
5.1.3. Instrumentos de tesoro	131
5.1.4. Instrumentos de nodalidad	136
5.2. El neo-nacionalismo en la política petrolera ecuatoriana	141
5.2.1. Instrumentos de Autoridad.....	141
5.2.2. Instrumentos de Organización.....	148
5.2.3. Instrumentos de tesoro	152
5.1.4. Instrumentos de nodalidad	157
5.3. En conclusión	161
Capítulo 6	166
Conclusiones	166
Anexos.....	180
Anexo 1. Documentos técnicos.....	180
Ecuador.....	180
Venezuela	180
Lista de referencias.....	182

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, José Luis Fuentes Santacruz, autor de la tesis titulada “El cambio de políticas petroleras y el proceso de renegociación de contratos en Ecuador y Venezuela (2000 - 2010)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, abril de 2018



José Luis Fuentes Santacruz

Resumen

Esta tesis trata sobre el impacto que ejerce el nacionalismo en el cambio de las políticas petroleras ocurrido en Venezuela y Ecuador desde 1999 hasta 2010. Las tesis de la maldición de los recursos analizan este problema como una consecuencia del proceso cíclico de incremento y decrecimiento de la renta petrolera, pero, en su explicación se toma en cuenta en forma insuficiente la influencia de las instituciones sociales.

Dentro del análisis de políticas públicas se han desarrollado diferentes enfoques para comprender el cambio de políticas, dentro de ellas el neoinstitucionalismo. Este se caracteriza por explicar el papel que ejercen las ideas y los actores en la formación, cambio o extinción de las instituciones. Dentro del neoinstitucionalismo se desarrolló una corriente que analiza la acción pública o la forma cómo las sociedades construyen y califican los problemas públicos. La presencia de estos enfoques favoreció la aparición del análisis de instrumentos de políticas. Los instrumentos de políticas tienen doble carácter: por un lado, son herramientas técnicas y por otro son instituciones en cuanto establecen las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

En este trabajo se analiza la política petrolera a través de sus instrumentos. La multiplicidad de estos dispositivos puede ser agrupada en orden a los grados de intervención de la autoridad en autoridad, nodalidad, tesoro y organización, así como en sustantivos y procesuales. En cada una de estas categorías se muestra las relaciones que se forman entre el estado y sus autoridades con los diferentes actores de la política petrolera.

El análisis de instrumentos nos muestra la influencia que el nacionalismo ejerce desde los años veinte en el caso de Venezuela y los años setenta en Ecuador cuando se difunde entre los países productores el denominado nacionalismo tercermundista. Los cambios en el mercado internacional de petróleo hacen que en los años ochenta y noventa se impulse la apertura del sector petrolero en los dos países, pero, los desajustes en los instrumentos creados por los instrumentos aplicados abren posibilidad para que de las contradicciones planteadas en el proceso de apertura y sumadas a un escenario internacional favorable se establezca lo que se denominado como neonacionalismo en las políticas de estos dos países. Este nacionalismo no corresponde a sus predecesores pues se desarrolla en otro contexto y plantea otros instrumentos y su principal efecto ha sido el afianzamiento de modos de gobernanza jerárquicos en las políticas petroleras de los dos países.

Agradecimientos

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de Guillaume Fontaine. La existencia de una discapacidad visual considerable hizo que las dificultades y desafíos que de sí ya plantea realizar una tesis doctoral se constituyeran en un reto tanto para él como director como para el autor de esta investigación. Es probable que este documento realice una contribución pequeña o grande en el análisis de las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela, pero jamás esto podrá compararse con el valor íntimo y personal que tuvo su realización y conclusión por las circunstancias especiales que debieron ser enfrentadas que ni el tutor y menos aun el investigador preveyeron encontrar. En la persona de mi tutor hago extensible este agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales, sin el apoyo institucional nada de esto sería posible.

Por su conocimiento profundo, por su decidida colaboración, por su consejo y por su apoyo dejo anotados aquí a Mónica Orozco y a Andrés Rojas Jiménez. El trabajo de campo de esta investigación se realizó con su colaboración. A través de ti, Andrés, dejo mi gratitud a Venezuela y a Caracas que me recibieron como un hijo y un compañero más, con la mano extendida y los brazos abiertos, esto vale decir por las actuales circunstancias que nos rodean. Así como una parte de mi vida, una parte de mi corazón se queda allá en reciprocidad.

Sin tu fuerza y sin tu auspicio de amiga y compañera María José Calderón este agradecimiento no se hubiera escrito; muchas cosas se hicieron con tu consejo. Sin tu preocupación, vigilancia y confianza Claudia Cabrera tampoco hubiera sido posible investigación alguna. A través tuyo me dirijo a Harry, Paulina, Gabby, Jessy, Gilda y Mari, compañeros de maestría y amigos de toda la vida; aunque estés lejos Claudia, no te olvidaremos jamás. Por el momento, por las circunstancias críticas, sin tus palabras Sofía Cordero, no hubiera visto el amanecer luego de la larga noche.

Introducción

Cuando en el año 2003 los precios del barril de petróleo comenzaron a elevarse tras dos décadas de estancamiento, por sus impactos en los mercados y la industria el proceso llamó la atención de académicos, autoridades, empresas y diferentes movimientos sociales. Se presentaron diferentes teorías que trataron de explicar este proceso y el impacto que causa sobre los sistemas económicos y políticos de países productores y consumidores de petróleo. Dentro de estas teorías las más difundidas han sido las explicaciones provenientes de la tesis de la maldición de los recursos.

En sus diferentes vertientes, este conjunto de teorías coincide en otorgar a la producción de recursos naturales y la renta que proviene de esta actividad, la capacidad de generar efectos perniciosos sobre los sistemas económicos y políticos de los países que se dedican a ellos en cuanto genera modelos que no favorecen la existencia de proceso de desarrollo. Las diferentes corrientes de la tesis de la maldición de los recursos han mostrado casos y modelos para tratar de demostrar sus hipótesis, pero, en ninguno de ellos lograron corregir varios de los problemas que poseen entre ellos la endogeneidad de las variables que son consideradas en estos análisis.

En paralelo a la publicación de estos estudios también aparecieron diferentes análisis de políticas públicas en donde, la política petrolera ha sido considerada como variable dependiente y objeto de análisis. Esta posición también se abrió paso dentro de un amplio debate en esta disciplina que fue fundada en la década de los años cuarenta en el siglo XX. Cuando apareció el análisis de políticas públicas, sus fundadores reivindicaron que el objeto de estudio de esta disciplina involucraba el análisis de problemas públicos cuya existencia involucra por una parte la aparición de una disciplina que genera una técnica, teoría y metodología para diagnosticar y resolver problemas públicos, pero, por otra parte, en la aparición y resolución de estos problemas se hace presente una dinámica política que se define dentro de una arena de confrontación.

El análisis de la política por ciclos es uno de los enfoques teóricos que ha alcanzado mayor difusión dentro de la disciplina. Pero, en las últimas décadas, sus postulados han sido objeto de profundo cuestionamiento por parte de enfoques teóricos como las teorías de la elección racional y elección pública que cuestionan el carácter estatocéntrico de estas teorías. Los enfoques teóricos provenientes del paradigma institucionalista también se apartaron de los

objetivos y fines planteados desde el enfoque de los ciclos para establecer como objeto de análisis la construcción de instituciones dentro del análisis de políticas públicas. Las instituciones políticas, cuya existencia no solo se limita a aquellas de carácter formal, son creadas y modificadas por actores o nuevas ideas que emergen y desplazan a aquellas que sostienen un orden. Pero, los valores, principios y normas, a pesar de los cambios, logran mantenerse y adaptarse a las nuevas condiciones a través de las instituciones.

En esta tesis se analiza la existencia, desarrollo y modificación de los instrumentos de políticas tanto formales e informales considerados estos como instituciones. Los instrumentos de las políticas no aparecen tan solo como herramientas técnicas con que se ejecutan las políticas públicas, aparecen como resultado de acuerdos entre diferentes actores y de procesos de aprendizaje. La selección y aplicación de instrumentos muestran las reglas y los valores que dan continuidad en el tiempo a una determinada política de tal forma que el uso de un instrumento no es fruto de una selección particularizada sino de procesos que tienen como referentes la aplicación de instrumentos anteriores. Los instrumentos también muestran los diferentes acuerdos sociales y las formas con las que se ejerce el poder político dentro de un determinado Estado.

Este proceso que aparece a raíz de la ejecución de un instrumento se manifiesta en el cambio de las políticas. El cambio de políticas puede ser explicado en la dinámica de creación y ejecución de los instrumentos de políticas. El análisis de los instrumentos permite resolver la pregunta principal de esta investigación: ¿Por qué las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela se modificaron a partir del inicio del siglo XXI? La modificación en el contexto en que estas políticas se ejecutaron creó una serie de cambios sobre la política petrolera que permitieron la aparición del neonacionalismo petrolero. Si bien varias de las características dentro de las políticas petroleras de estos países productores se habían mantenido como las relaciones de gobernar verticales y jerárquicas (aquello que Jan Kooiman denomina como modo de gobernanza jerárquico) establecidas desde los años setenta.

La influencia del nacionalismo en la política petrolera en el caso venezolano se inicia en los años veinte del siglo pasado cuando se creó la primera ley de hidrocarburos. Desde ese momento mantiene una importante influencia en el sector petrolero. En sus inicios reclamó la propiedad del recurso para el estado venezolano, luego reclamó un reparto justo de la renta petrolera y por último la administración del recurso y su industria. George Philip se refieren a este nacionalismo como tercermundista o de reivindicación soberana del recurso para alcanzar

autonomía y desarrollo.

Los estudios sobre nacionalismo aparecieron para explicar la existencia de los estados nacionales modernos. Benedict Anderson definió al nacionalismo como un artefacto cultural que creaba comunidades políticas imaginadas. El nacionalismo era el vínculo entre el individuo y el estado moderno. Ernst Gellner se refería al nacionalismo para explicar la identificación entre los estados y los individuos dentro de sociedades industrializadas donde los lazos tradicionalistas de carácter agrario y terrateniente dejaban de tener sentido. En el caso de Venezuela y de Ecuador se refiere a la reivindicación del uso del petróleo por parte de los productores en especial para alcanzar mayores grados de autonomía y desarrollo económico.

El neonacionalismo que apareció desde inicios del siglo XX mantuvo diferentes características del nacionalismo de los años setenta por la modificación del contexto, del mercado internacional de petróleo. En los años ochenta aparecieron nuevos instrumentos de venta de crudo y nuevos contratos que modificaron las relaciones entre la empresa privada y los gobiernos de los Estados productores, tampoco los Estados podían enfrentar las inversiones por sí solos. Este neonacionalismo apareció como una adaptación de los actores del Estado a las condiciones que aparecieron desde el periodo de apertura y como la respuesta a varios problemas que planteó la ejecución de los instrumentos establecidos en el periodo de apertura. Incluso, en el análisis de instrumentos puede encontrarse con el nacionalismo anti imperialista definido por George Philip.

Para resolver esta pregunta se asume en primer término a la política petrolera como variable dependiente, en la investigación se analiza la acción de gobernar que se genera dentro de la política petrolera en la forma cómo se constituye y modifica la política petrolera a través de sus instrumentos en especial los contratos petroleros. Para analizar los instrumentos, estos son considerados como instituciones, a través de ellos, los actores de la política petrolera establecen las relaciones de poder que son el resultado de la aplicación no solo de técnica sino de las experiencias previas. Para establecer estas relaciones de poder y por la gran cantidad de instrumentos Christopher Hood estableció una tipología sobre el modo de ejercicio del poder. Cuando Hood estableció su tipología, trató de rechazar la hipótesis que una nueva serie de instrumentos creaba una nueva forma de gobernar y esos instrumentos eran la manifestación de estos modos. Para Hood, si bien existían múltiples y nuevos instrumentos, estos podían agruparse alrededor de las formas de ejercicio del poder con que las autoridades

se relacionan con los ciudadanos. Hood estableció una tipología con cuatro categorías de instrumentos: Autoridad, Nodalidad, tesoro y organización.

Cuando ejecutan una política las autoridades hacen uso de un conjunto de instrumentos; el uso de este mix de instrumentos permite establecer el campo donde las políticas operan. Michael Howlett desarrolló esta tipología y la complementó cuando estableció que dentro de cada una de las categorías se presentaban dos acciones: instrumentos que modifican la prestación de un servicio o instrumentos sustantivos y aquellos instrumentos que modifican la posición que ocupan los actores en el diseño y la ejecución de las políticas o instrumentos procedimentales. El desarrollo de esta tipología ha permitido el análisis del cambio de políticas en toda su complejidad y así entender cómo estas instituciones se constituyen, reforma o disuelven. Esta misma tipología también permite analizar el grado de cambio que se produce dentro de una política pues, una serie de instrumentos puede realizar una corrección o ajuste técnico a la política ya establecida, o puede realizar una modificación a los objetivos de la política, o puede significar una modificación a las ideas que impulsan la política misma. La existencia de esta tipología nos muestra la existencia de un estilo de ejecución dentro de una determinada política. El cambio demanda la ejecución de una determinada secuencia en los instrumentos a lo que se denomina como estilo de implementación. En el caso presente, a pesar de que las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela corresponden a países donde el crudo ejerce una poderosa influencia sobre sus sistemas económicos y políticos, en cada una de ellas se produce un diferente estilo de implementación o ejecución lo que define la existencia de cambio en cada una de ellas.

En el caso venezolano el cambio se produce dentro de un proceso estocástico en donde existen periodos de estabilidad que son seguidos por momentos de cambio. Tras la nacionalización de 1975 el proceso de apertura petrolera se inició en 1993 cuyos principios y conceptos se mantuvieron vigentes hasta el año 2003 cuando después de las protestas, el golpe de Estado y la paralización de actividades de la empresa se produjo una transformación dentro de la industria petrolera venezolana y la consolidación del neonacionalismo. En el caso ecuatoriano, este estilo de implementación nos muestra la existencia de una política que sigue un patrón de continuo ajuste en donde, la política petrolera mantiene un carácter reactivo a la modificación del mercado internacional y el contexto; la falta de acuerdos políticos sobre una reforma integral en la política petrolera hacen que esta se encuentre en permanente modificación que se concreta en acuerdos puntuales y reformas parciales para adaptar a los diferentes actores a la coyuntura que se presenta en el mercado internacional de petróleo y la

geopolítica de este recurso.

Para resolver la pregunta, esta investigación se desarrolla en cuatro capítulos el primero de ellos se refiere a el cambio de políticas y su impacto dentro del análisis político. Para ello, se presenta la discusión teórica existente sobre el cambio de políticas públicas dentro del análisis político, dentro de ello se incluyen: Los inicios de este debate entre incrementalismo y equilibrios puntuados; luego se presentan los aportes a este debate realizados por los enfoques de actores e intereses en el cambio de políticas. Varias de las cuestiones planteadas por por la existencia de cambio en las políticas trataron de resolverse en los diferentes enfoques cognitivistas. Por último se presentan los aportes del neoinstitucionalismo a los análisis del cambio de políticas; en especial se muestra un debate que se originó con las corrientes vinculadas al neoinstitucionalismo que Peter Hall y Rosemary Taylor denominan como sociológico: la existencia de una la lógica de lo adecuado frente a la lógica de la consecuencia dentro de la formación de instituciones.

En el segundo capítulo se determina la metodología con la que se trata de resolver el problema de investigación y que se refiere al uso de los instrumentos de políticas públicas como medios para realizar análisis de políticas públicas Nuevos instrumentos como la manifestación de una nueva forma de gobernar. En primer lugar, se presenta el origen de este tipo de análisis, luego se muestra el uso de la tipología NATO (Nodality, Authority, Treasure, Organization) como una forma de clasificar los diferentes instrumentos de políticas en su dimensión tanto sustantiva como procedimental. Y por último se establece el grado de análisis que puede realizarse con esta clasificación, así como el desarrollo del concepto de estilo de implementación y su impacto dentro de la determinación de las ideas generales de la política, los objetivos de políticas y la calibración técnica o coherencia en el uso de los instrumentos.

El tercer capítulo establece la forma cómo el nacionalismo apareció tanto en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela. En este periodo se crearon los instrumentos más importantes dentro de las políticas petroleras de ambos países como las empresas públicas y los sistemas de distribución de la renta. En este capítulo se trata sobre la aparición del nacionalismo en Venezuela, luego se analiza el periodo de la nacionalización de la industria en Venezuela, el fortalecimiento de la OPEP en los años 70 y la creación de PDVSA en 1976. De la misma forma se trata sobre la aparición del nacionalismo en Ecuador que ocurrió cuando se inició la explotación petrolera a gran escala en la región nororiental en 1972. Pero, tras el impulso inicial se produjo un freno al nacionalismo en Ecuador.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis a los procesos de apertura en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela. Se determinan los principales instrumentos, el contexto en que se produjo la apertura, la discusión y los efectos que estos instrumentos generaron dentro de las políticas petroleras de Venezuela y Ecuador. En ambos casos, la apertura planteó una serie de instrumentos ya sean sustantivos o procedimentales ya sea de autoridad, de nodalidad, de tesoro y de organización. La apertura supuso la adaptación de la industria petrolera tanto venezolana como ecuatoriana a las condiciones que planteaba el mercado internacional de petróleo, pero, este proceso se expresó con diferentes estilos de implementación para cada caso. En Venezuela fue la empresa de petróleos el principal impulsor de esta reforma que, a través de ella, buscaba autonomía, inversiones y la internacionalización de sus negocios mientras el país transitaba por una continua crisis económica que se reflejó en una crisis política y crítica constante al sistema político imperante desde 1958. En el caso ecuatoriano, la necesidad de financiar el presupuesto general del Estado a través de los ingresos petroleros y la imposibilidad de realizar inversión pública impulsó al gobierno de Sixto Durán Balé a buscar inversión extranjera en el sector petrolero y abrir el sector a través del contrato de participación.

En el quinto capítulo se analiza la aparición del neonacionalismo en la política petrolera tanto de Ecuador como de Venezuela. Este capítulo refiere en primer lugar a la aparición del neonacionalismo, en esta sección se presentan las causas que motivaron la aparición del neonacionalismo en las políticas petroleras de los dos países. En las siguientes partes se presentan los diferentes instrumentos utilizados en las distintas dimensiones, tanto de Autoridad, nodalidad, organización y tesoro como sustantivos y procedimentales. En primer lugar, se muestran los problemas originados por los diferentes instrumentos aplicados en la apertura motivan la existencia del neonacionalismo, y luego se muestra cómo los modelos de administración verticales se imponen en cada uno de estos países para configurar un nuevo orden dentro de la política petrolera.

Capítulo 1

El cambio de políticas y su impacto dentro del análisis político

El cambio de políticas es uno de los problemas más importantes dentro de las agendas de investigación en el análisis de políticas públicas porque permite explicar lo que John Pierre denomina como dinámica de la acción pública. Este debate sobre el cambio de políticas ha cumplido la tarea de reivindicar el análisis de políticas públicas como una forma de realizar análisis político. Fue a través de la explicación del cambio en las políticas que, a finales de la década de los cincuenta, Charles Lindblom rebatió los primeros análisis de políticas.

Lindblom trataba de rebatir el intento de encontrar respuestas universales y definitivas a los problemas públicos. En su criterio, los análisis de políticas presentan tal grado de complejidad y dinámica que es imposible cumplir con objetivos tan amplio (Lindblom, 1959: 80). Para este autor, la solución eficaz para resolver problemas era establecer acciones puntuales y localizadas hasta conseguir su resolución lo que supuso la existencia de un cambio que no se producía en forma automática sino en forma gradual.

En este capítulo se presenta el debate creado alrededor del análisis del cambio de políticas. Las diferentes teorías que sobre este se producen pueden ser agrupadas en tres grandes enfoques: el cambio motivado en los intereses de actores, los enfoques cognitivistas, y la influencia de las instituciones en el cambio de políticas. Este debate no es reciente; estos enfoques se desarrollaron en buena medida para responder al llamado que había realizado Harold Lasswell, uno de los fundadores del análisis de políticas públicas para establecer un campo de análisis dentro de la política de carácter multidisciplinario, heurístico, contextual y normativo (De León, 1989: 2) Si bien a través de la teoría de los ciclos, que se presentó como el enfoque dominante en los inicios del análisis de políticas públicas, trató de resolverse este problema de carácter complejo en forma heurística; las dificultades que sus soluciones planteaban a la ciencia política impulsaron el desarrollo de los restantes enfoques.

Dentro de todos estos enfoques, aquellos agrupados dentro del neoinstitucionalismo dieron un nuevo impulso al uso del cambio de políticas públicas pues trataron de mostrar la influencia que ejercen actores e instituciones en el diseño y ejecución de las políticas. Desde este enfoque se propuso el uso de los instrumentos de políticas públicas entendidos como instituciones para mostrar las relaciones existentes entre actores e instituciones en el cambio de políticas. Esta agenda, desde los instrumentos entendidos como instituciones, es la que continúa esta investigación para hacer análisis político en el cambio de las políticas petroleras

ocurridas en Ecuador y Venezuela entre los años 2000 y 2010.

1.1. Los inicios, Incrementalismo y Equilibrios Puntuados

Los antecedentes del debate sobre el cambio de políticas pueden señalarse desde los inicios mismos de la disciplina en los años cincuenta. Frente a la postura de multidisciplinariedad, heurística, contextualidad y formalidad que Harold Lasswell propuso para esta nueva disciplina, Lindblom propuso la teoría de “salir del paso” como un enfoque para determinar el objeto de estudio en el análisis políticas públicas.

Cuando el análisis de políticas públicas se estableció como disciplina, esta ciencia de ciencias pretendió encontrar la respuesta a problemas públicos desde una ciencia multidisciplinaria (DeLeón (1993, 92). Para Lindblom el cambio de políticas se produce en forma gradual a través de ajustes para resolver los problemas conforme estos se desarrollan (Lindblom, 1959: 80). El objetivo que se propuso Lindblom fue precisar el objeto de estudio del análisis de políticas públicas para así encontrar explicaciones concretas y soluciones reales a los problemas de políticas. Para Lindblom, la aspiración de totalidad que mantenía la ciencia de las políticas públicas, al tratar de explicar y resolver un problema complejo a través de conocimiento experto desde diferentes disciplinas era impracticable por la complejidad de los problemas públicos. La resolución de esta complejidad solo era posible a través de la selección y limitación del objeto de estudio lo que supuso la segmentación del proceso de diseño y aplicación de una política pública. La imposición de estos límites permitió la selección de un número determinado de variables que facilitó el análisis de la política, su comparación y la obtención de soluciones a los problemas públicos (Lindblom, 1959: 81).

La presencia de esta teoría sobre el cambio supuso la reproducción constante de procesos de prueba - error al que se encuentra sujeta una política lo que, a su vez, reforzó la teoría de los ciclos de políticas en donde el proceso de diseño y ejecución de políticas se presenta como un conjunto ordenado de fases que se inician en la discusión y finalizan en la evaluación de las políticas. La teoría de ciclos, cuya formulación ya fue iniciada por el mismo Harold Lasswell, se ha mantenido como una de las más difundidas dentro del análisis de políticas públicas por su capacidad de explicación del proceso de políticas.

Pero es a finales de los años noventa cuando la teoría del cambio incremental es desarrollada por James Maloney y Katherim Thelem para explicar las diferentes posibilidades que puede alcanzar el cambio de políticas públicas. Dentro de las discusiones planteadas con la

aparición del neoinstitucionalismo no se había demostrado la influencia que las variables internas o externas al sistema político mantenían sobre la existencia de las instituciones, estos autores establecieron una serie de categorías y metodologías para explicar esta influencia. La teoría del cambio incremental se fundamenta en el principio que las instituciones crean reglas y valores que al ser aplicadas son interpretadas y reinterpretadas por los diferentes actores que pueden en forma constante modificar las reglas.

Este ejercicio hace que las instituciones se modifiquen en forma constante. Las grandes revoluciones modifican instituciones y paradigmas, pero los cambios efectivos sobre las instituciones se producen en episodios continuos de reto y adaptación por parte de los actores. Este cambio depende de los recursos y las acciones que mantengan los actores y la capacidad del sistema para permitir este cambio. Las políticas públicas y su cambio son los objetos de estudio para demostrar esta forma de cambio.

Frente a la teoría del cambio incremental Frank Baumgartner y Bryan Jones desarrollaron la teoría de los equilibrios puntuados. Este concepto apareció dentro de la biología como un contraste a la teoría de la evolución de Darwin; luego fue trasladado al análisis de políticas. El concepto de cambio estocástico está relacionado con el desarrollo en saltos mas que con el cambio continuado (Baumgartner 1993: 4). Las premisas de esta teoría están determinadas por la presencia de ideas políticas dominantes cuya vigencia se mantiene por largos periodos de tiempo, ideas que imponen un determinado orden que tiende a permanecer. Al ser el resultado de acuerdos, el proceso de elaboración de políticas públicas es un hecho político mas que en el desarrollo de una técnica. La teoría de los equilibrios puntuales asumió la existencia de una lucha entre diferentes actores por la definición de los problemas públicos que en determinados momentos alcanza un equilibrio de fuerzas y la existencia de un orden político; mientras el equilibrio de fuerzas permanezca, se mantendrán las ideas, los órdenes y la política que se discute y aplica (Baumgartner 1993: 5).

La teoría de los equilibrios puntuados muestra grandes límites al cambio de políticas. Para la teoría de los equilibrios puntuados, este cambio está sujeto a periodos de estabilidad e inestabilidad que se relacionan con la formación de acuerdos entre los diferentes actores (Baumgartner 1993: 5). La teoría de los equilibrios puntuados profundizó su análisis en la influencia que las ideas ejercen sobre los procesos de toma de decisión pública y formación de agendas públicas (Baumgartner y Jones 2009; 12).

1.2. Los intereses en el cambio de políticas

Los trabajos de Baumgartner y Jones no fueron las primeras críticas lanzadas contra los enfoques incrementales en las políticas públicas. Desde la aparición del análisis de políticas públicas estos enfoques secuenciales recibieron cuestionamientos por su falta de rigor científico. En forma inmediata a la aparición de los trabajos de Charles Lindblom sobre el incrementalismo y a pesar de destacar la contribución de este autor para explicar el cambio de políticas, Jeskhael Dror se mostraba escéptico sobre la posibilidad de utilizar en forma generalizada un modelo de análisis que se podía aplicar de la misma forma en problemas de diferentes características. Dror apelaba a la necesidad de encontrar fórmulas inteligentes para explicar el cambio y la resolución de problemas públicos, para tal efecto demandaba la contribución de las ciencias del comportamiento (Dror, 1969: 4).

Este problema afectó a la ciencia política en su conjunto y también se derivó hacia el análisis de políticas públicas (Thoenig, 1993: 3). En los análisis de estudios de caso efectuados en esa época se presentó evidencia que desvirtuaba el supuesto de secuencialidad preestablecidos en la teoría de los ciclos. Entonces, las políticas públicas no se ejecutaban dentro de las etapas previstas porque la dinámica establecida entre actores desbordaba la racionalidad prevista en el enfoque de los ciclos e influía el destino de una política (Howlett y Ramesh, 2009: 14). Por esto se acusó a los enfoques secuenciales por el excesivo celo había dado a la búsqueda de una ciencia de las políticas, con una lógica de aplicación general, sin tomar en cuenta las particularidades de los gobiernos y las poblaciones.

La vigencia de la teoría de los ciclos se relaciona con la aparición del modelo de estado interventor desde inicios de los años cuarenta del siglo XX. Esta relación acentuó el carácter estadocéntrico que en esos años adquirió el análisis de políticas. El Estado se presenta como el actor central en el proceso de hacer políticas públicas. Este orienta la discusión, toma la decisión y ejecuta las políticas. Los restantes actores son presentados como actores subsidiarios y subordinados a la presencia y medios de la autoridad. Bajo esta premisa se consideró a la acción pública como acción estatal o de la administración pública considerándose a otros actores como actores reactivos a la agenda planteada por el Estado, situación que contraría los propósitos con que se creó el análisis de políticas (Pierre y Peters 2000: 67).

Los problemas de teoría y metodología que presentó la teoría de los ciclos motivó la aparición de otros enfoques teóricos dentro del análisis de políticas públicas. En primer término, desde

la teoría de la acción racional se introdujo la lógica del interés en el análisis político. Si bien esta tradición teórica ha estado presente en la ciencia política desde los inicios de esta disciplina, el apogeo de su influencia se produjo a mediados del siglo XX de la mano de los postulados que impuso la economía neoclásica y la revolución conductista de los años 50. La revolución conductista, en rechazo del carácter especulativo que el institucionalismo había otorgado al análisis político, demandó un mayor grado de objetividad a través del uso de métodos que permitieran la comprobación científica de los datos obtenidos. El comportamiento de los actores se presentaba como el objeto de estudio para establecer la científicidad de la política.

La cuestión que trata de responder la teoría de la elección racional gira alrededor de las preferencias que tiene un actor para tomar una decisión en el sistema político. Detrás de las acciones que realiza un actor dentro de un sistema se encuentra una racionalidad utilitaria (Green, 2002; 6). Un actor toma la mejor decisión posible para velar por sus intereses dentro de un ambiente lleno de amenazas (Green y Shapiro, 1994: 16). Esta racionalidad que explica la competencia dentro de los mercados fue trasladada al análisis político para explicar la forma cómo ocurría la lucha política. Para este enfoque teórico, esta lógica económica transformó el ejercicio del poder y del Estado en una competencia entre actores interesados en donde dominan aquellos que alcanzan el control de los recursos (Jones, 1999: 200).

El control que un actor mantiene sobre los recursos fija el derecho para imponer reglas y condiciones en el sistema que son aceptadas por los restantes actores. Los aportes que se realizaron desde de las teorías de la decisión racional en el Análisis de Políticas Públicas permitieron el apareamiento de enfoques como la escuela de la elección pública y la nueva gestión pública (new public management) en donde la necesidad de austeridad impulsó la aparición de una doctrina que introduce los criterios de la eficiencia de mercado y descentralización de funciones dentro de la administración pública (Gruening, 2000: 7).

Una de las teorías con que el enfoque de la elección racional influyó en el análisis de políticas públicas fue la Escuela de elección pública (Public Choice). Este enfoque que fuera desarrollado por James Buchanan desde finales de los años cincuenta considera la acción colectiva y entre ella a la acción pública como la agregación de intereses individuales (Ward, 2001: 67). James Buchanan, uno de los fundadores de esta perspectiva estableció tres principios que caracterizan a la escuela de la elección pública: Objetividad en el análisis, individualismo metodológico y elección racional como orientación teórica.

El individualismo metodológico se explica como un método desarrollado en el campo de la economía públicas que antes de encontrar las reglas generales de operación de procesos, trata de explicar el comportamiento de las unidades dentro de sistemas (Buchanan, 1984; 13). De acuerdo con este método, la acción pública aparece como resultado de la administración de bienes comunes o aquellos de interés para todos los actores. A diferencia de los bienes particulares que son medibles, los bienes públicos no son objeto de medición y su distribución corresponde a toda la sociedad. Cuando los actores no pueden o no están interesados en asumir la administración de estos bienes (como ocurre con el caso de la seguridad) y este compromiso no puede ser eludido, cede el interés individual frente al interés común y se forman instituciones (Buchanan, 2009: 47), así como Estados operan con políticas públicas. La acción pública es concebida como la suma de estos intereses particulares (Peters, 2000: 27). En consecuencia, el interés y sus lógicas son los motores del cambio de políticas y estos se manifiestan en el momento de la toma de decisión.

La corriente de la elección pública plantea que, a través de la agregación de intereses, se promueve el retorno de prácticas democráticas a las políticas públicas (Buchanan, 2009: 47). El estadocentrismo propio del modelo de Estado interventor limitó la participación de individuos y actores no estatales en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Como los actores estatales no escapan a las lógicas racionales impuestas en la política, los políticos defienden sus intereses en el sistema subordinando el interés público y la eficiencia del Estado (Buchanan 1984; 14).

La resolución a este problema no proviene de una mayor intervención del Estado sino del incremento de la participación y la agregación al sistema político de múltiples intereses individuales tal como ocurriría en un mercado perfectamente competitivo en donde los intereses de las grandes mayorías pueden tener la capacidad de contrarrestar la presencia de grandes intereses incluido el mismo estado. Estos intereses van a ser encauzados por un sistema de reglas generales que permiten la libre competencia entre ellos. Las constituciones políticas, como la expresión de derechos fundamentales, son la expresión de estas reglas (Buchanan, 1984; 15).

La aparición de actores con mayor capacidad de intervención en la toma de decisión y ejecución de políticas públicas propiciaron que se difundiera el criterio de lo que R.A.W Rhodes denominó como “desvanecimiento del Estado” en la acción pública (hollowing of the State) (Rhodes, 1994: 138). La transformación que sufrió el Estado y sus estructuras

burocráticas desde mediados de los años setenta indujo a pensar sobre la pérdida de funciones e influencia de la autoridad sobre la acción pública, es decir que el Estado había abandonado su papel de actor principal en la elaboración y ejecución de políticas públicas para dar paso a la actuación de otros actores emergentes con quienes ahora compartía la capacidad de tomar decisiones y ejecutar políticas (Rhodes, 1996: 655). De acuerdo con este concepto, los actores estatales y no estatales conforman conglomerados como thing tanks, redes de políticas, comunidades de políticas que cumplen las tareas de elaboración y ejecución de políticas públicas (Peters, 2004: 130).

Los sistemas de formulación y ejecución de políticas estadocéntricos fueron reemplazados por redes de política o comunidades de política, espacios en donde diferentes actores participan junto con la autoridad en la toma de las decisiones y acciones del poder público o en el diseño de las políticas públicas. El concepto de desvanecimiento del Estado se vio reflejado en la teoría de la gobernanza en red. De acuerdo con esta teoría se produjo una revisión de las relaciones de gobierno tras la decadencia del Estado interventor y la discusión o la ejecución de políticas públicas quedaron en el campo de las redes de políticas o entramados de actores provenientes del Estado, mercado y sociedad quienes asumen el papel que antes desempeñaba la administración pública en las políticas (Rhodes, 1996: 659).

La idea de desvanecimiento del Estado y la presencia de nuevos actores también alimentó la aparición de una nueva teoría dentro de la administración pública: la nueva gestión pública (new public management) que tiene como objetivo desarrollar un modelo de administración que trata de corregir las fallas del modelo de estado interventor y generar mayor eficiencia en la administración pública enfrentada a problemas cada vez más complejos. Esta teoría cuestiona la intervención de la autoridad como representante de los intereses colectivos. La existencia de intereses individuales con lógicas racionales utilitariastas sesga las acciones y las políticas. A fines de los años setenta, con la crisis económica de la época, esta teoría señala el grado de ineficiencia en las acciones que toman las autoridades y el despilfarro de recursos en el sector público producto de la racionalidad utilitariasta con la que obran las autoridades y demás actores de las políticas públicas. Frente a esta realidad, esta teoría demanda la ejecución de lo que llega a denominar como procesos de “reingeniería”, que permitan la ejecución eficiente de procesos en el sector público.

Para superar la crisis económica y administrativa que se presentó en países industrializados como Estado Unidos e Inglaterra en los años setenta, la nueva gestión pública (New Public

Management) propuso a los actores del Estado y las autoridades pública el uso de la lógica de actores de mercado lo que supuso una búsqueda de eficiencia a través de la competitividad de instituciones y servicios públicos y la transferencia de las competencias que se ejecutan en forma ineficiente. La reingeniería de procesos trató de conciliar la acción de las instituciones del Estado con las lógicas de eficiencia de los actores de mercado. Las reformas administrativas y financieras que ocurrieron en las administraciones de Ronald Reagan en EEUU. y Margaret Thatcher en el Reino Unido se ejecutaron bajo los criterios que se plantearon dentro de esta corriente (Rhodes, 1994: 137).

La teoría de la elección racional enfrentó varias críticas: La lógica economicista de maximización de intereses presente en los actores hace que en sus análisis no se realice ninguna diferenciación entre los actores que participan en la elaboración de políticas públicas a pesar que cada uno puede operar en escenarios distintos (Simon, 1978: 4). Aunque la teoría de la elección racional tiene un gran poder explicativo y predictivo, sus presupuestos lógicos no siempre resultan ser fáciles de comprobar cuando se realizan estudios de casos particulares, de allí que, desde apuestas como el Individualismo metodológico trate de explicarse la dinámica de la toma de decisión y aparezcan los modelos de racionalidad limitada (Simon, 1978: 12).

Varias de las objeciones se desprenden del método que utilizan las teorías provenientes de la lógica de la elección racional. Para este enfoque, los principios con los que esta lógica opera, tienen validez universal sin importar el tiempo y el lugar donde ocurran (Green y Shapiro, 1994: 23). Esta afirmación permite a esta teoría proporcionar respuestas para todos los problemas que se le plantean. La idea de univiersalidad presente en esta teoría fue rechazada al considerarse un presupuesto que se opone a las reglas de creación de conocimiento; una teoría opera dentro de un tiempo y espacio determinado y fuera de él, pierde tanto vigencia como objetividad.

Otro cuestionamiento sobre el enfoque de la elección racional se centra en la cantidad de información que dispone el actor dentro del sistema. La falta de información distorsiona la racionalidad del actor dentro de una transacción (Green y Saphiro, :23) y, por tanto, un actor nunca dispone de la información suficiente para obrar con esta racionalidad. La teoría de la racionalidad limitada, que se originó en el marco de la teoría económica neoclásica, propuso corregir esta crítica. Este enfoque trata de corregir los problemas que genera el concepto de racionalidad absoluta que mantiene la teoría de la elección racional. Las reglas y las

instituciones existen para reducir la falta de información y para establecer igualdad de condiciones entre los actores involucrados, pero, estos actores deben asumir el costo que significa la existencia de reglas e instituciones (costos de transacción). La teoría de la racionalidad limitada está presente en todas aquellas explicaciones que tratan de investigar la influencia que ejercen las instituciones en el mercado en cuanto así se permitió la incorporación del concepto de institución dentro de las explicaciones que planteaba la teoría de la elección racional.

Otra de las críticas impulsadas contra el enfoque de la elección racional apunta hacia las metodologías, crítica que afecta también a la misma teoría. Estas teorías tratan de desarrollar metodologías para demostrar la racionalidad que poseen los actores en la toma de decisión; pero, esta racionalidad continúa siendo un presupuesto universal cuya existencia, no puede ser objeto de comprobación, racionalidad que tiene la capacidad de explicar cualquier proceso (Green y Shapiro; 25). La comprobación de la racionalidad se genera por la capacidad predictiva que la teoría posee, pero, la existencia de esta racionalidad economicista no ha sido aun comprobada. En esos mismos términos, el presupuesto del desvanecimiento del Estado tampoco ha sido demostrados (Peters, 2004: 130). Desde la sociología de las organizaciones se mostró que de las autoridades y el estado tenían capacidad de adaptación a las nuevas condiciones existentes en procesos de diseño y formulación de políticas, lo que dejó en entredicho tanto a estos enfoques sobre actores como a las teorías tradicionales en el análisis de políticas.

1.3. El cognitivismo en el cambio de políticas

La discusión que generó el debate entre incrementalismo y la teoría de los equilibrios puntuados se profundizó a raíz de las presiones que, desde los años setenta sufre el Estado por parte de nuevos contextos y actores que intervienen. Entonces aparecieron varias teorías vinculadas con otras tradiciones epistemológicas vinculadas con la difusión de ideas y el papel del aprendizaje en el cambio de las políticas públicas. El punto común de todas estas teorías es su interés por encontrar las relaciones existentes entre el análisis de políticas públicas y el contexto donde éstas se producen.

En todos estos enfoques existe una crítica al sentido de totalidad o universalidad que se otorga al interés sobre los procesos políticos (Puello Socarrás, 2007: 88). En los enfoques sobre ideas existe una preocupación por la falta de conexión entre la dinámica de las políticas públicas y el contexto histórico en que se desempeñan, la lógica del interés racional fue presentada como

un factor lineal que opera en forma constante sin importar el tiempo ni el lugar donde ocurre el proceso, es decir sin tomar en cuenta el contexto en que este se produce cuando una de las características planteadas por Harold Lasswell fue la necesidad de vincular las políticas con su contexto. Estos enfoques alternativos tratan de llenar estos vacíos y presentan los intereses e instituciones como el resultado de las formas de ver el mundo que poseen los actores lo que les conduce a analizar las ideas que los impulsan y la forma en que estas ideas se tornan dominantes dentro de un subsistema de política.

Estas teorías se encuentran interesadas en forma especial en investigar el cambio de políticas como una forma de rebatir tanto la posición tradicional como las teorías provenientes de la elección racional (Sabatier, 1988: 150). Una de las que más impacto ha tenido en el análisis de políticas públicas ha sido el análisis de coaliciones de causa (advocacy coalition framework). Fue desarrollada en especial por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith quienes la crearon sobre las críticas realizadas a las teorías conductistas y de la acción racional. Estos autores demandaron una mayor comprensión del cambio de políticas. La principal de ellas la falta de integración de los valores y las ideas en el análisis de políticas públicas, ninguna de ellas era capaz de analizar las políticas públicas en el contexto donde se desarrolló, para esto era necesario crear una metodología que permitiera la comprobación de la influencia de las ideas sobre las políticas (Heinz, Jenkins-Smith: 1988: 168).

Este marco analítico utilizó como objeto de estudio a los subsistemas de políticas. Los subsistemas son espacios donde diferentes actores relacionados con la política se relacionan y mantienen una dinámica que da como resultado la acción pública. Se entiende como coaliciones de causa a los conglomerados de actores provenientes de diferentes vertientes y escenarios, que confluyen en la definición y ejecución de una política pública. Las creencias y valores compartidos son los factores que aglutinan la coalición dentro del subsistema (Sabatier, 1988: 133). Los diferentes actores se encuentran limitados por las condiciones que plantea el subsistema y por las creencias que poseen sobre la resolución de un problema público.

El universo cognitivo de las coaliciones de causa está formado por una serie de creencias que definen su identidad y cuya negociación resulta inaceptable (los núcleos duros de ideas). Forman parte de este universo un acervo de conocimientos adquiridos en el contacto con el entorno. Es este acervo permite la integración del actor y la coalición con un contexto que varía en forma constante, este acervo es adquirido a través de procesos de aprendizaje. El

aprendizaje permite a una coalición de causa la adaptación a la influencia de nuevos actores, la aplicación de nuevas tecnologías, la aparición de nuevos problemas (Sabatier, 1988: 133).

El subsistema de política es un espacio de conflicto y confrontación entre coaliciones que de esta forma difunden y comparten sus ideas, valores y concepciones sobre la política. Las creencias se transmiten a través de un proceso de aprendizaje que permite la adaptación de los diferentes actores a escenarios emergentes por parte de las coaliciones de defensa dentro de su acervo de ideas. Este proceso es facilitado por la presencia de “brokers” cuyo papel en el sistema es la mediación y la aproximación de los núcleos de ideas de políticas (Sabatier, 1988: 33).

El marco de análisis de las coaliciones de causa considera que el cambio de políticas y la modificación de los núcleos duros de políticas es el producto de factores externos al sistema de política (Sabatier, 1988: 33). El subsistema de política resulta influido por dos clases de variables: Unas de carácter estable y permanente, y otras de carácter dinámico. En el primer caso se enumeran parámetros como la distribución de los recursos, las características del problema y los valores fundamentales sobre la sociedad. Dentro de las variables dinámicas se cita: cambios en la tecnología, cambios en las coaliciones de gobierno, la influencia de otras políticas públicas. (Sabatier, 1988: 36).

La teoría de coaliciones de causa se inclina por considerar el cambio de políticas como una dinámica de carácter progresiva. La existencia de núcleos duros de creencias otorga estabilidad y permanencia al subsistema de políticas pues los actores, al momento de tomar una decisión, cuentan con un acervo de creencias sobre la política con los que tratan de resolver los nuevos problemas. El proceso de aprendizaje permite la adaptación de los actores a un contexto que se modifica y esto garantiza la continuidad y la estabilidad en la acción del gobierno. La dificultad de modificar los núcleos duros de ideas desalienta a actores y coaliciones intentar su transformación (por el grado de resistencia de la estructura y la disposición de los recursos dentro del subsistema). Pero esto no significa la imposibilidad de cambio en las políticas, Las transformaciones que ocurren en la estructura social o la aparición de nuevos recursos, modifican tanto los actores como los valores y producen un cambio incremental en las políticas (Heinz, Jenkins-Smith: 1988: 269).

Una de las fortalezas de esta teoría es la gran capacidad explicativa que posee al analizar la dinámica existente entre una pluralidad de actores. El incremento en los niveles de participación dentro del subsistema de políticas de actores que provienen de diferentes

escenarios, que operan bajo lógicas distintas impulsa la creación de teorías y herramientas metodológicas que expliquen la forma como una pluralidad de actores (que en ocasiones y en ciertos escenarios se presentan como contrapuestos). A pesar de que los actores del Estado, del mercado y de la sociedad mantienen diferentes lógicas, de acuerdo con el marco de coaliciones de causa, estos operan bajo un núcleo duro de ideas y creencias dentro de un subsistema de políticas que les impone una forma determinada de ver y resolver un problema público. Los actores absorben un núcleo de ideas a través del aprendizaje. Este proceso explica la existencia de foros y su influencia en la toma de decisión y ejecución de una política.

Las críticas que enfrenta esta teoría y que fueron planteadas por Yves Surel se refieren a su incapacidad para cumplir con el ofrecimiento sobre realizar el análisis del cambio de políticas y su origen. Al existir núcleos duros de ideas, que se presentan como inmutables en el tiempo, las políticas públicas en forma general no sufren modificaciones salvo la existencia de un acontecimiento que modifique en forma drástica las estructuras sobre las que se elaboran las políticas. Al momento de explicar el cambio de políticas este marco analítico busca factores externos al sistema político como la aparición de nuevos recursos o la existencia de revoluciones sociales, todos ellos factores materiales y estructurales que determinan la existencia de ideas (Surel, 2000: 505). Esta debilidad también se manifiesta cuando trata de plantear una metodología para mostrar la transmisión de ideas por el aprendizaje.

A pesar de las críticas que ha recibido, este marco analítico integra los aportes que realizaron al análisis de políticas públicas perspectivas teóricas cognitivistas, incrementalistas y de intereses en el análisis de políticas públicas. Esta teoría trata de crear un puente entre funcionalismo y elección racional que permita un análisis tanto del sistema político como del contexto histórico dentro del que se desenvuelve (Heinz, Jenkins-Smith: 1988: 270). Estas premisas han sido utilizadas dentro de otras perspectivas que tratan de explicar la relación entre los actores y los contextos históricos como en el caso de la teoría de los referenciales y las teorías de los paradigmas.

Para explicar la importancia y la influencia de las ideas sobre el cambio de políticas Peter Hall utilizó el concepto de paradigma de políticas. El paradigma es un concepto utilizado por Thomas Khun dentro de la historia de la ciencia para explicar las revoluciones científicas, el abandono y la aparición de nuevas teorías (Khun, 1971: 17). La teoría de los paradigmas rechaza el sentido de linealidad y evolucionismo que fundamentaron el desarrollo de la

ciencia hasta esos momentos. Karl Popper, siguiendo la tradición imperante desde la aparición del discurso del método de Descartes había establecido que el avance científico es el resultado del descubrimiento a través de la falsación de hipótesis; este proceso involucra la utilización de principios conocidos sobre problemas de resolución desconocida.

Thomas Kuhn rechazó la existencia de evolucionismo y progreso en la ciencia. Un paradigma es el acuerdo expreso y tácito que crea una determinada forma de ver un problema, sus hipótesis y las herramientas metodológicas necesarias para resolverlas (Kuhn, 1971: 32). Las revoluciones científicas no responden a la idea de progreso sino a quiebres en los paradigmas, es decir la insuficiencia de explicaciones y a la ineficacia de los instrumentos conocidos frente a nuevos problemas. La técnica, la concepción sobre el problema y las hipótesis sobre su resolución son el resultado de los acuerdos entre comunidades científicas que tratan, de ordenar el conocimiento. El paradigma establece orientaciones sobre la dirección hacia donde apunta una disciplina, establece hipótesis y metodología para resolver problemas. A través del concepto de paradigma se establece una relación entre la ciencia con el contexto histórico en que se produce (Kuhn, 1971: 32).

Peter Hall trasladó el concepto de paradigma al análisis de políticas públicas (Muller 2006: 159). El cambio en las políticas públicas se encuentra condicionado por el proceso de aprendizaje social. Al resolver un problema público los actores tienen presentes problemas, hipótesis y técnicas que se originan en concepciones dominantes de ver el mundo presentes en los actores que son aceptados ya sea en forma expresa o tácita. El problema a resolver, los objetivos y los instrumentos son el resultado de ideas que provienen de un contexto histórico. Para resolver un problema público los actores políticos y la burocracia tienen presente los problemas e instrumentos que ya se aplicaron en periodos anteriores (Hall, 1993: 278). Cuando los instrumentos y las hipótesis no son adecuadas para resolver problemas emergentes los actores encuentran nuevos referentes, se produce un cambio de paradigma y la política pública responde a otras lógicas (Surel, 2008: 43).

Peter Hall planteó una noción compleja del cambio de políticas que involucra tres niveles de análisis: Los instrumentos que se aplican, los objetivos de las políticas y los principios generales de las políticas. El primer nivel define los parámetros y demás herramienta que permiten la ejecución de la política. El segundo nivel de análisis muestra los objetivos de la política, las metas concretas que se pretende alcanzar a través de la ejecución de una política. El tercer nivel muestra las ideas dominantes que poseen los actores de una política y que

definen tanto los objetivos como los instrumentos de esta. Instrumentos, objetivos e ideas generales dependen de la existencia de un paradigma (Hall 1993: 279).

El concepto de paradigma ha sido utilizado para explicar la forma en que un determinado conjunto de ideas y conocimiento se difunde a través de procesos de aprendizaje social. Los actores reciben un conjunto de instrumentos, objetivos y concepciones para resolver un problema público que son puestos a prueba en forma constante. Un paradigma es vigente mientras proporcione explicaciones para el problema público; cuando el problema ya no es resuelto por el paradigma, este será reemplazado por otro que comenzará a difundirse entre los diferentes actores.

El enfoque de los paradigmas de políticas ha mantenido una amplia difusión y se asocia con la teoría del cambio de políticas por equilibrios puntuados en tanto, a través de diferentes caminos arriban a similares conclusiones y asumen como iniciador de esta propuesta teórica y metodológica a Hugh Hecló (Baumgartner, 2011: 1). Este enfoque presenta diferentes ventajas, una de ellas el análisis como un proceso complejo que involucra varios niveles, de esta forma permite distinguir entre el cambio de parámetros de los instrumentos y el cambio general de una política pública; de la misma forma se puede ligar la dinámica de la política pública al contexto histórico donde esta se produce. Pero, tampoco presenta una metodología que muestre la existencia del paradigma. La expansión del concepto de paradigma en las políticas públicas no explica las posibilidades de aplicación de instrumentos sin que se modifiquen los principios generales abstractos. La instrumentación de una política ofrece una serie de posibilidades que no son contempladas en el cambio de paradigmas que Hall propone: el cambio de instrumento sin cambio de políticas y el cambio de políticas sin el cambio de instrumentos (Lascoumes y Le Galès, 2007: 13).

En paralelo el enfoque del paradigma de políticas Pierre Muller desarrolló el análisis de políticas a través de referenciales. Muller considera como referencial a un término o concepto que orienta la comprensión de una realidad. El referencial es una imagen cognitiva alrededor de la cual los actores leen tanto sus problemas como las formas de resolverlos a través de esta representación del mundo (Muller, 2006: 100). Los referenciales son globales y sectoriales.

El referencial no es una mera imagen, se traduce en normas sobre las que los actores realizan un proceso de decodificación cuando las comprenda y de recodificación cuando las aplican (Muller, 2006: 99). Tal como ocurre con los paradigmas, las políticas públicas se encuentran sujetas a cuatro dimensiones: Los valores o principios metafísicos generales que determinan

la forma de ver el mundo, es la abstracción dominante que permite la comprensión y la resolución de una realidad (Surel, 2008: 45). En segundo término se encuentran las hipótesis y leyes, elementos que permiten la ordenación y racionalización del referencial, estas normas definen los principios de acción. Los algoritmos o métodos se refieren a los procesos de resolución de problemas. Y la cuarta dimensión lo constituyen las imágenes que son las herramientas o instrumentos con que los problemas son resueltos en forma inmediata (Muller, 2006: 102); (Surel, 2008: 49). El referencial de políticas ya sea global o sectorial orienta a los actores para hacer una lectura sobre los problemas, las soluciones y los objetivos a utilizarse.

1.4. Los aportes del neoinstitucionalismo a los análisis del cambio de políticas

Cuando los efectos de la crisis económica en los años setenta se hicieron presentes en Europa y los Estados Unidos, se produjo un debate sobre la existencia del proceso que muchos políticos y expertos denominaron como desvanecimiento del Estado (*hollowing of the state*) (Rhodes, 1994: 137); (Peters, 2003: 421). Esta fue la coyuntura para que desde disciplinas como la sociología de las organizaciones aparezcan análisis en donde las instituciones fueran utilizadas como objetos de estudio. Estos análisis si bien están relacionados con los estudios sobre instituciones fueron desarrollados desde diferentes enfoques teóricos y se apartaron de esta gran tradición para constituirse en otras propuestas para realizar análisis políticos (Lowndes, 2010: 61). Por estas características fueron agrupados bajo la denominación de neoinstitucionalismo.

El antecedente del institucionalismo apareció a inicios del siglo XX con la presentación de los estudios sobre el Estado y la capacidad que tienen sus estructuras para gobernar una sociedad (Peters, 2003, 18). El institucionalismo ha transitado desde un interés legalista, que analizó la influencia de marcos constitucionales y legales en la vida política de un país, hacia la aceptación de postulados provenientes del estructuralismo (las lógicas de la acción están determinadas por las estructuras sociales que la sostiene) y de esta forma incorporar los grandes procesos de la historia dentro del análisis político (Peters, 2003: 22).

Mientras las teorías funcionalistas y de la elección racional presentaron la acción pública como el resultado de agregaciones de interés cuya presencia se sujeta a una lógica impuesta por los actores en el proceso de toma de decisión, en esta corriente la institución hace la diferencia en el desarrollo de la vida social. La institución es capaz de crear normas, reglas, valores y un conjunto de relaciones que moldean las voluntades individuales de los actores que la conforman y dan continuidad a una determinada acción política. Para esta corriente, en

el destino de la acción pública la institución interviene en forma decisiva. El conductismo, en su afán de encontrar los postulados universales propios de la ciencia, no consideró las condiciones históricas que crean o destruyen posibilidades al desarrollo de la acción pública (Lowndes, 2010: 63).

La teoría de la acción racional colocó la eficiencia en el cumplimiento de objetivos como el origen de las dinámicas del sistema político, el uso del poder y el gobierno. Los análisis provenientes del institucionalismo señalaron la influencia que ejercen las normas y los valores sobre la acción pública y el gobierno. El institucionalismo planteó a la institución como un conjunto de normas, reglas, principios, valores y costumbres que imperan en un sistema. Estas reglas y normas influyen en forma determinante sobre la conducta de los actores y orienta su actuación (Peters, 2003: 37). La institución, más allá de ser una simple agregación de intereses individuales, se concibe como un concepto autónomo que tiene la capacidad de movilizar y dar un determinado sentido al comportamiento del individuo, sentido que continúa vivo a pesar del cumplimiento de las metas particulares que se hayan fijado, sentido cuya existencia es negada por el conductismo y las teorías de la elección racional (Peters, 2003: 36).

El institucionalismo mantiene un sentido normativo; tiene como objetivo la determinación de comportamientos dentro del mejor gobierno (Peters, 2003: 35). Dentro de esta concepción las políticas públicas no se definen tan solo por sus características ontológicas (aquellas que determinan lo existente) como se supone en el conductismo y la teoría de la elección racional, dentro de su dinámica también poseen un componente valorativo, el “deber ser”, que se hace presente a través de las instituciones formales desde donde se elaboran las políticas públicas (Lowndes, 2010: 63).

Las normas y valores dentro de regímenes políticos han sido objetos de estudio desde los inicios de la ciencia política. Regímenes políticos como la democracia imponen un conjunto de valores que luego son transmitidos hacia los miembros del sistema. En consecuencia, la conducta de los diferentes actores dentro de un régimen democrático no solo se encuentra definida por la lógica racional del interés, la presencia de instituciones democráticas tiene la capacidad de modificar esta lógica e introducir en los actores valores democráticos que luego se difunden y permanecen (March y Olsen, 2008).

Este institucionalismo no está exento de críticas. Desde los años sesenta se demandaba de la ciencia política mayor objetividad dentro de sus análisis. En este escenario se incrementó la

desconfianza que pesaba sobre el normativismo presente en los análisis de las instituciones. Los análisis de instituciones eran sesgados, orientados a establecer objetivos y procedimientos para alcanzar mejores regímenes democráticos sin que exista un cuestionamiento del concepto mismo de democracia. Además, el institucionalismo limitó su interés al análisis de instituciones formales (parlamentos, gobiernos centrales) desconociendo la existencia de relaciones informales que comenzaban a hacerse presentes en las relaciones de gobierno (Lowndes, 2010: 65). La falta de metodologías rigurosas también afectó los análisis de instituciones pues sus conclusiones se fundamentan en la observación realizada por ojos inteligentes en casos particulares sin que se muestren categorías y variables de medición también han sido fuentes de críticas hacia sus análisis (Peters, 2003: 29).

Otro de los problemas que plantean estos análisis se refiere a la definición de institución. El institucionalismo considera como objetos de estudio solamente a aquellas instituciones establecidas en acuerdos formales como la democracia, el sistema parlamentario o el presidencialismo esto produjo una confusión del concepto institución con el concepto de organización lo que dejó fuera de su campo a un conjunto de procesos emergentes e instituciones no formales (acuerdos tácitos, instrumentos), y restringió el análisis de las instituciones al cumplimiento de normas y valores derivadas de estas normas, esto trajo como consecuencia la decadencia del institucionalismo en la ciencia política en general (Lowndes, 2010: 61).

El institucionalismo perdió interés dentro de la ciencia política por sus limitaciones al momento de considerar como objeto de estudio exclusivo a las instituciones formales así como por su preocupación por el cumplimiento de normas más que por analizar los procesos que las generan. Pero, este concepto fue utilizado dentro del análisis de políticas públicas por una serie de enfoques que fueron agrupadas bajo el nombre de neoinstitucionalismo. Los primeros en referirse a la aparición del neoinstitucionalismo fueron James March y Joan Olsen (March y Olsen, 1984: 732). Estos autores presentan una serie de análisis donde el sistema político es definido por variables endógenas. A diferencia de las explicaciones provenientes del conductismo y de la teoría de la elección racional que analizan variables exógenas como causa de los cambios en los sistemas políticos (las estructuras económicas o la racionalidad de los actores), las instituciones políticas son utilizadas como variables dependientes del cambio en los sistemas políticos porque las instituciones son los espacios donde los intereses se juegan y se produce la dinámica política (March y Olsen, 1984: 734).

La pregunta que se hicieron March y Olsen giró alrededor de la caracterización de un sistema político. ¿Qué causas hacen del sistema político y sus instituciones lo que han llegado a ser en un momento de la historia? ¿Es la racionalidad del actor, o las fuerzas sociales que moldean el sistema político? Los autores no rechazan la presencia de la lógica de los actores, pero, la acción de gobernar y en general la política es un proceso que es definido por las concepciones que se derivan de las instituciones. Las instituciones establecen normas que limitan y orientan las concepciones de los actores, pero, estas no son inmutables, los actores con su racionalidad o las ideas que provienen de un contexto también tienen la capacidad de crear, modificar o extinguir instituciones. En esta dinámica, la institución aparece como el medio por el que un determinado actor trata de establecer un orden, pero, en el ejercicio de esta acción, su rol resulta ser determinado por la institución que intenta ordenar; por esta razón, el proceso político no es determinado en forma exclusiva por factores externos a él, existen poderosas fuerzas internas que determinan el carácter del sistema político (March y Olsen 1984: 739).

A diferencia del institucionalismo clásico, que se preocupa por la capacidad de las instituciones para conducir a los actores dentro de sus normas, el neoinstitucionalismo tiene en cuenta el proceso de institucionalización (Lowndes, 2010: 64). Este es caracterizado como un movimiento en donde los actores construyen la institución, pero al mismo tiempo este proceso moldea el destino de los involucrados. Este es un proceso en donde se produce un juego doble: la conducta de los actores responde a determinadas concepciones de ver el mundo que provienen de la institución y al desarrollo del contexto histórico pero los actores también tienen la capacidad de modificar las instituciones y sus valores. De esta forma las instituciones generan valores y una determinada configuración de la estructura que los actores aceptan, pero cuando el contexto se modifica, los actores siempre tienen la posibilidad de retar el sistema existente y crear una nueva configuración.

El neoinstitucionalismo proviene de diferentes tradiciones, pero los unifica su preocupación en el análisis de la institución como proceso y los efectos que las instituciones mantienen sobre los sistemas políticos (Fontaine, 2015: 11). Un primer grupo de análisis se generó por el uso de conceptos generados dentro de la teoría económica y que trataban de explicar la racionalidad del actor dentro del mercado. Douglass North trasladó a la ciencia política el debate que en economía se generó alrededor del concepto de costo de transacción y racionalidad limitada. Un actor, al no disponer de toda la información suficiente sobre una transacción, asume un riesgo que le genera un costo (costo de transacción), para reducir estos costos, los actores admiten la existencia de instituciones compuestas por reglas, principios y

valores que afectan al actor.

1.5. Neoinstitucionalismo sociológico, la lógica de lo adecuado frente a la lógica de la consecuencia

A raíz de las transformaciones técnicas, económicas y sociales ocurridas en los años setenta apareció una nueva generación de análisis de políticas públicas que mostraron la incapacidad que los estudios clásicos adolecían para explicar la dinámica de las políticas públicas en un universo cada vez más complejo y dinámico (March y Olsen: 1995 27). El análisis tradicional de políticas comenzó a ser contemplado como una barrera de lenguaje técnico detrás del que se ocultaron intereses partidarios y que impidieron un análisis de un conjunto de nuevas relaciones (Puello Socarrás, 2007: 78).

Una parte de estos nuevos análisis se inclinaron por revisar la eficiencia de los programas del Estado interventor y analizaban nuevos actores y estructuras de gobierno, pero otros tomaron los aportes que se habían realizado dentro de la sociología de las organizaciones. Jon Pierre y Guy Peters asumieron y mostraron el Estado y la autoridad pública como actores determinantes en la definición de los problemas públicos. A diferencia de la propuesta de enfoques como la gobernanza en red o la nueva gestión pública, en estas teorías, los actores estatales aparecen inmersos en procesos de transición y adaptación a nuevos escenarios políticos.

El debate creado sobre el concepto de desvanecimiento del Estado renovó interés por el análisis de políticas públicas (Surel, 2008, 41). La aparición de esta perspectiva se vio alimentada de otro debate en la ciencia política: Los estudios sobre gobernanza. Este concepto cuyo uso fue rescatado desde los años setenta tiene múltiples significados que van desde el buen gobierno hasta una relación sociopolítica. Esta confusión en cuanto al significado del concepto de gobernanza proviene de la existencia de varias corrientes que utilizan el término en dos sentidos: Desde el ejercicio del poder, desde la acción del Estado y sus relaciones con otros actores y desde el establecimiento de un equilibrio entre demandas y la capacidad de los sistemas para satisfacerlos. (Fontaine, 2010: 86).

Dentro de aquellos que se inclinan por considerar la gobernanza como la expresión de nuevas relaciones entre el Estado y otros actores, Jon Pierre y Guy Peters, luego de referirse a las presiones que soporta el Estado desde finales de los setenta, analizan diferentes experiencias de reformas a la administración pública y llegan a la conclusión que el retroceso del Estado en

el proceso de las políticas públicas no se produjo (Pierre y Peters, 2000: 95). Al enfrentar el nuevo entorno, el Estado se encuentra en un proceso de adaptación a las nuevas condiciones del contexto que le han permitido gobernar a través de nuevas formas como el incentivo, la coadministración, la delegación de competencias, la entrega de asistencia técnica, medios que no constituyen las tradicionales acciones de comando y control sobre Estado y sociedad (Peters, 2004: 135). Estos autores van más allá en sus análisis. Estos mecanismos han permitido la construcción de Estados cada vez más fuertes y eficientes.

La gobernanza involucra el análisis de la dinámica existente entre actores del Estado, el mercado y la sociedad que se manifiestan al establecer marcos regulatorios (Kooiman 1993: 16). El ejercicio del poder corresponde en forma primaria al Estado como su depositario, pero otros actores se involucran cuando definen y construyen tanto los problemas a tratarse en común como las soluciones que se presentan, el problema público se construye y se resuelve de la relación entre el Estado y otros actores (Meny y Thoenig, 1992: 73). Tanto la construcción del problema público, de las agendas y las políticas públicas se resuelven dentro de un contexto político, en acuerdos expresos y tácitos logrados por los actores al momento de establecer el problema público, que se expresan en instituciones formales y no formales capaces de transmitir formas de pensamiento, reglas y prácticas a los actores. El carácter interactivo de la acción de gobernar hace que el actuar de la administración pública se encuentre cargado de significados políticos (Kooiman, 1993: 257).

Gobernar implica establecer un orden que no solo se traduce en la acción de dominio de un actor sobre el sistema, sino en la aceptación de referentes (ideas, valores principios) que permiten la creación de reglas de juego dentro del sistema, éstas otorgan estabilidad al modo de gobernanza. Las reglas y el orden operan en un sentido dinámico, por un lado moldean la actuación de los diferentes actores en la acción de gobernar pero su vigencia no es inmovible. A diferencia de lo que se pensaba en el institucionalismo el orden y las reglas de los que se compone la gobernanza se encuentran en permanente significación y construcción, el actor también tiene la capacidad de influir sobre el modo y las reglas para darles un nuevo contenido y establecer un orden emergente (Kooiman, 1993: 258).

Cuando Jan Kooiman define la gobernanza sociopolítica destaca la existencia de varios modos de esta forma de relación. La gobernanza jerárquica, la autogobernanza y la gobernanza cooperativa. La primera corresponde a las formas tradicionales de relación entre gobernantes y gobernados que no han desaparecido, este concepto se relaciona con la

comprensión del gobierno como liderazgo, control y capacidad de vigilar (Kooiman 1993, 157). La autogobernanza corresponde a la capacidad que disponen las organizaciones para establecer en forma autónoma reglas para su propio control y funcionamiento. La cogobernanza puede definirse como la capacidad de acordar reglas entre aquellos relacionados por relaciones de gobierno. Todas estas teorías alimentaron un enfoque dentro del neoinstitucionalismo que utiliza la sociología y el concepto de relación social para explicar los procesos de institucionalización.

La presencia de problemas y escenarios complejos coloca los actores en el dilema de enfrentar situaciones desconocidas con estructuras institucionales rígidas y que no responden a sus necesidades. Frente a esta realidad se estableció aquello que March y Olsen denominan como “lógica de lo adecuado” que puede definirse como la capacidad que tiene los actores para responder a los nuevos contextos con soluciones aceptables para las formas de ver el mundo que provienen de las instituciones (March y Olsen, 2008: 692). Estos autores contraponen el concepto de lógica de lo adecuado al de “lógica de la consecuencia” por la que, la conducta de los actores se encuentra controlada por la racionalidad del interés, entonces; frente a la existencia de un problema público, los actores adoptan decisiones consecuentes a sus fines y objetivos (March y Olsen, 2008: 692).

La existencia de la lógica de lo adecuado supone que la decisión se presenta como un constante desafío en donde el actor se ve confrontado a dos alternativas: respetar el orden ya establecido y aceptar las reglas imperantes o tratar de modificar el orden para imponer un nuevo sistema de reglas (March y Olsen, 2008: 692). El orden que impera impone una serie de reglas y valores que, cuando es enfrentada por actores emergentes en el escenario político tiende a resistir el proceso de cambio. Este movimiento hace que los actores del nuevo orden deban adecuarse al escenario existente y que, además deban absorber los valores del orden existente.

Bajo la existencia de una lógica de lo adecuado no se aceptó la existencia de un sentido de progreso incremental en el proceso político y las políticas públicas, tal como se propuso en la teoría de los ciclos y en las corrientes favorables al incrementalismo. El proceso de políticas se presenta como en la metáfora del cubo de basura creada por Cohen, March y Olsen en donde, las decisiones políticas son presentadas como el resultado de soluciones que buscan problemas, agendas que buscan situaciones en donde pueden ser aplicadas y actores tratando de colocar en acción estos elementos frente a coyunturas específicas que permitan aplicarlas.

El cambio de políticas responde a una combinación de factores: la presencia de los medios, la necesidad de encontrar una solución, el encuentro de soluciones y las coyunturas políticas son las condiciones que posibilitan el cambio de políticas, la formación de nuevos órdenes y de nuevas instituciones (Cohen, March y Olsen, 1972: 2).

A diferencia del institucionalismo clásico, que se preocupa por el análisis de instituciones formales como el gobierno, la administración pública o el parlamento, el neoinstitucionalismo propone un concepto sofisticado de institución. No solo concede el carácter de institución a los acuerdos formales que pueden plasmarse en organizaciones, los patrones de conducta, los acuerdos no formales y tácitos logrados entre actores también pueden ser considerados como instituciones. Las instituciones no solo se crean a través de leyes, el acuerdo continuo que alcanzan diferentes actores hace una institución. Estas instituciones moldean la dinámica creada por los actores de las políticas públicas y les otorgan continuidad. En este proceso se crean, modifican o sostienen determinados marcos institucionales. La continuidad y el cambio de una política pública se explican por la existencia de estas instituciones y la influencia que ejercen sobre las acciones que pueden ejecutar los diferentes protagonistas de una política pública. Estas instituciones se encuentran presentes en la dinámica de la discusión y ejecución de las políticas públicas.

Una de las fortalezas de esta corriente ha sido su capacidad para explicar la acción pública y los cambios de políticas públicas en contextos dinámicos y complejos. Más allá de la pretensión para construir una teoría que permita la explicación de todos los procesos a través de un concepto como el interés o las ideas, las diferentes corrientes del neoinstitucionalismo, sin negar la capacidad de estas variables exógenas al proceso político, utilizan la institución para analizar la construcción de la acción pública. La presencia de los intereses y las ideas pueden impulsar un cambio de políticas, pero este se define dentro de procesos de institucionalización donde se produce una relación entre actores estatales y no estatales que tratan de definir un orden, valores y formas de ver el mundo que luego tienen la capacidad de moldear a los actores. Las políticas públicas en este contexto se convierten más que en el origen de teorías o una disciplina, en objeto de análisis dentro de la sociología de la acción pública.

Capítulo 2

Los instrumentos de políticas públicas

Para las teorías clásicas del análisis de políticas públicas, los instrumentos de políticas públicas fueron considerados como herramientas a través de las que se ejecutan las políticas públicas; pero, desde finales de los años setenta estos enfoques dan paso a aquellos que otorgan a los instrumentos otras características (Salamon, 2002, 23). En estos análisis, los instrumentos se transforman en un dispositivo técnico y a la vez en mecanismos de control social determinados desde formas específicas de ver el problema público (Lascoumes y Le Galès, 2007: 5). En estos enfoques, los instrumentos son considerados como instituciones políticas.

La autoridad dispone de diferentes herramientas, técnicas, procedimientos que resuelven problemas públicos denominados como instrumentos de políticas públicas (Howlett, Ramesh y Perl, 2009: 110). Hablar de instrumentos implica la revisión de una serie de dispositivos o artefactos con los que el gobierno cuenta para resolver un problema. Desde la aparición del análisis de políticas públicas el instrumento se constituyó en una forma de analizar la acción pública en cuanto muestra la actuación del Estado tal como puede ocurrir cuando se realiza análisis de actores o análisis de ciclos de políticas (Hood y Margetts, 2007: 1).

Los instrumentos, como unidades de análisis, han sido objeto de atención desde los inicios de esta disciplina, aunque la forma de estudiarlos se ha modificado. En primer lugar, se privilegió el estudio de los instrumentos en sentido descriptivo. La revisión de los instrumentos fue una tarea importante en los primeros análisis de políticas públicas porque el éxito o fracaso de una política se desprende de la herramienta utilizada para cumplirla (Howlett, 2009: 75). Al promover análisis de instrumentos, las autoridades y los expertos trataron de adquirir conocimiento sobre las formas adecuadas de alcanzar las metas fijadas en las diferentes políticas públicas, así como la efectividad en el uso de instrumentos bajo casos particulares (Lascoumes y Le Galès, 2007: 4).

En estos primeros análisis, la visión de eficiencia económica en el uso de los instrumentos resultó privilegiada pues se entiende que estos son herramientas eficiencia para cumplir con las políticas, los recursos públicos que dispone la autoridad son limitados y además debe existir un proceso de rendición de cuentas por su uso. El ciudadano y elector exige la resolución inmediata del problema público al menor costo posible, relación que, por las

posibilidades en que un instrumento puede ser utilizado y la creciente complejidad de los problemas, no resulta ser una tarea fácil para la autoridad (Howlett, Ramesh y Pearl 2003: 88). Por esto se demanda la formulación de lógicas instrumentales y tipologías que permitieron conocer y generalizar el conocimiento sobre los efectos que un instrumento provoca sobre una determinada política (Bagchus, 1998: 35).

A raíz de estas preocupaciones se organizaron diferentes clasificaciones de instrumentos. La organización de las tipologías permitió la comparación y el análisis de los resultados obtenidos en el uso de las herramientas. El objetivo de estos análisis es la identificación de un número limitado de instrumentos que resulten aplicables dentro de una política sectorial. Esta preocupación se debe a que dentro de cada política se establece la existencia de un problema, un objetivo, una meta y en la selección del instrumento se juntan estos elementos.

Estas formas de análisis trajeron como consecuencia la entrega al dominio de los técnicos. Las autoridades públicas (los políticos) se desligaron de una materia que demanda conocimientos cada vez más especializados. No es la autoridad quien puede determinar la eficacia de una medida, sino los expertos que se encargaban de resolver el problema con el uso de herramientas. De allí que, la teoría del ciclo de políticas públicas concedió poco espacio al análisis de instrumentos pues se consideraba que este era un asunto de carácter técnico más que político o público, el proceso de especialización que influye sobre el desarrollo de la burocracia y la administración pública hace que ni la autoridad ni el ciudadano se encuentran en capacidad de establecer con precisión las medidas que pueden tomarse para resolver un problema público.

Dentro de los análisis tradicionales de políticas públicas los temas que dominaron como objeto de investigación fueron la influencia de lo político en la formación de agendas, la necesidad de evaluar las políticas, que se entienden como un proceso de comando y control caracterizado por la existencia de momentos realizados en forma secuencial que reflejan al sistema político; mientras, la selección y aplicación del instrumento, se consideró como un asunto subsidiario cubierto bajo el manto de la neutralidad técnica y por tanto carente de significación política y relegado dentro de esta clase de análisis (Schneider e Ingram 1990: 512).

Pero, con la crisis económica mundial de los setenta, la decadencia del modelo de Estado intervencionista y la aparición de nuevas tecnologías, a partir de la década de los ochenta este tipo de análisis adquirió un auge notable tanto en número como en posibilidades de

desarrollar debates teóricos. Estos estudios alcanzaron mayor riqueza y profundidad con la aparición de las perspectivas provenientes del neoinstitucionalismo pues, estas consideran al instrumento no solo como una técnica sino como una institución, entonces, a través de su análisis ofrece entender cómo se produce la gobernanza dentro de una política pública (Lascoumes y Le Galès, 2007: 2).

La crisis que sufrió la administración pública en los años setenta hizo que los análisis de políticas públicas regresen la mirada hacia la selección y aplicación de instrumentos. En un primer momento la falta de cumplimiento en los objetivos de las políticas en momentos de crisis motivó una mayor investigación sobre las respuestas que el Estado daba a los problemas públicos. Los instrumentos fueron el foco de atención frente a la ineficacia y el despilfarro en el uso de los recursos públicos. La crisis obligaba una revisión de las políticas y esto se inició por el análisis de los instrumentos aplicados (Hill, 2005: 25).

Una de las conclusiones de estos estudios fue la excesiva preocupación que se había dado en la aplicación de los instrumentos al cumplimiento de las metas y objetivos relegándose a un segundo plano la comprensión del problema público lo que se tradujo en la necesidad de corregir las estrategias y las herramientas aplicadas (Peters y Linden 1993: 36). Guy Peters se encuentra con la aparición de problemas cada vez más complejos que demandan resoluciones multidisciplinarias, dentro de los que intervienen actores a diferentes niveles. Hace entonces un llamado hacia el análisis de la relación entre problema e instrumentos para dejar de lado la relación entre los objetivos de la política y los instrumentos para alcanzarlos (Peters, 2005: 354).

El afán por la búsqueda de generalidades en cuanto a la aplicación de instrumentos perdió sentido y espacio en el análisis. Asimismo, la aparición de nuevas técnicas multiplicó el número de instrumentos aplicados en la ejecución de una política con lo que se abrieron las posibilidades de aplicar combinaciones de instrumentos (instrument mixes) en la resolución de problemas. La coordinación de una serie de instrumentos, cada uno de ellos con diferentes características, parece ser la respuesta que se da a los problemas surgidos a partir de los años ochenta. Además, la existencia de problemas cada vez más complejos junto con la aparición de múltiples técnicas muestra que el uso de un instrumento no tiene un sentido unívoco, adquiere diferente sentido según el problema en que sea utilizado por lo que no existe un número limitado de instrumentos a aplicarse en una política (Peters, 2005: 260).

Reflexiones como las de Peters abrieron el camino a la renovación de los análisis de

instrumentos. Estos estudios abandonaron la lógica sustantiva a la que estuvieron enfocados en los análisis tradicionales y comenzaron a explorar las relaciones entre instrumentos, problemas, gobernantes y gobernados. En ellos se demanda una mayor atención a las relaciones existentes entre problemas e instrumentos pues su selección tiene mayor relación con el grado de complejidad del problema que con el cumplimiento de objetivos y la solución inmediata de un problema a través de un instrumento determinado.

2.1. Nuevos instrumentos como la manifestación de una nueva forma de gobernar

La revolución tecnológica ocurrida desde finales de los años setenta fue el origen de una serie de análisis sobre el impacto de estos nuevos instrumentos en la dinámica de las políticas públicas. Uno de los más importantes fue desarrollado por Lester Salamon que establece una relación entre la aparición de nuevos instrumentos con la existencia de modos de gobernanza que no correspondían a las formas tradicionales de gobierno (Salamon, 2002, 10). La revolución técnica permitió un mayor escrutinio y participación de los ciudadanos en el proceso de hacer política y con ello la decadencia de los modos de gobernanza jerárquica (Rhodes, 1994).

Con los nuevos instrumentos, la mediación entre la autoridad y la ciudadanía, ejercida por partidos políticos, sindicatos o corporaciones industriales, es reemplazada y superada por tipos de relación social fundados en modos de gobernanza de carácter horizontal. Los nuevos instrumentos permiten la creación de una “tercera vía para la democracia” a través de instrumentos como la coadministración (Salamon, 2002, 12). En su argumento, los nuevos instrumentos acercan la administración pública al ciudadano y le otorgan mayores oportunidades de vigilar y juzgar al poder público.

Salamon definió a los instrumentos de políticas públicas como instituciones en tanto su presencia muestra la existencia de un nuevo modo de gobernanza (Salamon, 2002: 24). Esta forma de entender los instrumentos tiene como origen la transición vivida en la acción de gobernar. Salamon se refirió a la gobernanza como una forma alternativa de construir sistemas democráticos y recuperar la legitimidad de los sistemas políticos representativos (gobierno a través de una tercera vía que él define como la colaboración entre lo público y lo privado). Los nuevos instrumentos son una manifestación y la muestra de este cambio (Salamon, 2002, 21).

La sociedad, junto con las nuevas técnicas, adquirió la capacidad de vigilar y de pedir cuentas

sobre las actividades de la administración pública; esta presencia se refleja en instrumentos que facilitan la existencia de gestión compartida de bienes públicos entre actores estatales y no estatales, en donde se establecen relaciones de tipo horizontal entre los participantes (Salamon, 2002, 20). Si se define a la institución como un ente creador de reglas, normas y valores, el uso de nuevos instrumentos abrió la posibilidad para la expansión de los sistemas de gobernanza. Los nuevos instrumentos son el reflejo de la presencia de otra forma de gobernar que adquiere mayor dinamismo y complejidad y el uso de nuevos instrumentos difunde esta concepción.

La existencia de una correspondencia entre nuevos instrumentos y nuevos modos de gobernanza fue cuestionada por Christopher Hood y Jan Kooiman. Estos autores son escépticos en la existencia de un nuevo modelo de gobernanza por la aparición de instrumentos que no son los tradicionales. Estos autores se interesan por las relaciones existentes entre las técnicas y las herramientas de las políticas con los modos de gobernanza (Hood y Margetts, 2008: viii). Para Kooiman, la selección y la aplicación de instrumentos no se produce en forma aleatoria, es el resultado de experiencias adquiridas en los sistemas políticos sobre el gobierno de sociedades (Kooiman, 1993, 80). Los instrumentos son un reflejo de los modos de gobernanza.

Christopher Hood estableció una tipología que analiza la acción del gobierno desde los instrumentos. Uno de los objetivos de Hood era la agrupación de una diversidad de instrumentos dentro de pocas categorías que permitan analizar la acción de gobierno (Hood, 1987: 3). Hood era escéptico sobre la idea de una nueva perspectiva de gobernanza que se hace visible con la aparición de otros instrumentos como afirmaba Salamon, de allí que asumió como variable dependiente de sus estudios la acción pública y se interesó por las formas cómo el Estado resuelve problemas con el uso de diferentes instrumentos. Al referirse al análisis de políticas públicas mira dos tipos de análisis: por los actores y por los problemas, él se inclina por el análisis de los instrumentos para mirar la intervención del Estado en la resolución de los problemas públicos (Hood, 1986:3).

El origen de esta tipología es la intervención de la autoridad para resolver un problema público. Dada la complejidad de problemas y actores, la autoridad dispone de diferentes formas de intervención sobre el problema. Hood estableció cuatro categorías de instrumentos: Autoridad, nodalidad, organización y tesoro. En cada categoría los instrumentos reciben o proporcionan datos a los que determina como detectores para percibir la existencia de un

problema y efectores para resolver el problema público (Hood, 2006 35). Esta clasificación ha sido tomada como referencia para posteriores análisis de instrumentos como los propuestos por Michael Howlett, Lascoumes y Le Galès.

Los instrumentos de autoridad incluyen aquellos a través de los cuales el Estado en forma tradicional ejerce control sobre un problema. Tanto leyes como decretos expresan esta voluntad, las leyes fijan los marcos de relación entre diferentes actores. La ley es un instrumento de aplicación general, otorga derechos y obligaciones y tiene un alto valor simbólico al expresar el poder coercitivo que posee la autoridad; este tipo de instrumentos establecen legitimidad en la acción pública. Estos instrumentos tienen alcances generales y condicionan el uso de los restantes instrumentos. Por instrumentos de nodalidad se entienden aquellos que permiten la recolección y uso de información. El Estado, como actor privilegiado tiene la capacidad de acceder y crear información que es presentada a los diferentes actores bajo una determinada orientación. Por instrumentos de organización se entiende a las formas que adopta la administración pública para resolver un determinado problema. Los instrumentos de tesoro establecen la forma en que los actores del Estado intervienen en el mercado, la posesión de un recurso que es intercambiable otorga al Estado la capacidad de negociar con los actores de mercado, la provisión de servicios, o el impulso o la limitación a la realización de determinadas relaciones económicas.

Tanto las reflexiones de Peters como Salamon dieron lugar a la introducción definitiva de la perspectiva neoinstitucionalista en el análisis de instrumentos, que luego fue continuada por autores como Christopher Hood, Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès. Ellos establecieron en forma clara dos formas de analizar los instrumentos: Una tendencia mayoritaria que respondía a la concreción de objetivos a través de medios técnicos y otra tendencia institucional. Para estos autores los instrumentos, además de un carácter técnico, tienen otra dimensión normativa, de valores y de contexto pues, ya sea que se apliquen en forma individual o en forma combinada, estos elementos introducen determinadas concepciones sobre la forma de resolver un problema que luego influyen sobre la acción pública. Al tratar de resolver un problema público los instrumentos condicionan las relaciones que se forman entre gobernantes y gobernados (Lascoumes y Le Galés 2007: 4).

Esta dimensión que adquieren los instrumentos muestra a estas herramientas en diferentes planos: Como formas de resolver un problema público y como mediadores entre gobernantes y gobernados. Por un lado, los instrumentos son herramientas que utiliza la autoridad para

resolver problemas públicos, su uso depende de técnicas y de conocimiento experto que se utiliza sobre objetivos y metas preestablecidas, pero, el uso de un instrumento también establece relaciones de poder entre gobernantes y gobernados que definen el destino de una política. Mientras los análisis de políticas públicas dejaron de lado el enfoque de instrumentos porque suponían que la selección y aplicación de estos se sujetaba a criterios técnicos alejados de la política, estos análisis ven al instrumento como una herramienta cargada de valores y significados políticos que manifiesta y permite la vigencia de determinadas relaciones de poder frente a otras que son desechadas (Lascoumes y Le Galès, 2007: 5).

La dinámica establecida entre actores e instituciones en la construcción del problema público se hace presente cuando se produce lo que Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès denominan como proceso de instrumentación que se refiere a la selección y aplicación de un instrumento. El uso de uno o varios instrumentos no solo resuelve un problema público, lo hace en un sentido determinado que influye en la relación existente entre gobernantes y gobernados. Los instrumentos revelan las formas de control social que imperan en un determinado sistema político (Lascoumes y Le Galès, 2007: 8). Un instrumento es el resultado de la predominancia de un interés concreto y responde a valores específicos, el instrumento es un mediador en la relación de poder que se establece entre gobernantes y gobernados.

En cuanto instituciones, para Lascoumes y Le Galès los instrumentos trascienden los objetivos concretos y circunstanciales con los que fueron aplicados. A pesar de que cuando se decide la aplicación de un instrumento se busca un objetivo determinado, su aplicación genera consecuencias que sobrepasan esos objetivos. A través de los instrumentos se establecen valores, reglas, formas de comprender el mundo que perviven una vez aplicado y cumplido el objetivo propuesto por los actores en forma inicial. Esto implica que, más allá del cumplimiento del objetivo, el uso de un instrumento condiciona a los actores y las relaciones que entre ellos se producen de una forma que quienes seleccionaron el instrumento no han podido prever.

El uso de un instrumento por un lado deja una herencia sobre la dinámica de la política pública, un efecto de sedimentación que condiciona la selección de instrumentos a las aplicaciones previas. La selección de un instrumento no es una elección librada al azar, en ella cuentan las experiencias previas en la resolución de problemas. El cumplimiento de una política pública involucra el uso de un conjunto de instrumentos, un entramado institucional cuya existencia sobrevive a la política sobre la que se creó e incidirá sobre las selecciones

futuras (Lascoumes y Le Galès, 2007: 9). Este proceso resulta ser objeto de primer orden para entender la dinámica de la gobernanza.

La existencia de procesos de institucionalización motivó un análisis diferente sobre la correspondencia entre cambio de políticas y cambio de instrumentos. La complejidad de los problemas públicos, la cantidad de actores y fuerzas políticas involucradas en la resolución de estos hacen que la relación entre instrumentos y política pública no sea una relación paralela de tal manera que el cambio de instrumentos no significa per se un cambio de políticas. Cuando los actores no desean asumir los riesgos de aceptar una determinada solución a un problema público o las contradicciones entre los diferentes actores impiden una definición de la política, estos alejan del debate público (despolitizan) el problema dejando en manos de los expertos y como un asunto de técnicas neutrales la selección y aplicación de instrumentos, así pues, en este proceso se revelan las profundas implicaciones políticas que este acto tiene (Lascoumes y Le Galès, 2007: 13).

De la misma forma, un actor puede invocar el uso de un instrumento como un medio de distracción de los diferentes actores para lograr objetivos que en un principio no habían sido mostrados o manifestados en la discusión. Este proceso es denominado como instrumentalización y supone la existencia de agendas que se materializan y se ocultan detrás de la neutralidad que la lógica instrumentalista otorga a los instrumentos. En suma, pueden presentarse varias situaciones: Que exista un cambio de políticas sin que los instrumentos se hayan modificado y pueden modificarse los instrumentos sin que la política se haya modificado tal como ocurre cuando las autoridades públicas delegan la resolución de problemas a comisiones de expertos para sacar del debate público un problema que la administración no desea resolver (Lascoumes y Le Galès, 2007: 21).

Los conceptos y usos que Lascoumes y Le Galès dan a los instrumentos se relacionan con una forma de explicar la dinámica de las políticas públicas. El desarrollo de estas no se entiende en sentido lineal y evolutivo, este se encuentra relacionado con la creación y existencia de instituciones. Más que por desarrollo tecnológico la dinámica de las políticas públicas se encuentra sujeta a la interacción entre quienes hacen una política pública. Las políticas públicas son la manifestación de un orden dominante que moldea el ascenso de órdenes y poderes emergentes. Estas interacciones se hacen y se deshacen y con ellas se construye, afianza o decae una determinada relación de poder. Entonces más que de la técnica, los procesos de instrumentación pueden ser objeto de estudio de la sociología política

(Lascoumes y Le Galès, 2007: 17).

Esta nueva forma de analizar el uso de instrumentos, desde la sociología de la acción pública, rompió el mito de la neutralidad en el uso de las herramientas y técnicas. La posición que ocupa el instrumento en la relación gobernante - gobernado hace que en su selección se exprese el juego por establecer una hegemonía política con sus concepciones sobre el problema público y luego, con su aplicación, se difunda una serie de valores que contienen las nuevas políticas. Valores y formas de resolver el problema que siempre se encuentran sujetas a la dinámica de la construcción del problema público.

En su intento por establecer las bases de una entrada teórica y metodológica para realizar análisis de políticas públicas Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès no tratan de establecer una nueva corriente para el análisis de instrumentos ni nuevas categorías para su estudio sino, desde la crítica a las teorías funcionalistas, profundizar en los alcances que tiene la selección y la aplicación de los instrumentos (Lascoumes y Le Galès, 2007: 3). El uso del instrumento como institución muestra todos los efectos del proceso de instrumentación sobre la dinámica de la acción pública que involucra relaciones de intereses, instituciones e ideas tanto a nivel estructural como intencional y no limitarse a la presentación de la racionalidad o lógica instrumental. La aplicación de un instrumento presenta relaciones más complejas que la sola adscripción de un instrumento a una idea de política.

Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès se inclinaron por analizar el proceso de institucionalización y los mecanismos con que una determinada escala de valores se impone sobre los actores que están involucrados en la construcción de un problema público. Este giro significó que se abrieran nuevas posibilidades para el análisis de políticas pues creó una nueva dimensión en la forma de realizarlo. No solo puede valorarse una política frente a sus objetivos y fines, también puede, a través de este enfoque, analizarse el proceso político y las relaciones de poder. El análisis de instrumentos se presentó como alternativa para mostrar las dos dimensiones que tiene una política, en primer lugar, en un sentido de eficiencia, para analizar el cumplimiento de los objetivos de las políticas; y, por otra parte, en el proceso de instrumentación, estableciendo la incidencia de las instituciones sobre el proceso de hacer políticas. El instrumento es un componente imprescindible para explicar lo que se denomina como acción pública.

De acuerdo con los autores señalados la selección y aplicación de instrumentos no son procesos subsidiarios en el análisis de políticas públicas sino elementos de primer orden

porque las constituyen y les dan sentidos, los instrumentos muestran valores y determinan un ordenamiento dentro de una política; su estudio entonces es tan importante como la toma de decisión en una determinada política.

2.2. El uso de la tipología NATO

La elaboración y ejecución de políticas públicas se presenta como un problema complejo con actores que operan en diferentes escenarios, con lógicas diversas y a diferentes niveles. La autoridad interviene en los problemas con múltiples instrumentos. En este escenario, la definición de una política pública como objeto de estudio se presenta como la primera tarea que debe resolver esta forma de hacer análisis y para esto se hace necesario establecer una tipología lo que implica la creación de categorías y conceptos (Lascoumes y LeGalès, 2007: 15). Uno de los autores que ha contribuido en la elaboración de estos elementos es Christopher Hood quien estableció una tipología de instrumentos que es conocida como NATO (nodality, authority, treasure, organization). Esta es una de las tipologías que más se han difundido dentro del análisis por instrumentos (es tomada como referencia por Lascoumes y Le Galès, y desarrollada en forma posterior por Michael Howlett.

Para establecer su tipología Hood tomó los supuestos teóricos establecidos en el debate sobre el papel del Estado en la acción pública desarrollado desde mediados de los años setenta. Para este autor, la división entre instrumentos tradicionales y nuevos instrumentos como expresión de nuevas formas de gobierno resulta ser irrelevante frente al modo de intervención del Estado (Hood y Margetts, 2007; 7). De tal forma que los instrumentos tradicionales como las leyes o los tributos y los nuevos instrumentos operan bajo parámetros similares que son analizados a través del modo y el grado de intervención de la autoridad en las políticas.

La clasificación de instrumentos NATO es luego utilizada por Michael Howlett para lo que denomina como mix de instrumentos. Este concepto trata de resolver los diferentes problemas que el análisis de instrumentos en especial la diversidad de instrumentos y el alcance que tiene su ejecución. El análisis de una política demanda conocimiento sobre la operación de una multiplicidad de instrumentos que operan en forma conjunta.

La ejecución de las políticas se relaciona con la coherencia entre objetivos, medios y contextos donde se aplican los instrumentos. En la mayor parte de análisis solo se había considerado la relación entre objetivos e instrumentos al momento del diseño de las políticas, lo que Howlett denomina como dimensión sustantiva; pero, no se había considerado la

influencia que los actores ejercen sobre una política cuando estos son aplicados. A la dimensión de resolución del problema establecida por Hood y denominada por Howlett como sustantiva, este le añadió una nueva dimensión: la que denomina como procesual.

Los instrumentos son sustantivos cuando, con ellos se define la forma cómo se va a prestar un servicio o a entregar un bien. Con el uso de instrumentos sustantivos la autoridad trata de resolver un problema público. La selección de instrumentos sustantivos no se presenta en forma casual, las capacidades que dispone el Estado permiten o limitan el uso de instrumentos sustantivos. Mientras más capacidades y recursos el Estado mantenga, la autoridad puede tomar la decisión de resolver un problema público a través de la provisión directa de servicios o puede entregar la operación a terceros (Howlett, 2000: 414).

Los instrumentos en su dimensión procesual se hacen presentes cuando a través de ellos se modifica en una determinada forma las posiciones de los actores que están involucrados en la ejecución de una política. La selección y ejecución de los instrumentos no solo se realiza como parte del cumplimiento de un objetivo de políticas, el uso de un instrumento también establece la influencia y la marginación de los actores involucrados en la definición de una política pública (Howlett, 2000: 419). La construcción de hegemonías y la presencia de órdenes se manifiestan en la selección de los instrumentos, la modificación de los instrumentos es el resultado de un cambio en el orden político establecido. A través de los instrumentos procedimentales, la autoridad incentiva o restringe la participación de actores estatales o no estatales.

Cuando establecen su tipología en dos dimensiones de análisis por un lado nodalidad autoridad tesoro y organización y por otro instrumentos sustantivos y procedimentales, Howlett establecen una forma para estudiar una política y su cambio que se aparta de la concepción que considera a las políticas como las soluciones necesarias a problemas ya discutidos. La clasificación de los instrumentos en sustantivos y procesuales muestra que la política es un producto de los arreglos alcanzados entre diferentes actores, que de esta forma imponen un orden, entonces, las políticas aparecen como el resultado de la gobernanza.

Los instrumentos de autoridad han existido desde el mismo momento del nacimiento del Estado moderno. Son instrumentos primarios en cuanto definen la forma cómo se proporcionan bienes o se ejecutan servicios. A través de estos instrumentos la administración pública con el uso del poder coercitivo que dispone por mandato de la ley hace cumplir con las disposiciones que emanan de las autoridades legítimas. En estos instrumentos se

manifiesta la autoridad del Estado y la amenaza del uso de la fuerza constituye su medio de acción sobre los actores. El poder de estos instrumentos radica en la demostración del poder legítimo que disponen las autoridades para hacer cumplir con sus disposiciones. Dentro de ellos se cuentan las leyes, reglamentos, decisiones judiciales en donde se determinan los derechos y facultades tanto de autoridades como de los restantes actores de políticas.

Estos son los medios que dispone la autoridad para hacer cumplir con sus decisiones y su uso como instrumentos de políticas plantea varias cuestiones: Si bien las leyes se respaldan en el poder legítimo que dispone el Estado, su efectividad, está relacionada con la voluntad de los diferentes actores para acatarlos. Las autoridades no siempre se encuentran con las capacidades necesarias para hacer cumplir con las leyes y reglamentos más aun cuando estos instrumentos están destinados al cumplimiento de todos los ciudadanos. No siempre la amenaza del uso de la fuerza o la presencia del poder público, sin que esta presencia se haga efectiva, compelen a los diferentes actores a acatar la ley. Entonces, la efectividad de estos instrumentos está relacionada con aquello que Max Weber denominaba como legitimidad o la voluntad que los subordinados del poder público tienen para acatar con las leyes o demás disposiciones emitidas por el poder público y cumplirlas (Weber, 2002; 172).

Más allá de su existencia como normas jurídicas imperativas debe señalarse la importancia de las leyes como instituciones políticas. Tanto en la existencia de instrumentos de autoridad (su discusión y vigencia) como en su posterior ejecución se manifiesta la acción de gobierno. En su dimensión sustantiva, las leyes, reglamentos o disposiciones legales definen la distribución de bienes o la prestación de servicios mientras en su dimensión procesual, es decir en su proceso de creación y aplicación, se va a descubrir el orden imperante que las creó.

Howlett destaca el papel que cumple la dimensión procesual en los instrumentos de autoridad. Si bien las leyes definen políticas y establecen órdenes, la creación y la aplicación de la ley son procesos en donde los actores pueden redefinir o establecer nuevos órdenes. Las leyes están sujetas a constantes procesos de reinterpretación que dependen de las fuerzas políticas imperantes.

Por nodalidad Christopher Hood se refiere al ejercicio de la capacidad que el Estado mantiene cuando ocupa una posición privilegiada o estratégica y así controlar la existencia de un determinado problema. Cuando se encuentra en lo que Hood denomina como nodo o punto focal, la autoridad administra flujos de información y datos que le permiten orientar a los actores hacia una determinada forma de ver y resolver un problema público de tal manera que,

sin utilizar acciones directas y coercitivas como ocurre con el uso de leyes o reglamentos, la autoridad puede gobernar con el uso de estos instrumentos (Hood y Margetts, 2008: 21).

Las características de estos instrumentos y su influencia ya fueron observadas desde tiempo atrás. Siempre se ha destacado el papel que desempeñaron las estadísticas, los censos y las variables que se utilizan en la imposición del Estado moderno sobre el Estado feudal. El uso de sistemas unificados de pesos y medidas permitió abandonar las formas tradicionales de control de la población para asumir formas modernas y centralizadas de control. Los criterios de recopilación, selección, tratamiento de datos muestran la lucha de poder y hegemonía sobre la construcción de un problema público entre diferentes actores. El lugar y la situación en que se encuentra la autoridad frente al flujo de información que un problema genera le permite influir sobre su control y resolución, los datos presentados orientan la resolución del problema público, de allí el carácter de instrumento y del uso de la nodalidad como un criterio para clasificar los instrumentos.

Dentro de la política petrolera se consideran los informes anuales y financieros de las empresas públicas, ministerios, informes de expertos, las estadísticas que muestran datos de situación de la industria y los niveles de reservas, producción y consumo. Estos instrumentos proporcionan una forma de entender un problema en la política petrolera y orientan el debate que se produce entre actores estatales y no estatales. A través de ellos, la autoridad da prioridad a la resolución de determinados problemas como ocurrió cuando dentro de la política petrolera venezolana, en 1993 PDVSA presentó sus estadísticas sobre reservas, producción y consumo para mostrar a los miembros de la Asamblea Nacional la necesidad de incrementar la producción petrolera en Venezuela. La dimensión procesual de los instrumentos de nodalidad aparece en los informes de gestión de las diferentes entidades que muestran los principales intereses de los actores para orientar la política.

Las modalidades o formas de organización que adoptan las autoridades cuando tratan de resolver un problema también se consideran como instrumentos de políticas públicas. Si bien la organización no actúa en forma directa como ocurre con los instrumentos de autoridad o no permite orientar un problema como ocurre con los instrumentos de nodalidad, la forma que adopta la administración para resolver el problema se constituye en otra expresión del gobierno (Hood y Margetts, 2008: 78). Se consideran como instrumentos de organización de carácter sustantivo las modalidades que adopta la autoridad para entregar un bien o cumplir con un servicio; mientras, en su dimensión procesual, se consideran instrumentos de

organización a las transformaciones en la estructura de las organizaciones que proveen bienes y servicios.

Dentro de las políticas de nacionalización, en la dimensión sustantiva tanto en Ecuador como en Venezuela, se han creado sistemas de organización por un lado para ejecutar la actividad petrolera (empresas públicas) y por otro lado para gestionar supervisar la actividad (ministerios y demás dependencias administrativas) En los años setenta se produjo la nacionalización de la industria petrolera venezolana y apareció como empresa estatal PDVSA. En Ecuador, en 1973 aparece ECPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana), que en 1991 se transformó en PETROLECUADOR.

En la dimensión prosesual, se cuentan como instrumentos de organización a las reorganizaciones administrativas. Tanto en Ecuador como en Venezuela se produjeron reorganizaciones en el sector petrolero en la década de los años noventa. Esta reorganización fue una manifestación de la existencia de políticas de apertura. Estos sistemas de organización luego fueron modificados en el periodo de la renacionalización que se ejecutó una década después. PDVSA, a través de las empresas mixtas, asumió la totalidad del control de la industria petrolera venezolana.

Por instrumentos de tesoro Hood reconoce todos los recursos que tienen la capacidad de provocar intercambio entre ellos los recursos económicos y rentas que dispone la autoridad y puede disponer de su distribución (Hood y Margetts, 2008: 78). En su dimensión sustantiva, a través del incentivo económico las autoridades intervienen en el mercado para favorecer o detener la realización de determinadas actividades en el mercado. También, dentro de estos instrumentos, aparecen los subsidios.

2.3. Tres niveles de análisis: Los estilos de implementación, objetivos de políticas y coherencia de los instrumentos

Michael Howlett realizó un tercer aporte en el análisis de instrumentos que es el análisis de las consecuencias del cambio. La identificación del objeto de estudio se presenta como una de las tareas más complejas dentro del análisis de políticas públicas. Este problema corresponde a la selección de la variable dependiente dentro del análisis. Las políticas, sus objetivos y sus instrumentos se hacen visibles en la ejecución de programas, pero, los programas no son, por sí mismos, la política a estudiar (Cashore y Howlett, 2009: 35). Howlett resolvió este problema con la creación del concepto de campos de política y los estilos de implementación.

En primer lugar, cuando resuelve un problema público, la autoridad escoge un mix de instrumentos, es decir, una serie de instrumentos sustantivos y procesuales que van a resolver un problema. La forma cómo la autoridad combina los instrumentos se denomina estilo de políticas. Un estilo de política obra dentro de un campo que es el espacio objetivo de investigación donde un conjunto de instrumentos opera. En función del número de actores involucrados y el de programas existentes el campo de aplicación de una política puede ser simple o complejo. Dentro de los campos simples la autoridad tiene mayor capacidad de acción mientras que en los campos complejos esta capacidad se reduce.

En palabras de Howlett, por la existencia del estilo de políticas, la selección y la aplicación de instrumentos no quedan librados al azar o a la lógica de las consecuencias de los actores. Las capacidades de los Estados y la legitimidad de la autoridad son factores que determinan y condicionan la selección de los instrumentos a utilizarse. Cuando el Estado sufre crisis de legitimidad se establece un determinado estilo de políticas: la autoridad selecciona los instrumentos de mayor intervención (los de autoridad, por ejemplo) para generar un cambio estructural en la posición de la autoridad pública y la posición del Estado sobre los otros actores. Mientras que una autoridad legitimada puede establecer mecanismos de menor intervención sobre los actores, como en el caso del cambio de parámetros técnicos efectuados para la corrección de un objetivo sin que se produzca un mayor cambio sobre la política pública que se ejecute.

Cuando Howlett propuso el análisis a través de la división en instrumentos sustantivos y procedimentales, junto con el uso del concepto de estilo de implementación que opera dentro de un campo de política también establece que una política no se muestra en un solo nivel de abstracción. Siguiendo el trabajo de Peter Hall sobre paradigmas de políticas Howlett plantea el análisis de la política en tres niveles: Un nivel macro que contempla la parte estructural de una política, aquellas normas, principios y conceptos que ordenan la intervención que hace la autoridad frente a un problema público. Un nivel meso que incluye el análisis de los problemas, objetivos, metas e instrumentos que se establecen dentro de una determinada política en particular y un nivel micro que se refiere a las calibraciones y ajustes técnicos que se hacen a los instrumentos para el eficaz cumplimiento de políticas (Cashore y Howlett 2007, 535).

A través de esta metodología, por un lado, se materializó la propuesta de Peter Hall que considera a una política como la manifestación de un proceso de aprendizaje social y en tal

sentido se analiza la posibilidad del cambio en diferentes órdenes, desde el primer orden que implica las calibraciones técnicas de los instrumentos, el segundo orden, los objetivos de políticas y el tercer orden que se refiere a lo que Hall denomina como cambio paradigmático.

Pero, a través de esta tipología, también se cuestiona la teoría de Hall en tanto, el paradigma de políticas, tal como lo afirma Guillaume Fontaine no es una teoría sino una metáfora, en cuanto más que un concepto que define el cambio, el paradigma muestra niveles de profundidad en el cambio (Fontaine, 2015: 91). No todo cambio de políticas implica la existencia de nuevos paradigmas; pero, los cambios de políticas se realizan a diferentes niveles y estos modelos permiten entender la profundidad de esos cambios y la influencia de las instituciones (Fontaine, 2015: 92). Cuando se produce un cambio de políticas pueden ocurrir modificaciones en diferentes órdenes: Desde los ajustes técnicos que permiten adaptar una política a un problema pasando por la modificación de los objetivos de las políticas y en un tercer orden pueden modificarse las reglas generales, valores y concepciones que determinan la forma como un problema público es resuelto por parte de la autoridad (Fontaine, 2015: 93).

La selección del estilo de implementación se encuentra marcado por dos variables: las capacidades que dispone el Estado para resolver el problema público y la legitimidad que posee frente a los restantes actores. Estas variables exógenas marcan la permanencia o cambio de un estilo de implementación. Entonces, la selección de un instrumento no se presenta como un proceso sujeto a la voluntad política de la autoridad que trata de aplicarlo, variables como la capacidad y la legitimidad influyen en la selección del instrumento y definen el estilo de implementación.

Con el uso de esta metodología Howlett también mostró que no existe la dicotomía que se había establecido entre los defensores de la teoría de los equilibrios puntuados y el incrementalismo, discusión con la que se abrió la investigación sobre el campo de políticas (Cashore y Howlett 2007: 537). El proceso de instrumentación tiene carácter complejo y puede presentar las dos formas de desarrollo; la modificación de los parámetros y los instrumentos puede ser el resultado de cambios incrementales, en tal caso se produce un periodo de estabilidad dentro de la política investigada. Pero, el cambio de los presupuestos generales de una política pública responde a un patrón general de modificación de la política, este se produce cuando los instrumentos, parámetros y las políticas no responden a las demandas y requerimientos que se le plantean.

Esta propuesta metodológica de análisis de instrumentos se ocupa de lo que Lascoumes y Le Galès denominaron como proceso de instrumentación y los factores que influyen en su modificación, en estos términos admite la existencia de patrones incrementales de cambio o modificaciones generales de las políticas que opera tanto a corto como a mediano y largo plazo. Este cambio general puede producirse por la apertura de ventanas de oportunidades políticas generadas por los actores bajo determinadas circunstancias (coincidencia de tres factores: presencia de problemas, propuesta de soluciones y existencia de la coyuntura política favorable), teoría que fue propuesta por John Kingdom (Cashore y Howlett; 2009: 35).

Capítulo 3

El Nacionalismo en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela

La presencia del nacionalismo en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela tiene ya varias décadas de duración. La existencia de esta tendencia se manifestó en las normativas donde se establecieron las modalidades de intervención del Estado y las condiciones bajo las que operan compañías privadas en el sector. Como principales medidas de la nacionalización, en los dos países se establecieron, determinadas reglas en el reparto de la renta, unidades administrativas dentro de la función ejecutiva para vigilar las actividades hidrocarburíferas y se crearon compañías estatales que administraron partes significativas (o la totalidad) de la industria petrolera. La renta petrolera obtenida a partir de los años 70 del siglo pasado permitió un sustancial incremento de los ingresos fiscales, y transformó los sistemas económicos de los dos países en especial en el caso ecuatoriano.

La presencia del nacionalismo planteó varias interrogantes sobre la intervención del Estado y su relación con el incremento de la renta petrolera. Dentro de las tesis que se plantearon para resolver estas preguntas, la más extendida, proveniente de las tesis de la maldición de los recursos, menciona que el nacionalismo es la consecuencia de altos niveles de renta que son captados por los Estados donde se realiza la producción. Este ejercicio es realizado en nombre de la protección al sistema económico y social, que, al tratarse de sistemas económicos fundados en la explotación de recursos naturales, alcanzan poco grado de desarrollo y democratización. Así se crean sistemas económicos y políticos dependientes de la renta petrolera y que, además, por los escasos niveles de rendición de cuentas, generan corrupción, polarizan la concentración de la riqueza, promueven relaciones autoritarias y paternalistas entre autoridades y ciudadano. La renta petrolera promueve la existencia de Estados centralizados con escaso control sobre el territorio y la población.

Terry Lynn Karl al definir este proceso se refirió a la formación del petrostate (petroestado), y en su análisis estableció la existencia de una relación intrínseca entre renta petrolera y nacionalismo. La renta que produce la explotación de recursos naturales, en especial el petróleo, es trasladada al Estado como propietario de los recursos y permite a la autoridad el establecimiento de sistemas de gobierno que, a falta de instituciones públicas modernas capaces de construir ciudadanía, tratan de controlar el territorio a través de los recursos que se obtienen de la actividad petrolera (Karl, 1997: 47).

Este Estado es una institución con capacidad para controlar espacios geográficos; pero, carece de capacidad para dirigir, vigilar y orientar a las élites económicas y políticas queda sujeto a las presiones que ejercen estos grupos, quienes se encuentran en competencia por captar el acceso a la administración y los recursos estatales. En tanto el flujo de renta que proviene de la explotación de los recursos naturales se convirtió en la principal y dominante fuente de creación de riqueza apareció este modelo de Estado que pervive y depende de las fluctuaciones de los precios del producto en el mercado internacional (Karl, 1997: 47).

Estas explicaciones, que se mantienen como tesis dominantes al discutir sobre nacionalismo fueron rebatidas por la mecanicidad de su explicación y la circularidad de sus argumentos (Rosser, 2006: 22). Se han presentado análisis desde la sociología de la acción pública que proponen realizar una revisión de la complejidad que ofrecen las relaciones entre actores del Estado, mercado y sociedad dentro del sector petrolero. Estas explicaciones establecen como variable de análisis más que el recurso y la renta que este genera, el diseño y ejecución de la política petrolera para, desde los instrumentos de políticas, establecer las relaciones existentes entre actores e instituciones políticas y así explicar la existencia y efectos del nacionalismo (Fontaine, 2010. 117).

En este capítulo se presenta la aparición del nacionalismo en Ecuador y Venezuela y sus efectos. Desde el análisis de varios instrumentos sustantivos y procesuales: Las leyes y sus reformas, los contratos y su renegociación, los modos de organización y su reforma. Las explicaciones al nacionalismo petrolero no solo se encuentran en el proceso que genera la renta petrolera. El nacionalismo en estos dos países es el resultado de relaciones dinámicas y complejas que se establecieron en el sector petrolero. Sus orígenes aparecen tanto en las relaciones de dependencia creadas entre consumidores y productores al desarrollarse la industria, así como en los acuerdos a los que llegaron los actores del sistema político en estos dos países (Fontaine 2010: 115). Estas relaciones crearon en estos países modos de gobernanza jerárquica, que ha sido la principal consecuencia de la implantación del nacionalismo.

La dependencia creada entre los principales consumidores al crudo proveniente de países productores de petróleo, así como la demanda de mayores niveles de desarrollo económico e industrial en los productores abrió en los años setenta, las posibilidades para el establecimiento de un nacionalismo que utilizó varios instrumentos para alcanzar estos objetivos como la creación de empresas petroleras de propiedad pública, mecanismos de

repartición de la renta petrolera, (regalías e impuestos sobre los actores del sector) modelos de contrato (las concesiones).

Este es el escenario donde se generó el nacionalismo en Venezuela y Ecuador en los años setenta. La mayor parte de productores vieron en el petróleo y la renta petrolera una forma de alcanzar mejores condiciones para el desarrollo económico. Los países productores no solo vieron su papel como beneficiarios de la renta petrolera sino como administradores de la industria. Pero, al mismo tiempo, estas demandas se vieron limitadas por la falta de capitales, tecnologías y experiencia en la administración de la producción de crudo; estas limitaciones dejaron en evidencia la dificultad de una nacionalización radical. Si bien en 1976 la industria petrolera venezolana fue nacionalizada, este proceso se produjo en forma consensuada con las compañías operadoras cuando los plazos de las concesiones pactados en 1943 se encontraban cerca de su finalización.

3.1. La aparición del nacionalismo en Venezuela

Venezuela es, junto con Persia, México y lo que se denominaba como el imperio ruso, uno de los lugares donde se inició la exploración y explotación de petróleo en el mundo a inicios del siglo XX. A partir de ese momento, la industria petrolera venezolana ha seguido las vicisitudes de la formación de aquello que se denominó como una actividad global por naturaleza (Fontaine, 2003: 56). En 1914 la transnacional holandesa Shell descubrió el yacimiento Mene grande cerca del Lago de Maracaibo y así se inició la producción de petróleo a gran escala ejecutado por las compañías transnacionales. En la década de los años treinta, apoyado en sus inmensas reservas localizadas en su mayor parte en el Lago de Maracaibo Venezuela se convirtió en el primer exportador mundial de crudo, posición que ocupó hasta cuando fue desplazado por la producción proveniente de los países de Medio Oriente a mediados de los años cincuenta.

El primer instrumento que utilizó el gobierno venezolano, como propietario del recurso para permitir su explotación, fue la concesión petrolera (Mommer, 2008, 76). Por este mecanismo, el Estado concede el derecho a explorar en una determinada parte del subsuelo la existencia de recursos naturales y luego confiere el derecho a explotarlos si estos recursos son hallados. A cambio de la concesión, el Estado, como propietario del subsuelo recibe en contraprestación una cantidad económica por el área entregada y por el crudo obtenido. Esta modalidad fue aplicada en la explotación de minas y obtención de metales preciosos por parte de la corona española en el periodo colonial y continuó vigente para la explotación de minas

cuando las colonias americanas se independizaron; luego, fue aplicada para la explotación petrolera (Mora Contreras, 2012: 17).

La explotación a través de concesión estableció relaciones de largo plazo entre las compañías petroleras y los países productores. Por un lado, las compañías demandaban grandes plazos de duración en los contratos para obtener la cantidad máxima de rentabilidad y recuperación de las inversiones en infraestructura y tecnología realizadas y por otro, los Estados requerían de flujos estables de renta para financiar las cuentas fiscales, renta que provenía de estos contratos (Mommer, 2008: 28). Así es como la renta petrolera se convirtió en fuente importante de divisas y rentas que, en casos como el venezolano transformaron la economía del país en las décadas siguientes.

En la década inicial de la explotación en Venezuela, la compañía angloholandesa Shell que en los años veinte fue la propietaria de buena parte de las concesiones; pero, en forma inmediata debió compartir la explotación con las compañías petroleras norteamericanas que, en los siguientes años, pasaron a controlar la mayor parte de la producción petrolera en Venezuela (Betancourt, 1986, 62). Este escenario no ocurrió solo en Venezuela, el naciente mercado global del petróleo estaba controlado por el acuerdo de las siete grandes compañías petroleras de aquel tiempo que establecieron sus reglas dentro de sistemas económicos industrializados donde los hidrocarburos reemplazaban al carbón como fuente energética primaria.

En las dos primeras décadas del siglo XX, en el gobierno de Juan Vicente Gómez las concesiones petroleras fueron entregadas a operadoras petroleras en forma indiscriminada, sin límites de espacio y tiempo, por las que el Estado venezolano recibía como contraprestación una pequeña cantidad de la renta petrolera que se produjo. Pero, ya desde 1920 se dictaron las primeras leyes que se referían en forma exclusiva al petróleo donde se estableció la propiedad pública sobre el subsuelo y por tanto el derecho a obtener réditos económicos (regalías) por la concesión del derecho de uso del suelo (Betancourt, 1986: 68).

Para la década de los años 30 la renta petrolera se transformó en la principal fuente de financiamiento de los ingresos fiscales (Betancourt, 1986: 78). La economía venezolana se transformó en forma drástica y acelerada a raíz de la expansión de la industria petrolera. Mientras los ingresos obtenidos por las exportaciones tradicionales como café y cacao perdían importancia, los volúmenes de renta petrolera que recibió el país se incrementaron en forma considerable (Perez Alfonzo, 1986: 84). Esta transformación económica se realizó a la sombra

de un régimen político de carácter autoritario que fue apoyado por las fuerzas armadas y combatido por los nacientes partidos políticos que reclamaban la instauración del sistema democrático formal, elecciones libres y un reparto equitativo de la renta petrolera entre el Estado venezolano y las compañías operadoras.

En el panorama del mercado internacional de petróleo una gran transformación se hizo visible desde los años cuarenta. Impulsado por su bajo costo, el petróleo reemplazó en forma definitiva al carbón como principal fuente energética para el transporte y la industria (Ruiz Caro, 2001: 14). El consumo mundial de hidrocarburos comenzó a mantener como principal fuente de abastecimiento a los yacimientos ubicadas en Oriente Medio, territorios que se habían independizado de sus metrópolis coloniales en la segunda década del siglo XX. Este territorio desplazó a Venezuela de la cabeza en la exportación mundial de crudo en los años cuarenta. Para finales de la segunda guerra mundial, por primera vez, en los Estados Unidos las importaciones de crudo superaron el volumen de producción. El suministro de hidrocarburos en los grandes consumidores comenzó a depender del crudo obtenido fuera de sus fronteras por lo que sus gobiernos contemplaron la provisión de hidrocarburos como un problema de seguridad nacional (Le Billón, 2001: 562).

Mientras se desarrollaba la guerra, el gobierno de los Estados Unidos, cuyas fuerzas armadas se encontraban involucradas en la contienda, procuró encontrar acuerdos políticos y comerciales con los países productores de hidrocarburos para garantizar la seguridad de sus suministros petroleros. El petróleo se había convertido en un recurso estratégico para la economía de los Estados Unidos, pues, para los años cuarenta el petróleo desplazó en forma definitiva al carbón como recurso energético primario. El gobierno norteamericano ofreció a los países que suministraban hidrocarburos cooperación económica y apoyo político a cambio de suministro seguro de hidrocarburos para sostener el creciente consumo (Mommer, 2008: 94).

En este periodo se conformaron las principales instituciones políticas de Venezuela. Tras la finalización de la larga dictadura de Juan Vicente Gómez en 1935, le siguieron varios regímenes autoritarios que fueron enfrentados por el partido Acción Democrática, fundado y organizado por Rómulo Betancourt. En 1945 tras un golpe de Estado, Betancourt asumió la presidencia y convocó a elecciones en las que resultó vencedor. Pero, para 1948 su sucesor, Rómulo Gallegos fue derrocado por las Fuerzas Armadas quienes tomaron el poder y permitieron que Marcos Pérez Jimenez establezca otro régimen autoritario que duró hasta

1958 cuando, una coalición entre militares y partidos políticos proscritos por la dictadura, tomaron el poder e instauraron en forma definitiva el régimen democrático en Venezuela.

En el sector petrolero este periodo también vería grandes cambios y el establecimiento definitivo del nacionalismo en los diferentes instrumentos de la política petrolera venezolana. El gobierno de Isaías Medina Angarita intentó aprovechar las condiciones favorables que le presentaba la coyuntura internacional y propuso nuevos instrumentos para mejorar los porcentajes de repartición de la renta entre el Estado venezolano y las compañías operadoras dentro de una nueva Ley de Hidrocarburos. Para la discusión de este instrumento de autoridad el gobierno trató de aglutinar a todos los actores internos, incluso a los partidos políticos de oposición como Acción democrática.

Pero, el gobierno también debió consensuar la aplicación de la nueva ley con las compañías operadoras y el gobierno norteamericano. Estos actores trataron de evitar una nacionalización de la industria como la que había ocurrido en México donde se extinguieron todos los derechos de las compañías privadas. Por iniciativa del gobierno y para evitar oposición al mismo fuera del país, el proyecto de ley fue enviado a consulta de un comité de expertos que fue sugerido por el gobierno de los EEUU.

El gobierno de Medina Angarita pugnaba por establecer relaciones equitativas en el reparto de la renta mientras los partidos políticos de oposición trataban de prevenir una mayor intervención de intereses extranjeros en Venezuela. De allí que, en la nueva normativa se reconoció la existencia de derechos ya establecidos, pero estos debieron sujetarse a las nuevas condiciones establecidas en la ley.

La nueva ley de hidrocarburos modificó las condiciones que se habían establecido en los contratos de concesión de décadas anteriores. Para limitar la oposición de las compañías petroleras, los derechos que mantenían las operadoras privadas fueron renovados, pero se determinó un plazo de duración de las mismas (50 años desde su renovación). Esto trajo como consecuencia un mayor tiempo de permanencia de las concesiones existentes, pero fijó un límite a la permanencia de las compañías extranjeras y daba la posibilidad de revertir la concesión hacia el estado venezolano que era la aspiración del nacionalismo desde la década anterior (Mommer, 2008: 96).

En cuanto a instrumentos de tesoro, en la ley se estableció un nuevo esquema de distribución de la renta petrolera. Desde 1943 la participación del Estado en la renta petrolera creció y se

equiparó a las condiciones ya existentes dentro del territorio de los Estados Unidos. Por concepto de regalía, el Estado venezolano debía percibir la sexta parte de la renta que generaba el petróleo y además las compañías aceptaron la existencia de un nuevo tributo, el pago del impuesto sobre la renta (el 10% de la renta anual). La suma de los valores determinados por regalías e impuesto a la renta otorgó al fisco el derecho a obtener el 46% de la renta petrolera (Mommer, 2008: 110).

Para 1948, en la primera presidencia de Romulo Betancourt el gobierno venezolano impuso a través de una reforma en la legislación tributaria de Venezuela una nueva distribución de la renta petrolera. Los porcentajes de distribución de la renta se repartieron en partes iguales entre las compañías operadoras y el Estado. Tras la oposición inicial de las compañías, estas aceptaron la medida pues el precio del barril de petróleo se había elevado de 1,90 a 2,15 dólares entre 1945 y 1948. Esta forma de distribución luego se generalizó en las relaciones entre Estados y las compañías operadoras de todos los países productores en el mundo (Mommer, 2008: 120), siendo este uno de los puntos reivindicados y difundidos por el nacionalismo en los países productores.

El sistema democrático que imperó en Venezuela desde 1958 fue el resultado del acuerdo entre tres de los cuatro partidos políticos que habían participado en la caída de Marcos Pérez Jimenez: Acción Democrática (AD) de tendencia socialdemócrata, Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI) de tendencia demócratacristiana y Unión Republicana Democrática (URD) de tendencia centrista. Estos partidos establecieron un compromiso que consistía en defender la Constitución Política que se dictaría en 1961, formar un gobierno de coalición, establecer puntos programáticos compartidos para el gobierno de 1958 y respetar el resultado de las elecciones de 1959. Sobre estos acuerdos se asentó el sistema democrático venezolano en los siguientes 40 años pues su aplicación continuó cuando el acuerdo inicial suscrito en Punto Fijo concluyó.

Punto importante de los acuerdos era el tratamiento de la renta petrolera y las relaciones que debía mantener el régimen democrático con las compañías petroleras. Dentro de la Constitución venezolana aprobada en 1961 se estableció como requisito para la vigencia de nuevas concesiones petroleras, la aprobación por parte de la Asamblea Nacional. A través de estas disposiciones, por una parte, se aseguró la necesidad de alcanzar acuerdos políticos entre los actores involucrados, y por otra se trató de evitar el uso indiscriminado de la concesión por parte de los diferentes gobiernos. El otorgamiento de concesiones había sido un

instrumento utilizado por los diferentes gobiernos para obtener mayores recursos económicos que luego les permitía incrementar su poder. Este proceso había otorgado a las compañías operadoras una creciente influencia de sobre los actores y el sistema político (Perez Alfonzo, 1986: 40).

La existencia de estos acuerdos e instrumentos dio por resultado que desde 1958 hasta 1975 ninguna administración otorgara nuevas concesiones y tampoco se planteara la renovación de las concesiones ya existentes por lo que, en forma inexorable, las compañías operadoras privadas debían abandonar el territorio venezolano en 1983 cuando se cumpliera el plazo de vigencia para las concesiones otorgadas bajo las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos de 1943.

Este nacionalismo dentro de la política venezolana se vería fortalecido y alcanzó difusión entre todos los países productores por los acontecimientos que ocurrieron en el mercado internacional de petróleo en la década de los sesenta. En 1959 las petroleras transnacionales decidieron en forma unilateral reducir los precios de referencia del barril de petróleo en perjuicio directo de los productores que vieron afectada su participación en la renta petrolera por la devaluación que experimentó el dólar en aquel periodo de tiempo¹. Frente a esta medida y para contrarrestar tanto la política de cuotas como la fijación de precios de referencia, los principales países productores del planeta, (Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait) entre los que también se encontraba Venezuela, decidieron establecer una organización que defendiera sus intereses dentro del mercado internacional, así se constituyó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960 (Ruiz Caro, 2001: 15).

En la primera etapa de existencia de este cartel dominaron la agenda de esta organización una serie de preocupaciones comunes a sus miembros como la establecer instrumentos para la administración soberana de la industria petrolera y la defensa de los precios en el mercado (Ruiz Caro, 2001: 16). Los principales impulsores de la organización Arabia Saudita y Venezuela a través de sus representantes Juan Pablo Pérez Alfonzo y Tarik Al Yamani trataron de establecer una acción concertada entre productores para contrarrestar la influencia que ejercían las compañías operadoras. Entre las medidas que impulsaba la organización estaba la administración de los recursos petroleros por el propio país donde la producción se

¹ El precio de referencia es el valor que las partes establecen para el petróleo obtenido a boca de pozo. Sobre el precio de referencia se establece el pago de regalías y demás obligaciones económicas contractuales que mantiene la empresa con el Estado

realizaba para así adquirir mayor presencia y capacidad de decisión en el mercado. En la siguiente década se presencia adquirió mayor relevancia en el mercado internacional.

La formación de este cartel de productores se inscribió en lo que George Philips denominó como nacionalismo tercermundista. Entre las décadas de los 50 y 60 aparecieron una serie de organizaciones que agruparon a los países productores de materias primas que reivindicaron la propiedad de estos recursos como una vía para alcanzar el desarrollo económico. Este movimiento internacional se desarrolló en paralelo a los esfuerzos que se realizaron dentro de países productores de petróleo como Venezuela por desarrollar políticas petroleras autónomas de los intereses de las compañías transnacionales (Ruiz Caro, 2001: 22).

3.1.1. La nacionalización de la industria en Venezuela, el fortalecimiento de la OPEP y la creación de PDVSA

En los años setenta el gobierno venezolano pasó a considerar la administración directa de la industria como una posibilidad viable. Desde 1958 los partidos políticos mayoritarios habían acordado no otorgar más concesiones de las que se habían reconocido en 1943. En 1961, para defenderse de una devaluación que sufrió el dólar (moneda en que se cotiza el barril de petróleo y pagan las regalías) se produjo una reforma a la normativa tributaria por la que se elevó el porcentaje que el Estado debía percibir por concepto de impuesto sobre la renta en el caso de la industria petrolera y con esto el 62% de la renta petrolera pasó a manos del Estado venezolano. Las compañías operadoras trataron de oponerse a la medida amparándose en la existencia del acuerdo 50/50 y por la inviolabilidad de las condiciones establecidas en los contratos, pero, el gobierno se reafirmó en la capacidad soberana ya adquirida del Estado para discutir y establecer tributos a través de leyes aprobadas por las cámaras legislativas (Espinasa, 2006: 153).

A esta realidad interna, para acelerar el proceso de nacionalización en Venezuela se sumaron las circunstancias que ocurrieron en la dimensión internacional. La OPEP vivió su periodo de esplendor en los años setenta cuando los países que se encontraban afiliados a la organización generaban buena parte de la producción y poseían las mayores reservas de petróleo en el mundo. Desde su fundación, este cartel de productores reivindicó la capacidad que tenían los productores para administrar la industria y el derecho a mejorar sus porcentajes de distribución de la renta petrolera. En los años setenta el nacionalismo se difundió a través de las acciones que ejecutó el cartel. Para mediados de los años setenta se identificó al cartel como una de las variables determinantes en la fijación del precio. Dentro de un contexto de

transformación de las relaciones internacionales, Robert Keohane planteó a la OPEP como un régimen internacional y en esos términos una institución política con capacidad para determinar las reglas en el sector (Keohane, 1987: 88).

El régimen internacional puede ser definido como el conjunto de normas, reglas, procedimientos y prácticas que rigen una determinada área de las relaciones internacionales (Keohane y Nye 1988: 20). Si bien el concepto fue propuesto por Stephen Krassner, fueron Robert Keohane y Joseph Nye quienes difundieron este concepto para explicar las relaciones de cooperación e interdependencia existentes en las relaciones internacionales en la etapa final de la Guerra Fría. El régimen internacional, a través de sus normas y reglas impone un determinado orden dentro de las relaciones internacionales. Este orden está determinado por los intereses del Estado que ejerce la hegemonía y es aceptado por los subordinados por los beneficios que conlleva la existencia de un orden establecido dentro de las relaciones internacionales. En el caso del mercado petrolero los principales países productores, en los años setenta, a través de la OPEP, intentaron imponer este orden dentro del mercado internacional (Keohane, 1987: 188).

Una de las causas que impulsaron la elevación del precio del barril de petróleo en 1974 desde los 2 hasta los 15 dólares fue el embargo petrolero impuesto por los productores árabes a aquellos consumidores que apoyaron a Israel en la Guerra del Yom Kipur. Este acontecimiento es denominado como el primer choque petrolero y fue uno de los detonantes de la crisis económica mundial ocurrida a mediados de los años setenta. El embargo y la consiguiente elevación del precio de petróleo con el consiguiente desabastecimiento de gasolina en los principales consumidores en el mundo fue la demostración que los productores y en especial la OPEP estaban en capacidad de imponer sus condiciones al mercado internacional (Espinasa, 2006: 153). En este periodo, la OPEP mantuvo dentro de agenda la promoción del nacionalismo entendido este como la autonomía de los productores para tomar decisiones en política petrolera, y el rechazo a la injerencia externa en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos (Ruiz Caro, 2001: 17).

Para enfrentar las medidas adoptadas en el seno de la OPEP, los grandes consumidores se agruparon para proteger sus intereses. Estos países acordaron una serie de medidas que trataban de garantizar la seguridad en el suministro de petróleo como la creación de reservas estratégicas o el impulso a zonas no tradicionales de producción que no estuvieran relacionadas con los países de la OPEP. Entre estas medidas se acordó la creación de un

segundo régimen internacional encabezado por los Estados Unidos. Así aparece la Agencia Internacional de Energía (AIE) que es una organización internacional que trata de proteger los intereses de los consumidores, a través de la recopilación de información sobre energía y la adopción de medidas que tratan de evitar un eventual desabastecimiento de hidrocarburos.

Dentro de la política petrolera venezolana, para 1970 y tras treinta años de duración del régimen fundado en 1943, comenzó a acercarse el plazo de finalización de las concesiones que se habían suscrito con la vigencia de la Ley de Hidrocarburos. Las compañías operadoras comenzaron a reducir las inversiones en los yacimientos y el Estado venezolano trató de captar la mayor cantidad de renta posible a través de la elevación de las tasas de impuesto a la renta. Para 1972 el 90% de la renta petrolera era captado por el estado venezolano frente al 10% que percibían las compañías. La producción petrolera en Venezuela, luego de alcanzar su punto más alto en la producción en los años cincuenta (cinco millones de barriles de petróleo diarios), había descendido en los años setenta hasta los tres millones de barriles de petróleo diarios.

El primer paso dado para la nacionalización de toda la industria petrolera se produjo en 1970 cuando el gobierno venezolano aprobó la Ley de Reversión para el Estado de Infraestructura petrolera así para impedir la pérdida o salida de infraestructura en los yacimientos. El repentino incremento de los precios del barril de petróleo ocurrido 1972 y la reducción en las inversiones de las compañías privadas que veían cercana la fecha de terminación de los contratos, terminaron de convencer al presidente Rafael Caldera en 1973 sobre la necesidad de la nacionalización absoluta de la industria (Espinasa, 2006: 154).

En la primera administración de Carlos Andrés Pérez, iniciada en 1974 el fisco vio el incremento de sus ingresos como efecto de la elevación de los precios en el barril de petróleo. Estos recursos fueron utilizados en el financiamiento del programa de desarrollo conocido como “La Gran Venezuela” dentro del que se contempló la nacionalización de la industria petrolera. En este periodo, el país resultó beneficiario y receptor de grandes flujos de capitales provenientes del mercado internacional de crédito que llegaron al país siendo alentados por la bonanza petrolera y la crisis económica internacional (Monaldi y otros, 2006: 15). Al no existir la voluntad del gobierno venezolano por renovar las concesiones y previo al pago de una indemnización, las compañías privadas aceptaron adelantar el proceso de reversión y convertirse en proveedoras de bienes y servicios para la nueva empresa pública que administraría el sector. Es así que se convocó a la Asamblea nacional al debate para

discutir los términos en que se iba a producir la nacionalización de la industria. El 1 de septiembre de 1975, a través de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria Hidrocarburífera, se estableció el traspaso al Estado venezolano de la industria petrolera en infraestructura, activos, producción y reservas.

Para iniciar el proceso de nacionalización y evitar la paralización de actividades en la industria, se constituyó una empresa pública que asumió como principal tarea la administración, tanto de los yacimientos en producción como de las reservas existentes. El 1 de septiembre de 1975 se fundó Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), que, desde el 1 de enero de 1976 administró en forma efectiva y exclusiva la industria petrolera en Venezuela tanto de exploración y producción como de transporte, refinación y distribución de derivados dentro de Venezuela.

A partir de 1976 toda la industria petrolera se reorganizó alrededor de PDVSA. Esta nueva empresa estatal, por mandato de la Ley de nacionalización, adquirió autonomía administrativa y financiera del gobierno venezolano. La ejecución de esta operación entrañaba la dificultad de asumir estas funciones sin que resultara afectada la producción de petróleo; en segundo lugar, cada operadora había utilizado técnicas y modelos de administración propios y diferenciados, la nacionalización involucraba el compromiso de impedir la reducción en la producción o paralización de actividades (Espinasa, 2006: 153). Para resolver estos problemas, PDVSA adoptó el modelo organizativo de holding. Sobre la estructura de las cinco grandes operadoras privadas se organizaron sociedades anónimas de propiedad pública que se encargaron de la exploración y producción en todos los yacimientos existentes. Luego estas cinco empresas fueron reducidas a tres: Maraven, Corpoven y Petroven (Espinasa, 2006: 158).

Estas tres operadoras absorbieron la infraestructura, estructura organizativa, personal, información y técnicas que disponían las operadoras privadas y también la Corporación Venezolana de Petróleos CVP, empresa pública que se creó en los años sesenta. PDVSA, en calidad de propietaria de estas empresas y cabeza del holding empresarial, asumió el papel de coordinadora de toda la industria petrolera en Venezuela. La aplicación de este proceso permitió que la producción y exportación de crudo no se viera interrumpida. Entonces, la administración y operación del negocio continuó en gran medida bajo el control del personal de las anteriores empresas que reprodujeron los sistemas de organización y el uso de las tecnologías que habían aprendido en sus respectivas casas matrices.

Por la forma cómo se produjo el traspaso de la industria petrolera a PDVSA entre 1975 y 1976 se denominó a este proceso como una nacionalización moderada. Si bien el Estado venezolano asumió la propiedad de toda la industria petrolera, la administración de la industria continuó sujeta a la estructura administrativa de las anteriores empresas operadoras. PDVSA fue la sucesora y continuadora de una organización, personal y una filosofía de trabajo ya existente a la que bajo la nueva administración se le concedió autonomía de la restante organización estatal. Además, las anteriores operadoras se colocaron como proveedoras de los servicios necesarios para la ejecución de las actividades que debían realizar las nuevas empresas estatales (Espinasa, 2001: 144).

La autonomía administrativa y financiera que dispuso PDVSA constituyó a la empresa como una corporación que mantenía pocas relaciones con su propietario, el Estado venezolano. La empresa tenía la obligación de entregar los valores que por renta petrolera o reparto de dividendos le correspondían al Estado venezolano. Aunque el presidente de la república y el ministro de energía y minas, como representantes del Estado venezolano accionista único, tenían la capacidad de nombrar presidentes y gerentes, dentro de la empresa se establecieron reglas y sistemas de designación de cuadros directivos y técnicos que prevalecieron hasta 2001.

Este modelo de empresa pública creó una corporación dotada con grandes capacidades de intervención en la economía y la sociedad, incluso superiores a las del mismo Estado venezolano (Espinasa, 2006: 158). PDVSA concentró el uso de capital y tecnología de una de las zonas de explotación más grandes del mundo y en forma efectiva controló el flujo de dinero que genera la actividad. PDVSA recibió todas estas capacidades con la nacionalización mientras el estado venezolano mantenía limitaciones de organización y ejecución en la prestación de servicios públicos. Estas diferencias se vieron acentuadas en cuanto PDVSA comenzó a administrar la industria cuyos recursos generaron el 35% del producto interno bruto venezolano, el 90% de las exportaciones y los recursos que alimentan el 70% del presupuesto general del Estado.

Las capacidades de PDVSA se vieron reflejadas en las percepciones que los diferentes actores del Estado (función ejecutiva, Asamblea Nacional, ministerio del ramo) y de la sociedad mantenían sobre la empresa. PDVSA en este periodo fue presentada como un modelo de eficiencia administrativa (Espinasa, 2006: 155). Al disponer de recursos materiales y tecnológicos que el Estado venezolano no disponía la empresa absorbió actividades

periféricas a la administración del negocio petrolero como la distribución de productos de primera necesidad para sus trabajadores (alrededor de 40 mil para el año 2003), construcción de viviendas para su personal, organización de sistemas de transporte, que luego fueron demandadas por la administración pública para toda la población que le colocaron como competidor del estado. PDVSA adquirió cada vez mayor presencia e influencia dentro del sistema económico y social en Venezuela que le condujeron a proyectarse como actor de primer orden en los periodos siguientes de apertura y renacionalización.

Tanto los objetivos como los instrumentos empleados para ejecutar la nacionalización petrolera fueron el producto del consenso entre todos los actores políticos y sociales en Venezuela. La escalada del precio ocurrida en 1973 permitió la difusión del nacionalismo dentro de los miembros de la OPEP que aparece como un cartel que se encuentra en capacidad de dictar normas y un régimen para el mercado internacional de petróleo. La elevación de los precios del petróleo en los años setenta aceleró el proceso de nacionalización de la industria petrolera que fue acordado por todos los actores políticos involucrados. Este nacionalismo demandó acuerdo y negociación con las compañías operadoras, creó una unidad administrativa que continuó con las prácticas y técnicas de las compañías operadoras privadas, limitó la capacidad del estado para vigilar la administración de la industria petrolera.

3.2. La aparición del nacionalismo en Ecuador

A pesar que la explotación petrolera se inició en Ecuador en las primeras décadas del siglo XX en los yacimientos ubicados en la península de Santa Elena, la explotación a gran escala se inició a partir de 1972. El pequeño volumen de crudo que desde 1916 producía el yacimiento de Ancón, hizo que este recurso ejerciera un escaso impacto sobre la economía del país. La estructura económica estaba ligada a la exportación de productos agrícolas: El cacao en las primeras décadas del siglo XX y el banano en los años cuarenta y cincuenta. Esta situación cambió en forma drástica cuando en 1968 el consorcio Texaco Gulf, tras realizar exploraciones y perforar el pozo Lago Agrio 1 descubrió reservas de petróleo en el norte de la región amazónica ecuatoriana cuya producción podría generar beneficios, recursos que comenzaron a ser explotados en 1972 (Fontaine, 2003: 35).

La década de los sesenta se caracterizó por la inestabilidad política. En 1958 fue electo José María Velasco Ibarra para su cuarto periodo presidencial. Tras un conflicto con el legislativo fue derrocado y reemplazado en 1961 por su vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy. En 1963 las Fuerzas Armadas derrocaron a Arosemena y asumió el poder una junta militar

presidida por el Almirante Ramón Castro Jijón. En 1967 y luego de violentas protestas estudiantiles la junta militar entregó el poder a un gobierno provisional que convocó una asamblea nacional constituyente que convocó a elecciones presidenciales que se realizaron en 1967 y dieron la victoria por quinta y última vez a José María Velasco Ibarra que resultó electo presidente de la república para el periodo 1968 - 1972 (Varas y Bustamante, 1978, 120).

La concesión otorgada al consorcio Texaco Gulf se produjo en 1963 bajo los términos establecidos por la Ley de Minas de 1937 en donde se estableció la existencia de concesiones con la extensión de toda la región amazónica. El hallazgo de reservas comerciables en 1967 impulsó al ejecutivo que era presidido por Velasco Ibarra a proponer una nueva Ley de Hidrocarburos que reglamentara el sector, estableciera como periodo de duración máxima de las concesiones en 20 años, se limitara la extensión de aquellas que ya se hubieren otorgado a 200.000 has. y obligara la reversión a manos del estado ecuatoriano de las superficies otorgadas en exceso. En esta misma ley se determinó que el Estado concedería derechos de explotación a través de contratos de operación, con derecho a regalías con montos de renta superiores al vigente en la legislación anterior.

Cuando la producción petrolera estaba a punto de iniciarse, en febrero de 1972 se produjo un golpe de Estado contra el presidente Velasco Ibarra y se instaló un gobierno militar presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara. Este nuevo gobierno que se autodenominó como nacionalista y revolucionario estableció en sus políticas un nacionalismo modernizador que quedó expresado en su “Filosofía y Plan de Acción” En el discurso del General Guillermo Rodríguez Lara apareció como objetivo alcanzar desarrollo económico “haciendo las transformaciones que las élites no habían realizado en la vida de la república”. (Ortiz Batallas, 2006: 84). La fuente de financiamiento con que el gobierno trató de alcanzar sus objetivos era la renta petrolera.

Rodríguez Lara nombró como ministro de recursos naturales al Almirante Gustavo Jarrín Ampudia un oficial de pensamiento nacionalista, que tenía como inspiración el modelo político y administrativo establecido en Perú por el General Juan Velasco Alvarado. Este oficial impulsó la ejecución de una política en donde, en primer lugar, se declaró vigente la Ley de Hidrocarburos que se había discutido y aprobado en 1971 pero aun no era aplicada por conflictos entre el gobierno y las empresas que en ese momento realizaban exploración y explotación (Arauz, 2009, 53). El ministro demandó una renegociación de las condiciones en

que se habían establecido las concesiones petroleras. Estas se habían celebrado bajo el imperio de la legislación de 1937 que había sufrido varias modificaciones a través del tiempo, y para 1972 existían disputas sobre la extensión física de las concesiones otorgadas entre el Estado y las concesionarias pues, cuando estas fueron otorgadas, estas cubrían extensiones superiores al millón de hectáreas, dimensiones que, para 1972 se consideraban como lesivas para el interés nacional. Estas disputas también se extendieron sobre la ejecución de actividades de exploración, varias de las concesiones se otorgaron en 1967, con la expectativa de encontrar otros yacimientos, pero en ellos no se habían ejecutado actividades de exploración y el gobierno intentaba su reversión al Estado ecuatoriano.

Para obtener las reducciones de territorio en las concesiones que demandaba el Estado ecuatoriano, el ministro de minas y petróleo demandó la inmediata vigencia de las normas establecidas en la nueva Ley de Hidrocarburos, acción que fue realizada al iniciar la administración de Rodríguez Lara (Arauz, 2009, 53). Esta acción provocó un conflicto entre el Estado ecuatoriano y las concesionarias que demandaban el cumplimiento de las condiciones que se habían fijado en los contratos de concesión vigentes en forma previa a la existencia de la nueva ley y para obtener respaldo en la adopción de la política nacionalista, el gobierno decidió adherir el país a la OPEP, organismo que había logrado establecer un régimen entre los productores en defensa de sus intereses.

Si bien el volumen de producción con que Ecuador contribuyó al cartel de productores no ha sido considerado como significativo para la existencia de este bloque pues Ecuador siempre se ha mantenido como su socio más pequeño; con esta adhesión, el gobierno trató de conseguir apoyo internacional para asegurar autonomía en la política petrolera ecuatoriana (Fontaine 2003: 71). Uno de los objetivos con que se creó la OPEP fue la defensa de los intereses de los productores dentro del mercado internacional: lo que se concretaba a demandar por una parte el reparto justo de la renta petrolera entre los países miembros y las compañías operadoras y por otra parte reclamar por el derecho de los productores a disponer de las reservas y la producción en forma soberana. Cuando Ecuador se incorporó a la OPEP, este organismo ya aglutinaba los intereses de 10 de los productores más importantes. En el territorio de los países asociados se concentraba por lo menos el 70% de la producción y las reservas de crudo lo que otorgaba a la organización la capacidad de determinar las reglas del mercado internacional de petróleo.

En este periodo se fundó como empresa pública la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana

(CEPE), que, además de la exclusividad en la distribución interna de derivados, se encargó de la exploración y explotación de las concesiones que por exceso se habían revertido al estado de las compañías operadoras. Con la creación de la empresa estatal se trataba de, en un proceso continuado, adquirir la administración de la industria lo que involucraba no solo ejercer la propiedad de los paquetes accionarios o la infraestructura sino adquirir capacidades de organización y de gestión de la industria petrolera en Ecuador por parte del Estado. Para esto, se estableció dentro de la Ley de Hidrocarburos la expropiación (previo el pago de la indemnización correspondiente) del 25% del consorcio Texaco - Gulf que fue transferido a la empresa estatal (Arauz, 2009: 375).

Cuando las operaciones del oleoducto transecuatoriano se iniciaron en 1974 Ecuador producía y exportaba un promedio de 250 mil barriles de petróleo diarios que convirtieron el país en un exportador neto de petróleo. Si bien este volumen de producción le permitió al país convertirse en un productor mediano en la región, en el mercado internacional, Ecuador es considerado como un productor marginal con muy poca capacidad de influir en las tendencias generales de producción (Fontaine y Puyana, 2008: 4). El pequeño volumen de producción no significó que la presencia de este recurso no haya impactado en la economía ecuatoriana. En los años setenta los recursos que el Estado ecuatoriano percibió por concepto de renta petrolera se incrementaron por dos razones: La producción de crudo pasó de 2 mil a 250 mil barriles de petróleo diarios, pero, al mismo tiempo, cuando se inició la producción a gran escala en paralelo también el precio del barril de petróleo se elevó de 2,50 a 13,50 dólares. El Estado ecuatoriano vio incrementar en forma exponencial su presupuesto lo que se tradujo en un impacto en el sistema económico del país. El Producto Interno Bruto se incrementó en un 8% en el año 1974. El presupuesto del Estado de aquel año se equiparó a la suma de todos los presupuestos establecidos en la década de los años cuarenta. Ecuador vivió una bonanza económica sin precedentes originada en la renta petrolera durante toda la década de los setenta (Naranjo, 2006: 353).

3.2.1. El freno al nacionalismo en Ecuador

Mientras en Venezuela la nacionalización de la industria petrolera se concretó con la constitución de PDVSA y la administración de esta empresa de la totalidad de la industria petrolera venezolana, en Ecuador este proceso adquirió un rumbo diferente. Las limitaciones enfrentadas por el sector y las condiciones del sistema político limitaron el nacionalismo petrolero. En primer término, la cantidad de reservas que dispuso y la producción de crudo generada en el país, comparada con la producción y reservas de otros países y regiones se

considera como de carácter marginal en el mercado internacional; esta condición limitó la capacidad que el estado ecuatoriano, como propietario del recurso, pudo ejercer con la posesión del recurso. El estado ecuatoriano no podía administrar la industria (falta de infraestructura, personal técnico, capacidad de inversión) y por tanto no podía desarrollar su producción o reservas por sí mismo y con sus instituciones.

En segundo lugar, la dinámica política que se estableció alrededor de la dictadura de Rodríguez Lara impidió la creación de acuerdos para sostener este nacionalismo. De acuerdo con Fernando Bustamante, la línea de oficiales que fue inspirada en el movimiento nacionalista implantado por el General Juan Velasco Alvarado en Perú, no constituyó una mayoría en las Fuerzas Armadas y no logró establecer un consenso dentro de ellas sobre su continuidad. Tampoco esta línea logró establecer alianzas duraderas con otros actores dentro de los movimientos civiles pues, salvo el partido comunista, los restantes partidos políticos tradicionales (conservadores, liberales, Concentración de Fuerzas Populares y socialistas) expresaron su oposición abierta a la dictadura, mientras fuerzas políticas emergentes como la Izquierda Democrática, Frente Radical Alfarista, Partido Social Cristiano y Democracia Popular se encontraban en proceso de constitución y separación sus partidos originarios (Varas y Bustamante, 1978: 144).

Por esta razón, luego de transcurridos dos años del inicio de la bonanza petrolera, los primeros impactos negativos del fenómeno económico denominado como enfermedad holandesa se hicieron sentir sobre el país y afectaron el cuadro de alianzas políticas dentro de las Fuerzas Armadas que mantenían al general Rodríguez Lara en el poder (Naranjo, 2006: 71)². En septiembre de 1975 se produjo un golpe militar que, aunque frustrado, mostró la pugna existente entre los oficiales nacionalistas y tradicionalistas de las fuerzas armadas por el papel que debían desempeñar estas en el sistema económico y político del país. Mientras los primeros pugnaban por un mayor intervencionismo de las fuerzas armadas y el Estado dentro de la economía y la política, los segundos demandaban el retorno de los militares a sus funciones específicas y la entrega del poder político a las fuerzas civiles tradicionales (Varas

² Se denomina enfermedad holandesa al proceso económico que ocurre en países dependientes de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales. Los precios de estos recursos mantienen tendencias cíclicas en los mercados internacionales lo que genera la existencia de periodos donde estos sistemas perciben altos ingresos. Cuando esto ocurre, se produce en primer término una apreciación de la moneda nacional, lo que desencadena un proceso de migración de los capitales ubicados en sectores tradicionales a aquellos relacionados con la bonanza provocándose una descapitalización de aquellos. Pero, cuando el precio de los recursos baja y desaparece la bonanza, no solo se pierde la inversión ejecutada en estos sectores emergentes, se pierde también la capacidad de desarrollar los sectores tradicionales. Este proceso ocurrió en Ecuador a raíz del boom petrolero iniciado en 1972 (Naranjo, 2006: 353).

y Bustamante, 1978: 145).

El 1 de enero de 1976, el general Rodríguez Lara debió entregar el poder a un triunvirato militar conformado por oficiales de las diferentes ramas quienes detuvieron la ejecución del Plan de Acción nacionalista establecido en 1972 y comenzaron a estudiar un plan de retorno a la democracia que se concretó cuando se establecieron diferentes mesas donde, con la participación de fuerzas políticas emergentes y la oposición de las fuerzas políticas tradicionales, se discutió un proyecto de nueva constitución y sistema de partidos políticos.

Dentro de la política petrolera nacionalista, en el año 1976, una vez que se cumplieron los procesos de renegociación y adaptación de las concesiones a la normativa en 1972, el capitán Gustavo Jarrín Ampudia (que se había desempeñado como ministro de recursos naturales) fue designado como secretario general de la OPEP y luego fue reemplazado en sus funciones. La junta militar que sucedió a Rodríguez Lara, si bien nombró como ministro de recursos naturales a René Vargas Pazzos, un militar nacionalista, adoptó una posición moderada frente a las compañías privadas que se reflejó en la reducción de los precios de referencia establecidos para la repartición de la renta petrolera entre el Estado y las compañías operadoras (Dávalos 1979: 144).

En oposición a la aplicación de la normativa vigente para el sector desde 1972, Gulf decidió cesar sus actividades y retirarse de la industria petrolera en el país. El estado ecuatoriano debió adquirir el porcentaje de participación que esta empresa mantenía en el consorcio con Texaco; de esta forma, para 1975 el Estado ecuatoriano representada por CEPE pasó a mantener la mayor parte del paquete accionario del consorcio (62,5). Esta modificación no significó que la empresa estatal pasara a administrar los bloques petroleros, por acuerdo entre el Estado ecuatoriano y Texaco, fue esta empresa quien continuó con la administración de los yacimientos que disponía el consorcio hasta la finalización del contrato en el año 1992 cuando los derechos de explotación fueron revertidos al Estado ecuatoriano (Fontaine, 2002: 153).

Uno de los efectos de la presencia del nacionalismo en la política petrolera ecuatoriana se tradujo en la capacidad que adquirió el ministro de recursos naturales y luego el ministro de energía y minas para determinar esta política sin la participación de otros actores de veto. La Ley de Hidrocarburos de 1972 confirió al ejecutivo y al ministerio de recursos naturales no solo la capacidad administrativa de controlar la industria petrolera en Ecuador; la persona del ministro también asumió el papel de juez. En tal sentido, todas las reclamaciones y controversias administrativas judiciales quedaron sujetas a la decisión del ministro del ramo.

De la misma forma, el ministro de recursos naturales asumió la potestad de decidir sobre el ingreso de operadoras en el sector. A través de comités de contratación que eran presididos y dirigidos por el ministro y la Dirección Nacional de Hidrocarburos bajo la dependencia del ministro se ejecutaron y controlaron los procesos licitatorios de bloques petroleros. CEPE permaneció como la persona jurídica que representó al estado ecuatoriano en los contratos suscritos y como un organismo de apoyo técnico dentro de los procesos de selección y adjudicación ya sea de concesiones, contratos de asociación o prestación de servicios.

Desde este periodo, y luego en la apertura del sistema democrático en 1979, las cámaras legislativas en Ecuador no mantuvieron ninguna capacidad de autorizar o controlar los procesos de concesión y de suscripción de contratos con empresas operadoras. Las diferentes legislaturas y las fuerzas políticas que participaron en ellas se limitaron a discutir, aprobar o reformar la normativa legal para en ella establecer las diferentes modalidades contractuales tal como ocurrió con la discusión de la ley de Hidrocarburos en 1972. Con el retorno a la democracia ocurrido en 1979 las cámaras legislativas han sido el escenario de constantes pugnas entre un ejecutivo y su oposición en donde ninguna fuerza política concretó mayorías o acuerdos estables.

A pesar del escaso poder de Ecuador como productor dentro del mercado internacional de petróleo, el flujo de divisas provenientes de la renta petrolera permitió el inicio de un proceso de transformación económica y social en donde la Administración pública ocupó un papel central. Los valores que por concepto de renta petrolera recibió el Estado ecuatoriano permitieron la construcción de grandes obras de infraestructura (proyectos hidroeléctricos de Paute y Agoyán), prestación de servicios de salud y educación para la población, ejecución de programas de asistencia social, concesión de subsidios en el consumo de gas, electricidad y gasolina, así como programas de incentivo económico y protección arancelaria dirigidos a la industria (Larrea, 2006: 13). La existencia de la renta petrolera abrió la esperanza que, con el retorno a la democracia en 1979 se concretara una reforma política y económica en el país. La Constitución Política aprobada por referéndum en 1979 es el reflejo de esta esperanza (Fontaine y Fuentes, 2011: 81).

Capítulo 4

La apertura petrolera

Tanto Ecuador como Venezuela, en los años noventa aplicaron una serie de instrumentos que condujeron a la apertura de sus industrias petroleras y una mayor intervención del capital privado. Tras los dos choques petroleros en los años setenta, el precio del barril de petróleo descendió y con él, la renta petrolera que percibían los gobiernos de Ecuador y Venezuela lo que ahondó en estos países el problema del financiamiento de los presupuestos estatales. Una de las soluciones que se plantearon para resolver este problema fue el incremento en la producción de crudo lo que demandó de las autoridades una serie de cambios que significaron el abandono de sus políticas nacionalistas.

Existen tres factores que determinaron el cambio de la política petrolera en este periodo. En primer lugar, el mercado internacional de petróleo sufrió una transformación que afectó las relaciones de suministro de crudo entre grandes consumidores y productores. En segundo lugar, el precio del barril de petróleo mantuvo una tendencia a la baja durante toda la década de los años noventa y en tercer lugar, se desató en estos países una crisis política en estos dos países, crisis que abrió el debate sobre el papel que desempeñan los actores del Estado en la ejecución de la política petrolera de nacionalización y con ellos se propuso un cambio en los modos de gobernanza en ambos países que si bien continuaron siendo de carácter jerárquico, debieron ajustarse a las condiciones que les impuso un mercado internacional de petróleo cada vez más complejo en sus transacciones, dinámico en sus actores y volátil en los precios.

Las soluciones que desde el mercado internacional se dieron a este nuevo contexto se inscriben en lo que Dieter Helm denomina como paradigma de apertura en el sector energético. En sintonía con el pensamiento imperante en este periodo se incentiva a los productores a aceptar la intervención de compañías privadas en el sector para que su capital y tecnología permita la transformación del sector y el incremento en la producción (Helm, 2006: 16). En consecuencia, se producen reformas en los sistemas legales que tratan de eliminar las barreras a la inversión privada y se establecen modelos de empresas públicas que obran con autonomía frente a sus propietarios para así adquirir mayor eficiencia técnica.

La existencia de un nuevo escenario internacional en donde las relaciones entre productores y consumidores se modificó, generó nuevos problemas y soluciones que generaron otros instrumentos en la ejecución de la política. El proceso de apertura petrolera en Ecuador y

Venezuela fue una respuesta y una adaptación a nuevas reglas dentro del mercado internacional que transformaron el sector de tal manera que hizo imposible hablar del retorno del viejo nacionalismo que caracterizó a las políticas petroleras de estos países en los setenta y ochenta.

4.1. Las modificaciones en el contexto histórico

Para explicar la aparición del proyecto de apertura petrolera debe mirarse los acontecimientos que ocurrieron en el mercado internacional de petróleo en los años previos. Tras los dos choques petroleros (1972 y 1979) el precio del barril de petróleo sufrió un ascenso sostenido y alcanzó los 40 dólares en 1982, el valor más alto hasta ese momento en la historia de este recurso. Pero, este valor se redujo en forma drástica; en 1983 a 15 dólares y en 1986 descendió aún más, hasta los 6 que fue el valor mínimo en los últimos 15 años. Los precios se estabilizaron luego en toda la década de los años noventa entre 16 y 20 dólares,

El efecto de esta fluctuación de los precios fue la inmediata reducción de los valores que los países productores recibieron por concepto de renta petrolera con la consecuente recesión dentro de sus sistemas económicos. La primera medida que se tomó dentro del seno de la OPEP en 1982 para prevenir la crisis y proteger los precios del barril de petróleo en el mercado fue la creación de un régimen de cuotas de producción (Ruiz Caro, 2001: 25). Los países miembros de la OPEP se comprometieron a producir un determinado volumen de producción que dependía de la capacidad de producción que cada uno de ellos tenían en ese momento en el mercado y la estabilidad del precio del barril de crudo en el mercado.

En toda la década de los 80 y 90, el precio del barril de petróleo mantuvo una tendencia a la baja en el mercado internacional cuyo valor se estableció en el promedio de los 20 dólares; mientras en la década de los años setenta este índice había alcanzado un promedio de 30 USD. Esta tendencia se explica porque se produjeron varias transformaciones estructurales en la industria y el mercado petrolero como la aplicación de políticas de eficiencia energética en los principales consumidores (EEUU y Europa occidental), la incorporación de nuevas zonas al mercado internacional de petróleo (los países de la ex unión soviética), el incremento de las reservas y de la producción fuera de los países productores agrupados en la OPEP, el uso de nuevos instrumentos de comercio en el mercado de petróleo que, a su vez, introdujeron esta materia prima en el de futuros y el mercado financiero y el desarrollo de la especulación en su intercambio.

En este escenario, los países productores vieron la disminución de los valores percibidos como exportaciones del país y de los flujos de renta petrolera. Si a este factor se suma la existencia de una crisis económica en estos países, en especial en Ecuador y Venezuela, se tiene como resultado una fuerte restricción a los ingresos en especial del sector público que fue el principal beneficiario del incremento del precio y de la renta petrolera en los años setenta. Para enfrentar esta situación, los diferentes gobiernos trataron de incrementar la producción petrolera para compensar el descenso en la cantidad de renta petrolera y se presentó a la inversión privada como una salida a la falta de financiamiento público. De esta forma se aplicó la apertura y la liberalización tanto de la industria como del mercado de petróleo a la presencia del capital privado tanto en Ecuador como en Venezuela.

Para el descenso del precio del barril de petróleo confluyeron varias circunstancias. Desde mediados de los años setenta los principales países consumidores (EEUU y Europa occidental) aplicaron políticas de seguridad de suministro y eficiencia energética que incluyeron: el descubrimiento y la explotación de yacimientos como aquellos ubicados en el Mar del Norte. Además, varias zonas de producción ubicadas fuera de las zonas de control e influencia de la OPEP se integraron en el mercado internacional de petróleo entre ellos los controladas por las antiguas república soviéticas y África.

Por otra parte, los dos choques petroleros ocurridos en los años setenta motivaron a los grandes consumidores a la ejecución de medidas de eficiencia energética que redujeron el consumo de energía en especial los hidrocarburos. Los Estados Unidos, redujeron sus niveles de intensidad energética. Aunque es el principal consumidor en el mundo, este país mantuvo sus niveles de consumo a pesar de la multiplicación de los niveles de producción entre las décadas de los 80 y 2000 (Ruiz Caro 2001: 25).

Dentro de las políticas de seguridad de suministro en los principales consumidores se había establecido la necesidad de crear reservas estratégicas para enfrentar las contingencias y el poder de presión en el mercado que adquirieron los productores. La presencia de mayor capacidad de almacenamiento no solo redujo las amenazas de desabastecimiento, también se abrió la posibilidad de vender petróleo en forma anticipada y a futuro. Esto permitió la aparición de un nuevo mercado y nuevos instrumentos de comercialización para el petróleo. En el mercado petrolero, en forma tradicional se utilizó como medio de intercambio entre productores y consumidores el contrato de venta de petróleo a largo plazo que tenía como origen los contratos de concesión; esta clase de contrato garantizó por un lado el

abastecimiento seguro de suministro para el consumidor por un periodo de tiempo extenso y por otra parte un flujo continuo de renta para el productor, pero, estos contratos generaron dependencia del consumidor hacia el productor.

Con la aparición de estos nuevos instrumentos de comercialización como los contratos de venta Spot (cantidades determinadas y por una sola vez) o los contratos de venta a futuro (venta de cantidades de petróleo a futuro en papeles que el comprador puede transferir a otro mientras se cumple el plazo del contrato) se redujo el grado de dependencia entre productor y consumidor, pues, este pudo hallar diferentes alternativas de suministro y además un flujo de petróleo crudo generado desde diferentes mercados. De la misma forma, con la existencia de documentos de crédito respaldados con la venta de petróleo, el precio de este recurso comenzó a ser afectado por el factor de especulación que genera este tipo de mercados.

Las medidas que adoptó la OPEP para controlar el precio a través de la política de cuotas no produjeron resultados duraderos. Desde el inicio de la aplicación de este sistema la mayor parte de miembros, apremiados por el descenso del precio, la reducción de la renta y el desfinanciamiento de sus presupuestos, no cumplieron con la reducción marcada en las cuotas (Ruiz Caro, 2001: 25). Entre 1983 y 1986 Arabia Saudita, que era el mayor exportador mundial y el productor más importante de petróleo dentro de la OPEP, fue el productor que, ante la falta de cumplimiento y por su capacidad de producción, debió reducirla para regular el precio en el mercado, pero, en 1986, declaró una moratoria en el cumplimiento su cuota de exportación. Esto provocó un descenso drástico del barril de petróleo que se ubicó sobre el precio de 6 dólares por barril.

La aparición de nuevos yacimientos y productores en el mercado internacional se vio reflejada en la distribución de producción y reservas de petróleo en el mundo. En los años noventa los porcentajes de reservas petroleras bajo control de la OPEP se redujeron del 75% mientras su participación en la producción también descendió. A partir de este momento, el papel que cumplía la OPEP como régimen de productores cambió, su posición se debilitó y en la siguiente década varios de sus miembros entre ellos Venezuela y Ecuador estudiaron la posibilidad de abandonar la organización.

Estos cambios en el mercado trajeron la decadencia de los regímenes de concesión y regalías que dominaron las relaciones entre países productores y compañías operadoras. La existencia de nuevas zonas de producción y otros mercados abrieron las posibilidades para una mayor intervención del capital privado en el sector petrolero. Las compañías petroleras no solo

estaban interesadas en operar campos de países productores a cambio de parte de la renta petrolera, trataban de recibir petróleo crudo como parte de pago para luego negociarlo en el mercado. La necesidad del capital privado y de tecnología para el desarrollo de zonas de producción provocaron un incremento de contratos como los de operación o explotación a riesgos compartidos que establecieron otras formas de relación entre actores del estado y actores del mercado, la de socios y no de clientes (Helm, 2006: 21).

Todos estos acontecimientos transformaron las relaciones establecidas entre productores y consumidores. Se difundió la idea de un mercado internacional de petróleo abierto en donde el suministro no aparece como un problema de seguridad para los consumidores y la elevación de la renta del productor se genere en el incremento en la producción. La disponibilidad de una mayor cantidad de reservas y la necesidad de los productores por el incremento de la producción que compense las pérdidas por los bajos precios alientan el abandono del nacionalismo (Helm, 2006: 25).

4.2. La apertura petrolera en Venezuela

La década de los años ochenta, tanto para Venezuela, así como para la mayor parte de países de América Latina, estuvo marcada por un proceso de recesión económica producto de la conocida como crisis de la deuda. La reducción de los precios del barril de petróleo ocurrida en 1981 significó un brusco descenso en los ingresos que recibía el fisco. La situación se agravó cuando ante un ajuste en las tasas de interés en el mercado financiero internacional México declaró la moratoria en el pago de su deuda externa; esta medida cerró estos mercados para los países de la región. Este proceso causó profundos efectos sobre la economía de un país petrolero como Venezuela. Tras una década de bonanza, el país no pudo adaptar su sistema económico a la nueva situación y en febrero de 1983 el presidente Luis Herrera Campins aplicó las primeras medidas de ajuste económico en 40 años entre ellas la devaluación del bolívar, medida que no se había tomado desde 1934 (Monaldi y otros, 2006: 16).

La presencia de continuos déficits en los presupuestos del estado durante la década de los años ochenta afectó a la administración pública que se encontró en dificultades para cumplir con los diferentes programas y prestación de servicios públicos. La falta de recursos económicos dificultó la inversión pública que la administración se había comprometido a realizar para continuar con el desarrollo de la industria petrolera, todos los recursos y fondos acumulados fueron destinados a financiar el presupuesto general del Estado y el pago de la

deuda externa que el Estado venezolano adquirió para sostener su funcionamiento. PDVSA estableció y acumuló un fondo de inversión en cumplimiento de las leyes de nacionalización desde su creación en 1975; pero, el gobierno central utilizó estos recursos en 1983 para financiar el creciente déficit fiscal. Desde este momento se desarrolló una desconfianza de la gerencia de la empresa hacia el gobierno, para los gerentes de PDVSA el desarrollo de la industria petrolera y de la empresa podría ocurrir solo con la separación entre los presupuestos del gobierno central y de la empresa petrolera.

De acuerdo con el modelo establecido en la Ley de Nacionalización en 1976, se aplicó un sistema de administración y control en donde la empresa estatal administraba la industria petrolera y entregaba la renta petrolera al gobierno central. PDVSA se constituyó como una entidad autónoma del gobierno central encargada de la principal fuente de riqueza en Venezuela mientras el Ministerio de Minas y Petróleos y la Asamblea Nacional ejercían actividades de supervisión sobre las tareas de la empresa. Pero, por la extensión e importancia de la industria petrolera (manejo de la producción del séptimo mayor exportador mundial de petróleo) se dificultó el ejercicio de rendición de cuentas por parte de las entidades que tenían esta capacidad. En los años ochenta, PDVSA absorbió poco a poco el personal y las capacidades del ministerio pues, al ser conformada como empresa pública, quedó entendido que era representante de los intereses del país y no se justificaba la existencia de una entidad administrativa. Si bien el ministerio conservó sus facultades de control sobre PDVSA, en su operación financiera y de organización no se encontró en capacidad ejecutar ninguna de sus funciones sin el apoyo de la empresa.

En estos términos quien propuso e impulsó la ejecución del proyecto de apertura a los restantes actores en la política petrolera fue PDVSA, que había llegado a desarrollar un modo de organización que era una herencia de las anteriores compañías operadoras. Para el cuerpo de gerentes, el rentismo fue el responsable de la crisis que vivía la industria y el país y la modificación de este proceso demandaba el cambio en la forma de captación de la renta petrolera. El Estado debía suprimir los impuestos ligados al volumen de producción de petróleo (regalía) y reemplazarlos por aquellas contribuciones relacionadas con el incremento de utilidades y reparto de dividendos (impuesto sobre la renta). Debía entonces desarrollarse la producción para, de esta forma, obtener recursos tanto para las inversiones en el sector como para incrementar la cantidad de renta que debía percibir el Estado venezolano.

A esto, debe sumarse un factor estructural en la industria petrolera venezolana. Hasta los años

noventa la explotación petrolera en Venezuela se había concentrado en dos zonas: El lago de Maracaibo en el occidente y el delta del Orinoco en el Oriente del país. A pesar de que, desde los años treinta se había descubierto la existencia de petróleo en las márgenes del río Orinoco, su alto grado de viscosidad hizo poco rentable la exploración y producción petrolera en esta zona, más aun, cuando el país disponía de grandes reservas de petróleo liviano en los yacimientos que estaban en producción. En los años setenta, dentro del proceso de nacionalización, la responsabilidad para desarrollar la industria en esta zona pasó a manos de la empresa estatal.

La aparición de nuevas técnicas en producción, transporte y refinación de petróleo a inicios de los noventa sumado al agotamiento de las reservas de crudo liviano que estaban ubicadas en las zonas donde se inició la explotación petrolera en Venezuela hicieron que la empresa se interesara por desarrollar proyectos de exploración y explotación en esta zona (Espinasa, 2006: 148). Pero, las dificultades financieras que atravesaba el país en la década de los noventa limitaron las posibilidades de PDVSA para invertir en explorar y estudiar la zona. Además, tampoco la empresa estatal disponía de toda la tecnología posible para desarrollar la explotación por lo que, de acuerdo con la dirección de la empresa, se hacía necesaria la presencia en el país de socios con capacidad para invertir y la tecnología necesaria para explotar la zona.

La apertura petrolera se desarrolló mientras en el país se desataba una crisis de gobernabilidad. En 1989, tras las medidas de ajuste económico que el subsidio que mantenía el Estado sobre el precio de los combustibles se produjo un estallido popular de rechazo conocido como “El Caracazo”. En febrero de 1992 se produjo el primer golpe de Estado ejecutado en 30 años por parte de un grupo de militares que reclamaron contra las medidas que aplicó el gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez para enfrentar la crisis económica, así como contra las prácticas asumidas por los dos principales partidos políticos que gobernaron Venezuela desde el retorno a la democracia en 1959. A finales de aquel año, el gobierno de Carlos Andrés Pérez debió soportar un segundo golpe de Estado dirigido por un grupo de militares en apoyo de sus compañeros del primer golpe militar. En 1993 tras un juicio político se produjo la destitución de Carlos Andrés Pérez como presidente de Venezuela, le sucedió el presidente de la Corte Suprema de Justicia Ramón J. Velásquez bajo cuya presidencia se dieron los primeros pasos en el cambio de la política petrolera hacia la apertura de su industria al capital privado. Estos acontecimientos han sido catalogados como parte del fin de la estabilidad democrática inaugurada en 1959 (Monaldi y otros, 2006: 17).

El sistema político de Venezuela vigente desde 1959 giró alrededor de los dos principales partidos políticos Acción Democrática y COPEI, pero tras la crisis económica y los dos golpes de estado en 1992 la insatisfacción del electorado se convirtió en rechazo hacia el accionar que habían tenido estas dos fuerzas en todo el periodo democrático. Para las elecciones presidenciales de 1993 Acción Democrática apareció en la contienda electoral como un partido debilitado por el reducido número de representantes que alcanzó; Rafael Caldera renunció a comparecer como candidato presidencial del partido que fundó (COPEI) y organizó una coalición de pequeños movimientos que lo llevaron a ganar las elecciones y a ejercer la presidencia de la república por segunda vez (Trinkunas, 2002: 42).

Bajo este escenario político se produjo la apertura. Tanto la crisis económica como política y la necesidad de adaptar la industria petrolera a las nuevas condiciones que se establecían en el mercado internacional fueron las razones que, presentó el cuerpo de gerentes de PDVSA, para lanzar este proyecto que tenía como objetivo el incremento en los niveles de producción para compensar la disminución del precio en el mercado, la modernización del sector y la transformación de PDVSA en una corporación que tuviera la capacidad de internacionalizar su presencia para así recuperar mercados para el petróleo venezolano (Giusti, 1999). La empresa pública planteó su transformación hacia una transnacional encargada no solo de la producción, sino la colocación de crudo y derivados en el mercado internacional de hidrocarburos.

Si bien los primeros movimientos para concretar la apertura se produjeron en 1983, este proyecto arrancó mientras Carlos Andrés Pérez desempeñó su segunda presidencia; y aunque buena parte de los dirigentes de los principales partidos políticos (AD y COPEI) así como los diputados en las cámaras todavía mostraban reservas a aceptar el retorno de capital privado en la industria petrolera venezolana, el grupo de gerentes de la empresa encabezado por Luis Giusti, presidente de PDVSA presentaron una nueva forma de entender los problemas en la política petrolera venezolana. Para efectos de atraer inversión extranjera el proceso demandaba: el uso de nuevos modelos de contratos, una reforma tributaria, una reforma administrativa en PDVSA y el establecimiento de garantías para asegurar el respeto a estos instrumentos jurídicos (Mora Contreras, 1995: 2).

El inicio del proceso de apertura presentó varias dificultades. En la Ley de Hidrocarburos aprobada en 1947 reformada en 1967 y la Ley que Reservaba al Estado la Explotación de Hidrocarburos de 1975 no se contemplaba la existencia de instrumentos que se adecuaban al

nuevo contexto que se había desarrollado en el sector. La normativa sobre concesiones vigente en la ley de hidrocarburos aprobada en 1943, reformada en 1967 y aquella contenida en la ley de nacionalización vigente desde 1975 presentaba contradicciones sobre las relaciones que debían mantener los actores del Estado con el sector privado (Silva Calderón, 2011: 91). Estas contradicciones fueron provocadas por las distintas épocas y objetivos con que se crearon estos instrumentos. En el primer caso, la inversión privada en el sector aun estaba permitida mientras que la ley de nacionalización planteaba la participación exclusiva del Estado y sus empresas en el sector salvo para la realización de actividades complementarias y subsidiarias a la producción y que no pudieran ser ejecutadas por la petrolera estatal como el mantenimiento de equipos o la aplicación de nuevas técnicas.

La nacionalización ocurrida en los años setenta se había desarrollado con el consenso de todos los actores involucrados y en este periodo se estableció la necesidad de consensos para su modificación. De allí que la proposición de una nueva política y nuevos instrumentos para la apertura supuso la necesidad de discutir una reforma legal o la creación de una nueva Ley de Hidrocarburos, pero, al momento de iniciar el proceso pocos de los actores políticos se encontraban dispuestos a discutir el retorno del capital privado a la industria y tampoco existió acuerdo sobre los mecanismos y las proporciones en que esto podría ocurrir (Arriola, 1998, 50). Por estos motivos el proceso de apertura en Venezuela se discutió y ejecutó en diferentes etapas hasta que se alcanzó el consenso entre los diferentes actores (Mora Contreras, 1995: 3).

4.2.1. Instrumentos de Autoridad

El proceso de apertura generó una transformación de la industria y la política petrolera en Venezuela; pero, su implantación trajo varios problemas derivados de la falta de acuerdos políticos suficientes para concretar la ejecución de las nuevas políticas. Estas contradicciones y dificultades se mostraron en la discusión y aprobación de los instrumentos de autoridad necesarios para la ejecución de la apertura. La existencia de conflictos entre actores políticos y sociales, la existencia de problemas de gobernabilidad en el sistema político impidió la formación de consensos para realizar las reformas legales necesarias en la ejecución de este proceso. Por estos motivos se utilizaron otros instrumentos como las decisiones judiciales para ejecutar la apertura. Si bien, estos instrumentos no demandaban la presencia de todos los actores políticos involucrados en la reforma, su uso restó legitimidad al proceso. Estos instrumentos luego fueron cuestionados durante la vigencia del neonacionalismo que comenzó a ejecutarse en el año 2000.

Si se analizan los instrumentos de autoridad, en el caso de la apertura en Venezuela, este proceso fue propuesto e impulsado por la gerencia de PDVSA que en los años noventa presentó al ejecutivo y la Asamblea Nacional la necesidad de una modificación a la nacionalización. Este cambio tenía como objetivo el incremento de ingresos fiscales a través del aumento en la producción de crudo, para lo cual la empresa pública propuso abandonar de las políticas de cuotas OPEP y transferir al sector privado los yacimientos cuya explotación no resultaba rentable para la compañía estatal. La falta de acuerdos entre los diferentes actores en la Asamblea Nacional y su reticencia a admitir la presencia de capital privado en la industria venezolana hizo que la propuesta no pudiera, en principio, expresarse en una ley, que reconozcan la vigencia de la apertura.

La ley de hidrocarburos venezolana vigente en esos momentos fue aprobada en 1943, este cuerpo legal sufrió varias modificaciones por la aplicación de las reformas necesarias para la nacionalización en 1975. Para los años noventa, ninguno de los contratos incluidos en las disposiciones de la ley se ajustaban ya a las condiciones existentes en el mercado y la industria petrolera y la ley de nacionalización limitaba la participación del sector privado en la industria venezolana. Las figuras jurídicas existentes en la normativa vigente fueron rechazadas por la mayor parte de operadoras privadas que preferían otra clase de contratos como los de asociación o los de participación (para obtener porcentajes de crudo y negociarlos en el mercado). Las dificultades por las que atravesaba el fisco hicieron inviable la inversión pública dentro de la industria petrolera en los años noventa por lo que, para atraer inversión extranjera debieron plantearse otros contratos para atraer la llegada de estos capitales a la industria.

Para resolver el problema de la falta de instrumentos con los que ejecutar este proyecto, los directivos de PDVSA resolvieron dar un nuevo sentido a los contratos por servicios operativos que se habían dispuesto en la ley de nacionalización. De acuerdo con el Art. 5 de esta normativa, los servicios técnicos necesarios para el funcionamiento de la industria, así como todos los servicios complementarios de la operación de la industria podían ser contratados con empresas privadas ya sea a través de convenios operativos o de asociaciones.

El objetivo de los legisladores fue facilitar la operación de la industria en áreas donde PDVSA no podía operar, pero nunca se definió qué se entendía por convenio operativo. Entonces, los abogados de PDVSA solicitaron al Tribunal Supremo de Justicia una definición sobre límites y alcances del Art. 5 de la Ley de Nacionalización sobre la base que existía un problema de

aplicación de las normas contenidas en la Ley de Hidrocarburos reformadas en 1967 y aquellas disposiciones contenidas en el Art. 5 de la ley de nacionalización donde permitían la intervención privada a través de contratos operativos y contratos de asociación en áreas de especial interés del Estado o en actividades necesarias para la ejecución de las actividades principales de la empresa pública (Silva Calderón (Silva Calderón, 2011: 91).

La empresa trataba de utilizar estas dos formas de relación con compañías privadas, pero dándoles un nuevo sentido. Se aceptaría la vigencia de estos contratos para otorgar determinados bloques a las compañías privadas sin que se entregue la mayor parte de la industria bajo esta modalidad (situación que no estaba prevista o definida en la ley de nacionalización). El Tribunal Supremo de Justicia se inclinó por aceptar los argumentos presentados por la empresa estatal, estableció la supremacía del Art. 5 de la Ley de Nacionalización y así se abrió la posibilidad para utilizar estos contratos como formas de asociación entre PDVSA y compañías privadas para el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en Venezuela (Silva Calderón, 2011: 91).

En estos términos, la dirección de PDVSA lanzó el proyecto Mariscal Sucre. Este proyecto consistía en impulsar la inversión en la producción del gas natural depositado en los yacimientos marinos ubicados frente a la desembocadura del río Orinoco. La elevación de los precios del gas ocurrida en los años noventa las grandes reservas de este hidrocarburo de que dispone Venezuela y las perspectivas que su comercialización presentaba a futuro en el mercado norteamericano tornaron a este proyecto como atractivo para su ejecución, con la intervención de capital privado, pues el gobierno venezolano y PDVSA no podían afrontar el peso de toda la inversión y el desarrollo del proyecto. En palabras de varios de los gerentes, la crisis y el desfinanciamiento presupuestario que sufría el país impedía la intervención directa en el sector, por lo que se estableció la necesidad de buscar asociaciones con compañías que tuvieran la capacidad para realizar la explotación e invertir en ella (Mommer, 2006: 106).

El proyecto de explotación de gas Cristobal Colón (que durante la administración del presidente Hugo Chávez pasó a denominarse proyecto Mariscal Sucre) nunca pudo iniciarse en su fase de producción por las dificultades que planteó el transporte de gas natural. Si bien el precio del gas ha experimentado un ascenso importante en los últimos 15 años, la cantidad elevada de inversión en exploración, producción y transporte de gas que demandaba este proyecto hizo que no existiera el interés suficiente dentro de la empresa privada para intervenir en su ejecución, pero, la discusión que generó su existencia le permitió a la empresa

proponer a la Asamblea Nacional la apertura del sector petrolero a la intervención del capital privado. El fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia provocó la existencia de un debate en los legisladores y partidos políticos sobre la posibilidad de abrir el sector hidrocarburífero al sector privado a través de los contratos de asociación y de operación en el sector. Para 1993 esta discusión previa, que se produjo en el sector del gas, permitió colocar como un tema de debate la inversión y participación privada en determinadas zonas de la industria dentro de la agenda de la política petrolera y con ellas se establecieron nuevos instrumentos sustantivos para ejecutar esta política: los contratos de operación, de ganancias a riesgo compartido y los contratos de explotación de la Faja del Orinoco (Mora Contreras: 1995: 131).

La existencia del fallo sobre la aplicación de la Ley de Hidrocarburos no bastaba para el retorno de la empresa privada al sector petrolero. En cumplimiento de la Constitución de 1961 esta misma ley, la Asamblea nacional debía aprobar los contratos a ser suscritos entre el Estado venezolano representado por PDVSA y las compañías beneficiarias. La existencia de la sentencia de la Corte solo abrió la posibilidad para que la empresa estatal pudiera proponer modelos de contratos (pues tampoco la ley definía qué se entendía por asociación o contrato operativo) que, junto a las áreas a ser licitadas y las empresas aceptadas, fueron discutidas y aprobadas por la Asamblea Nacional. Cuando este hecho ocurrió en los tres procesos licitatorios ocurrió el cambio de política petrolera y la apertura inició su fase de ejecución. Estos instrumentos mostraron una nueva política y otra forma de pensar el problema público en materia petrolera.

Los modelos de contratos que la dirección de PDVSA propuso a la Asamblea Nacional fueron los convenios operativos, los contratos de asociación a riesgo y los contratos de asociación para la explotación de la faja del Orinoco. Estos contratos establecieron nuevas relaciones entre las compañías que operaron los campos y el Estado venezolano, en donde se planteó la presencia del sector privado como un socio con el que se comparte el riesgo y a quien se encargó de la administración de los campos entregados, socio que podría ser pagado en dinero o con petróleo.

Los convenios operativos se establecieron para recuperar la producción de campos maduros. Luego de 80 años de explotación la producción en varios yacimientos se había detenido o experimentaba procesos de declinación. A través de estos contratos, las compañías privadas colocaron inversión y tecnología para elevar la producción en campos que habían sido declarados como inactivos o abandonados por falta de técnicas para mejorar la producción; a

cambio de su intervención, las compañías recibían un pago por barril extraído o una parte de la producción del campo (Mora Contreras, 1995: 133).

Los contratos de asociación se establecieron para desarrollar zonas que aun no habían sido exploradas o explotadas. Las actividades de exploración y explotación demandaron inversiones que la empresa estatal no estaba en capacidad de realizar y tampoco disponía de la tecnología para ejecutar estas actividades. En estos contratos, tanto la empresa estatal en representación del Estado como la compañía privada aportaban (en el primer caso los campos y en el segundo el capital) para formar una empresa que asumió la exploración y producción de un campo repartiéndose el riesgo y las ganancias en caso de obtenerse entre las dos aportantes (Mora Contreras, 1995: 134).

Los contratos de asociación para la explotación de la faja fueron figuras especiales creadas para desarrollar esta región. Una de las justificaciones para el desarrollo del proyecto de apertura petrolera fue la búsqueda de inversión para impulsar la exploración y explotación de esta zona. Si bien era conocida la existencia de grandes reservas, al tratarse de reservas de petróleo no convencional su explotación demandaba ingentes cantidades de tecnología e inversión de allí que, se estableció una forma de contrato específica para desarrollar la zona. Entre el año 1998 y 2000, por el volumen de producción y la cantidad de inversión realizada, se suscribieron los cuatro contratos petroleros más importantes de todo el periodo de apertura con las transnacionales norteamericanas Exxon, la italiana Eni. Además, dentro de esta región, desde 1995 la estatal PDVSA desarrolló, a través de una técnica propia, un hidrocarburo denominado como Orimulsion (Espinasa, 2006: 157).

Estos contratos fueron utilizados para atraer y alentar a las compañías privadas a participar en la industria venezolana. Las compañías petroleras se mostraron poco interesadas en otros modelos de contratos. De la misma forma, tampoco aceptaban la jurisdicción exclusiva de tribunales venezolanos sobre las controversias originadas en la aplicación de los contratos. Luego de la nacionalización, el mercado miraba con temor la realización de negocios en Venezuela pues existía la posibilidad de una nueva nacionalización a futuro, de allí que el gobierno venezolano trató de establecer confianza en el mercado a través de la aceptación de la jurisdicción de tribunales internacionales para resolver conflictos. De todos estos contratos que se establecieron, los más importantes fueron los de desarrollo de la faja petrolífera del Orinoco.

Como resultado del proceso de apertura, se produjo una privatización parcial de la industria

(Mora Contreras, 1995: 130). Pasaron a la administración de la empresa privada varios campos cuya producción se encontraba en fase de declinación (campos maduros), así como las zonas cuya exploración y desarrollo demandaban gran inversión entre ellas una parte de la denominada como faja petrolífera del Orinoco (Mora Contreras, 1995: 2). Entre 1993 y 2001 se produjeron 3 procesos de licitación. Para el año 2001, cuando ya se discutía una nueva Ley de Hidrocarburos, la empresa privada aportaba con el 30% de la producción petrolera en Venezuela y cuatro transnacionales se encargaron del desarrollo inicial en la exploración y producción de los yacimientos ubicados en la faja del Orinoco. Pero, con el avance del proceso la empresa iba cada vez más lejos en la concesión de zonas de producción a las compañías privadas y los opositores al proyecto comenzaron a acusar a PDVSA de la entrega al sector privado no solo de campos maduros o aquellos con producción marginal o de alto riesgo, sino de campos en producción que podía ser ejecutada y realizada por PDVSA.

La existencia de una política de apertura petrolera en Venezuela no significó la aceptación de una intervención general de la inversión privada en la industria. La empresa estatal propuso que la intervención de capitales privados se limitara a determinados sectores como la explotación de campos maduros (aquellos campos cuya producción se encontraba en fase de declinación y se necesitaban inversiones para reactivar estos pozos), el desarrollo de campos marginales (campos subsidiarios de otros campos que tienen la mayor parte de la producción) y la explotación de la faja petrolífera del Orinoco. A pesar de que siempre y con el avance del proceso PDVSA procuró ampliar la intervención de compañías e inversión privadas en la industria petrolera venezolana; su presencia fue restringida y considerada como un sector subsidiario mientras PDVSA continuaba con la administración de la mayor parte de campos petroleros en Venezuela (Mora Contreras, 1995: 145).

La falta de instrumentos sustantivos de autoridad que pudieran sostener el proceso fue la causa de varios problemas. El instrumento procedimental escogido, la sentencia de aplicación emitida por la suprema corte, nunca pudo llenar la falta de normativa sobre los nuevos contratos de operación y gestión compartida. No quedaron establecidos en forma clara y explícita dentro de estos instrumentos reglas sobre límites porcentajes de participación entre el Estado Venezolano y las operadoras privadas en los nuevos contratos creados y suscritos. Tampoco se establecieron normas sobre supervisión en las operaciones pues, ni dentro de la ley de nacionalización ni la Ley de Hidrocarburos se planteaba en forma específica la existencia de estos contratos. Todos los aspectos técnicos y administrativos de los nuevos contratos fueron determinados al momento del diseño del proyecto por parte de la empresa

pública; normas y procedimientos, que luego fueron aceptados y legitimados por la Asamblea Nacional cuando se produjo la aprobación de todos los contratos que se suscribieron en el proceso. En tal sentido, los objetivos que se establecieron al momento de establecer y ejecutar la política de apertura superaron las capacidades y límites de los instrumentos procesuales con que ya se habían establecido en el periodo de nacionalización y que estaban vigentes al momento de la apertura.

4.2.2. Los instrumentos de organización

La apertura en Venezuela demandó una transformación en los instrumentos de organización. Desde el periodo anterior a la nacionalización, por mandato constitucional, el ejecutivo y el ministerio del ramo eran los organismos encargados del diseño y ejecución de la política petrolera en Venezuela. Cuando se produjo la nacionalización de los años setenta y para hacerla efectiva, fue fundada la empresa estatal PDVSA que se encargó de la operación de la industria y la comercialización tanto del crudo como los derivados. Entonces, el modelo de administración se organizó en dos sistemas: La parte operativa fue asumida por PDVSA, mientras la revisión de la gestión y la dirección de la política quedó en manos del ministerio. PDVSA, como empresa de propiedad pública, mantuvo y administró con exclusividad las actividades extractivas en el país mientras el gobierno venezolano se encargó de la redistribución de la renta petrolera. El control político de este sistema lo ejerció la Asamblea Nacional, el poder legislativo, como ente fiscalizador de las actividades de la administración pública también mantuvo capacidad para exigir de la empresa y del ministerio rendición de cuentas.

Pero, Por las capacidades de gestión de la empresa y los recursos financieros que dispuso, esta no solo se constituyó en un instrumento de la nacionalización, pasó a convertirse en actor central en la toma de decisión dentro de la política petrolera y esta capacidad se materializó en el proceso de apertura petrolera. A raíz de la apertura PDVSA se convirtió en un actor cada vez más relevante en el diseño de la política no solo petrolera sino económica en el país. Por las diferencias existentes sobre organización administrativa y financiera del Estado y de la empresa petrolera pública, esta adquirió la capacidad para obrar en forma autónoma al Estado venezolano, incluso en Venezuela se llegó a cuestionar su poder y autonomía porque se le acusaba de ser “el Estado dentro del Estado”.

PDVSA es la propietaria de la mayor parte de la industria, la producción y las reservas de petróleo. La industria petrolera venezolana se encuentra dentro de las 10 regiones del mundo

que mayor volumen de producción genera y, en este momento el país se posiciona como poseedor de las mayores reservas de crudo no convencional en el mundo. La empresa mantuvo el control sobre la industria que tiene capacidad para generar la mayor fuente de ingresos para la economía y el presupuesto del Estado en Venezuela. En las últimas dos décadas, el 90% del porcentaje total de exportaciones provienen de la exportación de petróleo y sus derivados. La renta petrolera financió el 50% del presupuesto del Estado. Para 1997, en Venezuela, los ingresos petroleros generaron el 41% del producto interno bruto y aunque este porcentaje ha disminuido desde el año 2004, sigue siendo el principal componente del PIB en 2010 con el 26%.

PDVSA fue constituida en 1975 como una corporación con una marcada autonomía frente al gobierno venezolano. Si bien, el Estado venezolano era el propietario de la totalidad de acciones de PDVSA y el presidente de la república era el encargado del nombramiento de los directivos de la compañía, la empresa estatal mantuvo en todo este periodo autonomía administrativa en virtud de la aplicación de la normativa vigente en el periodo de nacionalización. En esta normativa se habían establecido funciones diferenciadas entre el Ministerio quien se encargó de la recaudación de la renta petrolera, la fijación de las decisiones en política petrolera y la vigilancia en las actividades de PDVSA, mientras que la empresa estatal asumió la administración de la industria y la ejecución de las actividades de producción como un organismo técnico. De esta forma trataba de garantizarse que la empresa se especializara en el manejo técnico de la industria y los actores políticos no se inmiscuyeran en la gestión de la empresa (Arreaza, s/f: 97).

El modelo administrativo aplicado en la nacionalización permitió que las capacidades, infraestructura, personal y tecnología de las operadoras privadas pasaran a manos de las tres operadoras públicas y su Holding PDVSA. Las compañías operadoras no solo transmitieron a PDVSA infraestructura, también se transfirió todo el personal, las prácticas de gestión administrativa y financiera, tecnología. Con estas capacidades operativas, económicas y financieras, la empresa pública controló la industria y luego, por la importancia de esta, la economía del país.

En este escenario se lanzó el proceso de apertura petrolera en donde PDVSA adoptó un modelo de integración vertical a través del que adquirió el control de toda la cadena de producción, exportación y venta de petróleo y derivados. Para el efecto, en el año 1992 desaparecieron las tres operadoras públicas que existían y la administración central del

holding pasó a controlar la industria en su conjunto. Este modelo administrativo permitió a la empresa estatal operar tanto en territorio venezolano y en el exterior, en especial los Estados Unidos donde llegó a ser uno de los principales distribuidores de derivados a través de la filial CITGO que fue adquirida en los años ochenta. Para cumplir con este efecto la empresa adquirió una serie de refinerías en EEUU y Europa, el objetivo de esta estrategia era asegurar la colocación y venta en el mercado internacional del crudo venezolano, aunque luego, estas refinerías no solo procesaron y distribuyeron crudo venezolano. El resultado de este proceso fue la internacionalización de PDVSA, los intereses de la empresa no solo se colocaron en el país, la empresa se ubicó dentro de las transnacionales más importantes en el mundo.

Mientras esto ocurría en PDVSA, la crisis económica en que cayó el país en los años 80 y 90 limitó las capacidades de la administración pública para cumplir con sus actividades, la prestación de servicios y financiamiento de subsidios a la población. Como resultado del modelo de organización y gestión adoptado, el Ministerio de Minas y Petróleos perdió una gran parte de las capacidades que disponía en el diseño y ejecución de la política petrolera; incluso gran parte del personal fue transferido a PDVSA. Aunque el ministro de minas y petróleo debía nombrar al presidente y gerentes de PDVSA, Si bien la legislación creada en este momento fue clara al establecer las funciones del ministerio, la extensión de las actividades que debía realizar y la escasez de medios limitaron sus capacidades frente a la empresa estatal.

El estado de crisis institucional y financiera que sufrió la administración pública en Venezuela y por otra parte las capacidades que dispuso PDVSA como heredera de las transnacionales hicieron que, además de las actividades de producción y a pedido de diferentes gobiernos la empresa preste gerentes, directivos y personal especializado para cumplir tareas dentro de la administración pública. En la segunda administración de Rafael Caldera varios gerentes de PDVSA dirigieron el departamento de planificación y presupuesto, así como el sistema de seguridad social lo que involucraba a la empresa cada vez más dentro de la contienda política que el país vivía en esa época. Si a esto se suman las actividades que la empresa desempeñó en el proceso de apertura, en donde la empresa organizó el proceso de contratación de operadoras privadas, mostraban la existencia de un organismo con amplias facultades mientras el ministerio de energía y minas y el ejecutivo se presentaban como organizaciones débiles, incapaz para cumplir con servicios públicos y las demandas de la población, y sin posibilidades para resolver los problemas de distribución de la renta petrolera.

Una de las medidas que estaba a cargo del ministerio era la supervisión de las actividades de PDVSA pero, al tratarse de una industria con operaciones en todo el país, con cientos de pozos y decenas de campos, con varias de las zonas con mayor producción en el planeta; al ministerio se le dificultó un proceso de fiscalización sobre la totalidad de la empresa (por los costos, por las dificultades técnicas al revisar las cuentas de una de las transnacionales más grandes del mundo y porque la información sobre producción y exportación se encontraba en poder de la misma empresa). Desde mediados de los ochenta las cuentas y previsiones se hicieron sobre las cifras que declaraba la empresa sobre producción, renta, costos obtenidos y precios referenciales, actividades que habían sido realizadas por el Ministerio (Arriola, 1998: 154). Por esta razón, el ministerio de energía y petróleo ocupó un papel secundario en la elaboración de la nueva política petrolera venezolana. Las propuestas e iniciativas de la apertura fueron lanzadas desde la dirección de PDVSA (que en esos años estaba bajo la responsabilidad de Luis Giusti) y este proceso fue defendido en gran medida por la empresa.

A pesar de las facultades legales para nombrar a gerentes y directivos señalados en la ley y los estatutos de PDVSA, los ministros de energía y petróleo hicieron uso de estas facultades en pocas ocasiones respetando así el orden jerárquico que ya se había establecido dentro de la empresa dejando en manos de los propios directivos el nombramiento de sus cuerpos de gerentes. Este sistema de nombramiento pasó a denominarse como la meritocracia y fue uno de los sellos distintivos de la empresa en el periodo de apertura. La empresa se transformó en una gran corporación que obraba bajo reglas propias y que mantenía bajo su administración la mayor riqueza con que el país cuenta y así pudo desarrollar y proyectar sus actividades con autonomía del poder ejecutivo al extremo de reducir a una mínima expresión la participación del ministerio en la proposición y ejecución de la política petrolera en Venezuela (Mommer, 2003: 8). Estos acontecimientos prepararon el escenario donde actuó PDVSA en el cambio de la política petrolera venezolana en los años noventa y la primera década del nuevo siglo. Muchos vieron en esta autonomía una garantía para buscar eficiencia dentro de la empresa (Espinasa, 2006: 154), pero también esta autonomía fue cuestionada cuando se calificó la intervención de la empresa por la defensa de sus intereses corporativos y el poder que acumuló al administrar una de las industrias petroleras más grandes del mundo (Mommer, 2003: 11).

La apertura petrolera sometió una gran presión sobre los instrumentos de control política que mantenía el Estado Venezolano frente a la empresa estatal petrolera. Dentro de las relaciones con otros actores del Estado (poder ejecutivo y legislativo) así como con otros actores

políticos (Partidos políticos de la época) se estableció la responsabilidad para establecer controles y sistemas de rendición de cuentas sobre las actividades de la empresa. Para el efecto existían: Una auditoría interna practicada por la propia PDVSA. La supervisión del poder ejecutivo a través del ministerio de Energía y Minas; y, por último, la función legislativa debía receptor y auditar la Memoria y Cuenta que debía ser presentada por PDVSA en forma anual. La función legislativa podía también solicitar informes a los presidentes de la compañía en ejercicio de ejecutar una fiscalización directa sobre la empresa.

El objetivo de las medidas de control eran la supervisión de la empresa por parte de las autoridades del ministerio y la función legislativa (pues PDVSA solo era un instrumento en la ejecución de políticas petroleras discutidas entre el poder ejecutivo y el poder legislativo); pero, las dificultades técnicas que planteó la revisión de la industria (que además poseía el control sobre cifras, datos e información) dificultaron esta tarea al punto que no se realizó una revisión profunda de las cuentas de la empresa por parte de las entidades de control. La Asamblea Nacional organizó comisiones parlamentarias para efectuar estas actividades, pero estas carecían del personal suficiente y adecuado, la información debía ser recaudada de la propia PDVSA y era la misma empresa la suministradora de todos los informes técnicos necesarios para hacer estas revisiones (Arriola, 1998: 170).

Es así como, desde su creación, la estatal petrolera se presentó como un actor en la política petrolera venezolana y poco a poco desplazó al Ministerio de Energía y Minas como principal impulsor de la política petrolera del país. Aunque al Ministerio le correspondía la supervisión de las actividades realizadas por la empresa, el monopolio que esta adquirió en el manejo de la información petrolera, la autonomía financiera que le concedió el manejo de la renta petrolera, hicieron que el ministerio se convirtiera en un apéndice de la empresa y que su papel se vea reducido en la década de los ochenta y noventa (Mommer, 2008: 354). Bajo este escenario se produjo lo que en el mercado internacional se denominó como el doble choque petrolero. La apertura petrolera generó importantes consecuencias sobre la organización de la industria petrolera en especial en Venezuela durante el periodo de apertura, si bien en forma nominal el Ministerio de minas y petróleos mantuvo capacidades de control y supervisión, el control que ejerció PDVSA sobre las actividades productivas anularon esta capacidad. PDVSA entregaba estadísticas, balances y la renta petrolera para que el Estado venezolano redistribuya la renta entregada; y el Ministerio de Minas y Petróleos se le redujeron las funciones que desempeñaba

4.2.3. Instrumentos de tesoro

En forma tradicional, en el sistema jurídico venezolano, el Estado ejerció la propiedad sobre los recursos del subsuelo; se permitió al sector privado la explotación de estos recursos a través de la entrega de derechos por concesión. Dentro de este sistema se estableció el pago de regalías por parte del sector privado como la contraprestación en dinero al beneficio obtenido por la entrega de la concesión. Hasta los años noventa fue la regalía el principal medio por el que el fisco del país productor accedió a participar en el reparto de la renta petrolera de las compañías operadoras privadas y desde 1975 de PDVSA. Este modelo fue denominado como rentista pues, la principal forma de captar la renta se produjo sobre la riqueza generada por el recurso y esta dependía del precio que alcanzaba el recurso en el mercado internacional. Pero, las modificaciones que comenzó a sufrir la industria cambiaron esta realidad y aparecieron otros instrumentos económicos y otros contratos para normar las relaciones entre Estados productores y compañías operadoras como los contratos de operación, las asociaciones a riesgo compartido, la multiplicación de las asociaciones entre compañías públicas y privadas; con estos instrumentos también aparecieron otros mecanismos para la distribución de la renta (reparto de dividendos, pago por servicios prestados, pago en crudo).

Además del déficit crónico que el país mantuvo desde la década de los años ochenta, en 1995 se desató una crisis bancaria cuyos efectos se vivieron hasta el final de esa década. El Estado venezolano, al igual que la mayor parte de países en América Latina sufrió las consecuencias de los problemas derivados de la crisis de la deuda externa, que en este caso particular agravaron por la dependencia del país a los recursos petroleros. En opinión de las autoridades económicas de la época y de la dirección de PDVSA, Venezuela necesitaba acceso a crédito e inversión extranjera para poder superar la crisis. El proceso de apertura no solo trató de cambiar el rumbo de la política petrolera del país, también buscó de establecer señales positivas a inversionistas sobre posibilidades de invertir en Venezuela y a los organismos internacionales de crédito para obtener los avales necesarios al acceso de crédito externo para el país. De allí que en el segundo gobierno de Rafael Caldera se trató de presentar la apertura como una muestra de la voluntad gubernamental por abrir el país a la inversión extranjera (Arriola, 1999: 125).

En este periodo, por necesidad de incrementar la renta y la poca capacidad de inversión pública y a diferencia de lo que ocurrió durante la nacionalización, el gobierno venezolano adoptó una posición productivista que consistía en incrementar la cantidad de renta petrolera

por el incremento de la producción. Esta corriente planteó como un objetivo de la política petrolera nuevas formas de reparto de la renta en donde se suprimiera la dependencia que existía entre la cantidad de renta petrolera y el precio del mercado. A partir del año 1993 y sobre los nuevos contratos petroleros que se suscribieron en este periodo, el instrumento utilizado por el Estado venezolano para captar la renta petrolera fue el impuesto a la renta. A diferencia de las regalías, el impuesto a la renta es un tributo que pagan las compañías operadoras sobre el monto de ganancias netas obtenidas por la operación del negocio o Esta fórmula ofrecía al Estado venezolano la entrega de flujos constantes calculados sobre las capacidades productivas de la operadora, y se presentó como un medio para que las productoras mejoraran sus capacidades de producción y así procuren la obtención de mayores cantidades de renta.

En el proceso de apertura del sector petrolero venezolano se decidió modificar los instrumentos económicos del mismo. Se estableció que, por concepto de regalías las compañías debían pagar el 1% de cada barril extraído mientras por concepto de impuesto a la renta las compañías públicas o privadas pagarían el 33,3% de la renta percibida. Las razones expuestas para la realización de esta modificación fueron: la creación de condiciones favorables para recibir inversión extranjera directa en el sector, la formación de un capital que permitiera a la empresa estatal emprender con actividades de inversión en el sector y el establecimiento de un sistema económico que redujera el grado de dependencia que tenía el Estado venezolano de la renta petrolera (Espinasa, 2006: 159). En opinión de varios de los presidentes de PDVSA la existencia de una renta petrolera que podía ser captada en forma inmediata por parte del fisco a través de una herramienta como la regalía empujaban al Estado a depender de la renta petrolera sin que impulse otra actividad productiva fuera de la captación de la renta. Cuando se redujo la regalía, la renta petrolera y su distribución pasó a depender del impuesto a la renta generado. Esta medida impulsó a las empresas al incremento en la producción que tenía como resultado el incremento en la cantidad de renta que obtenían las empresas privadas, hecho que también favorecía al fisco en cuanto se incrementaban los valores que recibía por concepto de impuesto a la renta percibido.

Esta posición se enfrentó contra otra de carácter nacionalista radical que defendía la capacidad de incrementar la renta petrolera a través de la regulación del precio del mercado de petróleo y el uso de los instrumentos tradicionales de distribución como la regalía. Esta posición apeló al respeto de la política de cuotas establecido por la OPEP para, impedir sobreproducción de crudo y así influir sobre el precio del crudo (Quiroz, 2011: 18). Debe

tomarse en cuenta que Venezuela como uno de los 10 mayores productores mundiales de crudo y con las mayores reservas petroleras en el planeta posee la capacidad limitada de incidir sobre los precios en el mercado. Bajo esta tesis el precio del barril de petróleo tenía como causa la sobreproducción de crudo provocada por países como Venezuela que no respetaron el sistema de cuotas establecido en el seno de la OPEP

La aplicación de esta política de corte productivista trajo como resultado la disminución de los ingresos que percibía el fisco por concepto de renta petrolera en beneficio de los ingresos que percibieron las empresas públicas y privadas que fueron destinados a inversión en los diferentes negocios que mantenía la empresa tanto dentro como fuera del territorio venezolano. Este modelo de distribución de la renta le permitió a PDVSA financiar programas de prospección y explotación en la faja petrolífera del Orinoco y el impulso para concretar su reorganización administrativa que la convirtieron en una de las transnacionales petroleras más grandes del mundo (Espinasa, 2006, 147). Este estado de cosas desató un problema de gobernanza en la industria petrolera venezolana en cuanto se presentaron varios actores que cuestionaron el modelo productivista en cuanto este se alejaba de la satisfacción de las necesidades del pueblo venezolano para concretarse a la modernización de la industria. El modelo creó una mayor desconfianza de los actores políticos frente a la actuación de la empresa Estatal

4.2.4. Los instrumentos de nodalidad

Cuando se produjo la nacionalización de la industria petrolera de Venezuela en 1976, ocurrieron cambios significativos en cuanto a los actores involucrados en la generación de información. Al asumir el control de una de las industrias productoras más grandes del mundo, la empresa estatal PDVSA junto con la administración de la industria adquirió también la capacidad de generar información sobre la industria. En los instrumentos jurídicos en que se estableció la nacionalización, se delimitaron las competencias entre el Ministerio de Energía y Minas y la nueva empresa pública. En la distribución establecida por la Ley de Hidrocarburos de 1943 y la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 1975 mientras al ministerio le correspondió dictar la política energética, a la empresa estatal, como un organismo técnico especializado se encargó de la administración de la industria petrolera.

Al Ministerio se le encargó la tarea de vigilar la administración y contabilidad de la empresa así como organizar y presentar la información estadística generada por la industria petrolera

venezolana mientras la empresa proporcionaba todos los datos sobre la producción y operación de la industria. Este modelo hizo que la política petrolera venezolana sea analizada a través de dos instrumentos de información, las estadísticas anuales presentadas por el Ministerio de Energía y Petróleos en la serie Petróleos y Otros Datos Estadísticos (PODE) y los informes de gestión desarrollados por PDVSA en forma anual en donde se presenta la situación operativa y financiera de esta empresa.

Pero, el hecho de administrar una industria que está en capacidad de generar volúmenes de producción que representa al séptimo mayor exportador de crudo en el mundo, el 30% del PIB de Venezuela, el 90% de sus exportaciones, el 50% de los ingresos fiscales hizo que PDVSA. de hecho controle toda la industria y se dificulte la tarea para otros organismos públicos de vigilar la información que la empresa presentaba dentro de sus informes de gestión. Para fines de los años noventa, varios actores relevantes en la política petrolera destacaron las dificultades tanto administrativas como técnicas que tenían tanto el Ministerio de Energía y Minas como la Asamblea Nacional para revisar y auditar los informes de gestión de la empresa pública por falta de recursos y el personal técnico necesarios (Urriola, 1998: 240).

Este problema trajo problemas de legitimidad al proceso de apertura petrolera. Como organismo encargado de la operación de la industria, la empresa se encargó de elaborar todos los informes técnicos que sostuvieron el proceso de apertura. La empresa presentó los mapas de las concesiones a otorgarse, las cantidades de reservas existentes en los bloques, las cantidades de inversión que debían realizar las compañías operadoras, en los informes que se presentaron, la empresa siempre aconsejó la necesidad de efectuar la apertura petrolera lo que despertó la desconfianza de los asambleístas opuestos al proyecto en toda la información presentada; para estos, la empresa justificaba su posición y defendía sus intereses corporativos por sobre los intereses nacionales.

En esto periodo, la empresa también trató de utilizar estos instrumentos para mostrar su adaptación al nuevo contexto internacional. La necesidad de obtener compañías interesadas en invertir dentro de la industria petrolera venezolana demandaba un proceso de acercar a estas compañías información confiable sobre la situación de la industria. El proceso de internacionalización de sus actividades en que se había embarcado PDVSA desde mediados de los años ochenta también demandaba que esta empresa presente información sobre sus actividades para legitimar su presencia dentro del mercado internacional. Estas circunstancias

condujeron a que la empresa modifique sus procedimientos para generar y presentar la información existente sobre actividades económicas, de producción y financieras de la empresa y busque que esta sea certificada por veedores externos que operaban bajo normas que no provenían de la jurisdicción de normativa venezolana. En tal virtud la compañía decidió presentar su capital dentro de la Bolsa de Valores de Nueva York lo que demandaba que los informes financieros de la empresa queden sujetos a la revisión de las autoridades de control de la Bolsa de Valores en los Estados Unidos.

En el periodo de apertura se acentuó el problema por el control de la información entre la empresa pública y el Estado venezolano. Cuando la empresa realizó inversiones y adquirió negocios petroleros fuera del territorio venezolano (en especial una red de refinerías y distribuidoras de derivados en los Estados Unidos), estas operaciones no quedaron sujetas a la jurisdicción venezolana por lo que la información presentada no estaba sujeta a comprobación conforme la normativa venezolana y esta fue una de las críticas que realizaron todos los legisladores que estaban opuestos al proceso y que se agruparon bajo el frente denominado como “unidos por el petróleo” (Mommer, 2001).

4.3. La apertura petrolera en Ecuador

En Ecuador, el proceso de apertura petrolera se produjo dentro de un periodo de crónica crisis económica y profunda crisis política. En los años setenta, a raíz del boom petrolero, tanto la economía como el financiamiento del presupuesto general del Estado dependieron cada vez más de la renta petrolera. Ya desde 1981 el país comenzó a vivir un periodo de recesión económica provocado por los gastos que debió enfrentar en el conflicto con Perú ocurrido en ese año. En 1983, el descenso del precio del barril de petróleo en el mercado significó una reducción significativa en los ingresos que debía percibir el fisco, situación que se vio agravada por las pérdidas que el país sufrió tras producirse múltiples daños en infraestructura y producción agrícola por las inundaciones que ocurrieron en aquel año. Para enfrentar esta crisis, frente a las dificultades de concretar financiamiento externo por los problemas crediticios que atravesaba América Latina, el país debió buscar financiamiento externo en organismos internacionales, lo que le condujo a suscribir la primera carta de intención con el Fondo monetario internacional y aplicar medidas de ajuste estructural.

A la falta de financiamiento del presupuesto por la reducción de los ingresos petroleros en la década de los años ochenta se añadió el problema del pago de la deuda externa pública que contrajo el Estado ecuatoriano. Como producto de la bonanza petrolera y el incremento de los

ingresos del sector público, el país se convirtió en un sujeto de crédito en la década de los años setenta, pero, cuando estalló la crisis de la deuda externa en América Latina y se redujeron las cantidades que se percibían por renta petrolera el gobierno ecuatoriano se vio en la necesidad de destinar una parte significativa de su presupuesto general al pago de la deuda externa. En los años noventa, el pago del servicio de la deuda se ubicaba en alrededor del 30% del presupuesto general del Estado, siendo este pago el principal factor de egresos dentro del presupuesto (Fontaine, 2003: 91).

A estas circunstancias, se sumó la existencia de una permanente crisis política en el país iniciada desde el mismo retorno del país a la democracia en 1979. Tras la dictadura nacionalista revolucionaria, el triunvirato militar que gobernó el país desde 1976 estableció un plan de retorno a la democracia que se inició con la redacción y aprobación a través de referéndum de la Constitución que regiría el país desde 1978, este proceso culminó con la elección de Jaime Roldós como presidente constitucional de la república en el año 1979 y el traspaso del poder político al nuevo régimen. En la nueva Constitución Política se estableció la existencia de un régimen de partidos políticos que adquirieron la capacidad de ejercer la representación política exclusiva de la ciudadanía. Estas organizaciones tenían la misión de activar e implantar el sistema democrático y extinguir fenómenos como el caciquismo y el caudillismo imperantes en periodos anteriores. Los partidos, como organizaciones con capacidad para ordenar la política de masas podrían imponerse al personalismo y al populismo imperante en la vida política del país en todo el siglo XX.

Pero, desde la vigencia misma de la nueva Constitución, el sistema de partidos políticos en Ecuador enfrentó una serie de problemas provenientes de las prácticas políticas tradicionales y que impidieron la concreción de los objetivos que se habían establecido para su existencia. El sistema de partidos políticos, por el continuo cambio de reglas, sufrió un proceso de atomización y regionalización que dificultó el proceso de negociación con las mayorías (Pachano, 2007, 37). Desde 1978 hasta 2007 el partido político que alcanzó la victoria en las elecciones presidenciales no logró sostener una mayoría estable, ni acuerdos permanentes con otras fuerzas políticas en el Congreso Nacional; los diferentes presidentes de la república debieron enfrentar coaliciones de oposición que utilizaron estrategias de bloqueo permanente a los proyectos y propuestas presentadas por el ejecutivo. El sistema permitió el desarrollo de un corporativismo que tenía escasa capacidad de alcanzar consensos, así como la existencia de múltiples actores con capacidad de veto y la pervivencia de poderosos intereses particulares (Pachano, 2007: 35).

La apertura en Ecuador se desarrolló dentro de este escenario político volátil y de continua confrontación entre actores que intervienen en el diseño de la política petrolera. Desde el inicio del periodo democrático, las relaciones entre ejecutivo y legislativo en Ecuador estuvieron marcadas por la pugna de poderes, por el constante bloqueo de actores políticos y económicos con poder de veto tanto formal como real sobre los planes y programas determinados por el ejecutivo y por la falta de acuerdos entre el partido político que resultaba vencedor en las elecciones para presidente de la república con las fuerzas de oposición que controlaban el poder legislativo. Esta constante falta de acuerdos afectó el diseño y la ejecución de la política petrolera. Incluso Andrés Mejía plantea que este clima de constante bloqueo dificultó en el país el diseño y la ejecución de políticas públicas (Mejía y otros, 2006: 32).

4.3.1. Los instrumentos de autoridad

En el caso ecuatoriano, como ya había ocurrido desde los años 80, la dificultad de alcanzar consensos limitó la capacidad de las autoridades para establecer una política petrolera. En el caso ecuatoriano, desde 1980 se produjeron 4 reformas parciales a la ley de hidrocarburos en especial en el régimen de los contratos a través de los que se produjo la adaptación de estas reglas a las condiciones que planteaba el mercado internacional de petróleo. El ejecutivo intentó superar la continua oposición a través del uso de su capacidad de reglamentación de leyes y reformas legales como ocurrió en el año 1994 cuando a través de decreto ejecutivo se permitió a PETROECUADOR la renegociación y transferencia de los contratos existentes a contratos de participación. Entre el año 1999 y 2001 a través de decreto se negociaron varios contratos de prestación de servicios integrales.

En primer término, la apertura petrolera en Ecuador estuvo marcada en los años ochenta por un problema de reservas. Para inicios de esta década, el país se mantenía en el mercado internacional de petróleo con una producción de 300 mil barriles de petróleo diarios; pero en contrapartida, contaba con pequeños volúmenes de reservas. Con los niveles de producción existentes, las reservas comerciales del país tendrían un fin cercano (20 años). Esta realidad planteó la necesidad de inversión en exploración de nuevos yacimientos para incrementar la producción y reemplazar las reservas que se agoten, así como en mejorar los niveles de producción de los campos (Pastor, 1981: 20). Desde los inicios de la transición democrática, se planteó este problema y se propusieron diferentes instrumentos como el contrato de prestación de servicios que fue aprobado por el Congreso Nacional en el año 1983 para explorar y mantener un mayor número de reservas.

La primera de estas reformas se produjo en 1982 cuando, en el inicio de la crisis de los precios del petróleo se aprobó la existencia del contrato de prestación de servicios como la forma de relación entre el Estado ecuatoriano y las compañías operadoras (Ley 101 de agosto de 1982). A través de este contrato las operadoras recibían áreas para exploración y producción y el Estado ecuatoriano debía pagar una tarifa por los servicios prestados por la compañía para obtener crudo, además el Estado ecuatoriano reconocía el pago de todas las inversiones realizadas en los campos. El descenso del precio del barril de petróleo en el mercado internacional, que se mantuvo en los años 80 y 90 fuera de los márgenes obtenidos en la década de los setenta, redujo los ingresos que el Estado ecuatoriano debía percibir por estos contratos mientras los valores establecidos por el pago de los servicios que prestaban las compañías se mantuvieron. Este contrato dejó de utilizarse por el escaso margen de ganancia que recibía el Estado ecuatoriano.

En 1993, en el gobierno de Sixto Durán Ballén, frente al problema de continuo déficit fiscal y la necesidad de financiarlo, se planteó el objetivo de elevar la producción petrolera para obtener mayor cantidad de renta. La falta de capacidad financiera del sector público para invertir en el incremento de producción motivó la búsqueda de financiamiento externo y privado a este proceso. Tras el fracaso experimentado con los contratos de prestación de servicios en los años ochenta, el Ministerio de Energía y Minas propuso una nueva política a ejecutarse a través de dos instrumentos: un nuevo modelo de contrato y el abandono del país de sus compromisos contraídos dentro del bloque de la OPEP. El abandono del bloque de la OPEP se concretó en septiembre de 1992, significó la finalización del cumplimiento de las políticas de cuotas por parte de Ecuador y la consiguiente posibilidad de incrementar los volúmenes de producción que pasaron de 310 mil barriles en 1992 diarios a 378 mil barriles para 1998 (Fontaine, 2003: 112).

El siguiente paso fue la proposición de una reforma amplia a la ley de hidrocarburos. En 1992, con la aprobación de la ley 44 expedida el 18 de noviembre de aquel año se incorporó a la Ley de Hidrocarburos el contrato de participación y de campos marginales como las formas en que operadores privados intervendrían en Ecuador. Esta reforma se produjo a la sombra de un periodo de precios bajos y necesidad de inversión para incrementar la producción. A través del contrato de participación se entregó la administración de campos a operadoras privadas que fueron las encargadas de su operación a cambio de recibir un pago en especie (pago con crudo) o su equivalente en dinero (Arauz, 2009: 260). Para efectuar el pago a las compañías privadas se estableció un precio de referencia para el crudo en cada campo. La existencia de

este precio garantizó a la empresa el retorno de la inversión al momento de la finalización del plazo del contrato, así como la obtención de una ganancia. Para el estado ecuatoriano este contrato garantizó la existencia de un flujo permanente y continuado de renta.

El contrato de participación fue el instrumento principal para ejecutar la apertura petrolera desde 1993. Todos los contratos de prestación de servicios fueron renegociados y las relaciones entre las operadoras que hasta ese momento mantuvieron contratos de prestación de servicios fueron adaptados al nuevo modelo contractual, aunque este contrato no desapareció. Como resultado de este proceso, hasta el año 2000 se habían desarrollado 3 procesos de licitación de nuevos bloques y la suscripción de 22 nuevos contratos petroleros (Fontaine, 2003: 112). Además, para el año 2000 gran parte de los campos que se mantenían bajo la administración de PETROECUADOR pasaron a ser explotados y administrados por compañías privadas. En este mismo año la producción privada superó la producción proveniente de campos administrados por la empresa pública hasta alcanzar el 70% de la participación total. Esta relación permaneció invariable hasta el año 2005 cuando se produjo la declaratoria de caducidad del contrato que mantenía el Estado ecuatoriano con la transnacional Occidental por la administración los bloque 15.

La tercera gran reforma se produjo en el año 2000 a través de 2 leyes: La 2000 - 4 y el decreto ley 2000 - 1, la primera publicada el 29 de marzo y la segunda el 19 de agosto, a través de esta reforma trató de relanzarse el proceso de apertura petrolera mientras se desarrollaba una grave crisis económica y política en el país. En la administración de Gustavo Novoa se volvió a plantear el incremento de producción para resolver el problema crónico del desfinanciamiento del presupuesto del Estado y así generar la recuperación del sistema económico de la grave crisis que se vivió desde 1998.

Toda esta normativa que modificó la ley de hidrocarburos en diferentes periodos de tiempo se concentró en especial en la reforma del régimen de contratos petroleros en el país. A través de ellas se establecieron, en forma sucesiva, diferentes regímenes de contratación ya sea prestación de servicios, participación, asociación a riesgo y un contrato modificado de prestación de servicios. A través de estos contratos se crearon condiciones para atraer inversión privada al sector que, en especial en los años noventa no pudo ser efectuada por parte del Estado ecuatoriano. Así se intentó incrementar la producción y adaptar la industria petrolera a las condiciones que planteaba el mercado internacional de petróleo.

En todo este periodo de tiempo y a pesar de la cantidad de reformas que se realizaron nunca

se planteó o acordó la modificación integral de la legislación sobre hidrocarburos en el país. Esta falta de acuerdo en el Congreso Nacional dificultó la resolución de varios de los problemas establecidos dentro de la política petrolera ecuatoriana como la intervención de operadoras privadas en el sector, la capacidad y autonomía de la empresa estatal, el reparto de la renta petrolera entre el Estado ecuatoriano y las compañías operadoras, así como la redistribución de la renta entre diferentes actores políticos y sociales. Andrés Mejía se refiere a la presencia y la acción de actores de veto como una de las principales dificultades para plantear políticas públicas en Ecuador y en especial la política petrolera (Mejía y otros, 2009: 36). Esta falta de acuerdo y el ejercicio de constante bloqueo a las propuestas presentadas son un reflejo los problemas de gobernabilidad y gobernanza que vivió el país en este periodo de tiempo.

La permanente pugna de poderes entre ejecutivo y legislativo dificultó la realización de las reformas legales necesarias para reactivar la industria petrolera bajo los términos planteados por las condiciones en el mercado. Entonces, el ejecutivo trató de utilizar diferentes instrumentos procedimentales para superar la oposición existente en el sistema política. Los diferentes gobiernos actuaron ante la urgencia de financiar el presupuesto del Estado y así cumplir con los reclamos de la población pues, los diferentes gobiernos se vieron sujetos a las presiones que ejercieron los actores políticos y sociales por la prestación de servicios públicos (salud, educación, vialidad y obras públicas) que no podían ser satisfechos por el Gobierno Central. Estos instrumentos procedimentales fueron las renegociaciones de contratos, la expedición de reglamentos o normativa que dispone el ejecutivo para hacer cumplir con las leyes y la emisión de decretos ejecutivos que no solo se referían a aplicación de la ley sino a la constitución de nuevas condiciones para la operación de la industria petrolera.

La constante oposición también impulsó al ejecutivo a utilizar procedimientos legislativos extraordinarios y emergentes para conseguir la aprobación de las reformas a la ley para así controlar el diseño de la política petrolera y forzar el cambio de políticas. En todos estos procesos de reforma se utilizaron los procesos de aprobación de normativa económica con el carácter de urgente previstos en la Constitución Política. Estos procedimientos establecieron periodos limitados de discusión de los proyectos legales en el Congreso Nacional (un mes). Esto ocurrió en el año 2000 tras la caída del presidente Mahuad en dentro de una crisis económica profunda cuya resolución demandó la ejecución de medidas extremas y emergentes, la dolarización entre ellas. Tanto en marzo como en agosto de aquel año se propusieron amplias reformas a la estructura del Estado, entre ellas reformas a la ley de

hidrocarburos, esta normativa trató de profundizar la apertura petrolera a través de la creación de los contratos de campos marginales y contratos de asociación a riesgo. Por los primeros se permitía a las operadoras explotar campos asociados a los que ya poseían y que hubieran descubierto mientras que, por los segundos, el Estado ecuatoriano podría compartir costos y beneficios en la exploración y explotación de campos petroleros con operadoras. El presidente Gustavo Novoa presentó todas estas reformas dentro del paquete de proyectos denominados como “leyes troles” (nombre popular por la gran cantidad de normativa a crearse o reformarse) que tenían la denominación de proyectos económicos urgentes y que fueron tratados bajo un plazo limitado de tiempo.

El uso de instrumentos que demandaron menores niveles de acuerdo en reemplazo de instrumentos sustantivos de autoridad limitó la capacidad para ejecutar la política petrolera planteada en este periodo. Tras la reforma en 1993, se produjo otra gran reforma en el año 2000, a raíz de la crisis financiera que golpeó el país desde 1999. Frente a la crisis y para tratar de resolverla el ministro de energía y minas propuso profundizar el proceso de apertura petrolera y elevar en forma sustancial los volúmenes de producción que en ese momento se mantenían sobre los 300 mil barriles de petróleo diarios y colocarlos en los 50 mil barriles de petróleo diarios. El incremento en la producción demandaba la construcción de un nuevo oleoducto que permitiera el transporte de crudo.

En este proceso se introdujeron otros modelos de contratos complementarios al contrato de participación como la figura del joint venture o asociación a riesgo compartido y los contratos marginales. En el primer caso el Estado ecuatoriano entregó campos para la explotación de operadoras para que estas inviertan; y así mejorar su producción<, pero el riesgo de encontrar reservas comerciables se repartió entre el Estado y la operadora, mientras el contrato para explotación e campos marginales permitió la explotación de los campos que se consideraban asociados a campos mayores por parte de la operadora que administraba y explotaba el campo principal. Varias de estas reformas serían anuladas luego por el Tribunal constitucional.

El uso de instrumentos que trataron de suplir el papel que cumplen los instrumentos de autoridad en la política petrolera y la falta de una reforma integral al régimen de hidrocarburos para estructurar la apertura, en el caso ecuatoriano provocó la coexistencia de normativa contradictoria que operó en forma paralela, lo que trajo como consecuencia confusión en las autoridades al momento de la aplicación de las normas y conflictos de competencia entre autoridades. La política petrolera ecuatoriana, al responder a una dinámica

de permanente pugna política que impidió la creación de instrumentos de autoridad, se presentó como reactiva al mercado; los actores políticos y la política petrolera reaccionaron con cada modificación del precio del barril de petróleo y del mercado, sin que se haya logrado cambiar esta tendencia establecida desde hace 30 años.

4.3.2. Instrumentos de tesoro

La apertura petrolera, en el caso ecuatoriano, se concretó en varios mecanismos de distribución y redistribución de la renta petrolera. En el primer caso se estableció un nuevo esquema de reparto de la renta entre el Estado ecuatoriano y las compañías operadoras y en el segundo caso el Estado ecuatoriano estableció varias formas para redistribuir la renta entre los diferentes actores sociales. El objetivo de estas medidas era incrementar los beneficios que recibiría tanto el fisco por el incremento en la producción y la inversión privada por su intervención en el sector petrolero. Los mecanismos de redistribución se establecieron para reducir la presión que ejercían diferentes actores políticos y sociales sobre las autoridades del gobierno central; aquellos, demandaban del Estado el cumplimiento de una serie de demandas económicas y de construcción de infraestructura.

Estos instrumentos económicos se establecieron en las reformas a la ley de hidrocarburos dictadas en 1993. En virtud de esta reforma fueron derogados los pagos que realizaban las compañías por derechos superficiales. De la misma forma se redujeron los porcentajes que las compañías debían pagar por concepto de impuesto a la renta al 36% (Fontaine, 2003: 112). Como regalía o contraprestación, el estado ecuatoriano debía ser pagado con la entrega de un porcentaje de participación por concepto de renta petrolera que no podía ser inferior al 20% del valor obtenido por el crudo extraído (Arauz, 2009: 260). En estos contratos se estableció como derecho alternativo la posibilidad de pago de la participación por parte de las compañías en dinero o en especie (en petróleo); en la totalidad de contratos se acordó el pago de los derechos con petróleo. La denominación del contrato se debió a esta característica, pues la compañía petrolera fue invitada a participar en los beneficios de la explotación. Esto significó la finalización de los principios de la nacionalización que se habían establecido en los años setenta pues, los derechos de propiedad del subsuelo y del recurso son propiedad del Estado ecuatoriano y esta, de acuerdo con la Constitución Política de 1978, era inalienable e intransferible. La reforma a la ley de hidrocarburos de 1993 significó una contravención a estos principios que se vería legitimada en 1998 cuando se redactó una nueva constitución política.

A través de esta misma reforma legal del año 1993 se suprimió el fondo de inversión petrolera correspondiente al 10% de la renta obtenida en cada uno de los campos que se había establecido en la Ley de Creación de Petroecuador. Desde este momento el ejecutivo asumió la responsabilidad de financiar la empresa estatal mientras esta se encargaba de la producción, transporte y comercialización de hidrocarburos. La consecuencia directa de esta medida y en general del proceso de apertura para la empresa estatal fue la disminución de sus capacidades operativas, la empresa perdió autonomía financiera y capacidad de expansión como empresa por la supresión del fondo de inversión petrolera. El presidente de la república y el ministro de energía y minas siempre mantuvieron el control administrativo de la empresa, lo que incluyó la empresa estatal dentro de sus lógicas y necesidades en la dinámica política del país.

El problema de la redistribución de la renta se vio reflejado en el establecimiento de los mecanismos denominados como preasignaciones presupuestarias. Desde el inicio de la década de los noventa, dentro de los problemas de estabilidad y crisis política, por presión de los actores interesados se obtuvo del poder legislativo la asignación de determinados porcentajes de la renta petrolera y del presupuesto general del Estado a través de resoluciones o de leyes, recursos que luego se destinaron al cumplimiento de servicios o el financiamiento de diferentes instituciones. Hasta el año 2006 se establecieron alrededor de 22 preasignaciones presupuestarias a organismos como Fuerzas Armadas, universidades y gobiernos seccionales, cuya existencia limitaba la capacidad del gobierno central para administrar los ingresos fiscales.

Al reclamo que presentaron estas organizaciones las autoridades seccionales ubicados en la región nor-oriental, los lugares donde se realizaba la explotación petrolera, quienes reclamaron del Gobierno central mayores niveles de participación en la renta para cumplir con todos los servicios públicos a las zonas donde se realizaba la explotación. Las paralizaciones de vías, la toma momentánea de instalaciones petroleras en la región nororiental se convirtió en medida de presión para reclamar del gobierno central la construcción de infraestructura o cumplimiento de servicios públicos (salud, educación) en zonas que habían sido marginadas pero de donde provenían los recursos que financiaban el presupuesto general del Estado. Frente a esta situación el gobierno central permitió que varios de los servicios que debieron ser prestados por el gobierno central a las comunidades que están ubicadas en las zonas de influencia de la industria petrolera fueran proporcionados por las compañías operadoras.

Comunidades y gobiernos seccionales comenzaron a presionar a las compañías petroleras, cuyas operaciones se desarrollaban dentro de sus territorios, a la prestación de servicios de salud, educación, y estas se comprometieron a cumplirlos a través de acuerdos para evitar paralizaciones en sus actividades. Estas obligaciones estaban determinadas en los contratos petroleros de participación que les hacía responsables por todos los riesgos que la operación de los campos generaba. Cuando desde el año 1997 se discutían los modelos de descentralización administrativa, los gobiernos seccionales (Municipios y gobiernos provinciales) comenzaron a reclamar del gobierno central y de las compañías privadas que operaban en la zona mayores cantidades de recursos para realizar obras de infraestructura.

A este movimiento de reivindicación encabezadas por los gobiernos seccionales, en el año 2000, se sumaron diferentes organizaciones sociales como indígenas y ecologistas. Los primeros actores organizados que intervinieron en la política petrolera fueron los movimientos ecologistas y ambientalistas junto con el movimiento indígena en los años noventa; organizados alrededor del reclamo hecho a la petrolera Texaco por los daños ambientales causados en la región nor-oriental del país durante más de 20 años de explotación petrolera.

Para 2002 los gobiernos seccionales de las provincias de Orellana y Sucumbíos formaron la Asamblea Biprovincial, que agrupó a “las fuerzas vivas” de estas provincias, amplia coalición representativa de estas zonas que comenzó a presionar a los diferentes gobiernos centrales para el cumplimiento de diferentes asignaciones presupuestarias que les correspondían a estos gobiernos provinciales en especial la Ley que destinaba el 15% del presupuesto del Estado a los gobiernos seccionales, y la ley que asignaba a los gobierno seccionales el 25% del impuesto a la renta generado dentro de esas circunscripciones territoriales. Las diferentes autoridades del gobierno central se comprometieron a cumplir con estas asignaciones y mejorar en la región los servicios de salud, educación con la ejecución de obras públicas, pero, cuando el gobierno central no cumplió con sus promesas, los gobiernos comenzaron a exigir el cumplimiento de los compromisos a través de medidas de fuerza.

El punto más alto de esta relación conflictiva ocurrió en el mes de agosto de 2005 cuando se organizó y propuso desde los diferentes gobiernos seccionales de la zona (provincias de Sucumbíos y Orellana) la organización de una paralización de actividades en la zona. Para el efecto municipios y consejos provinciales coordinaron sus medidas a través del comité biprovincial, organización en donde se encontraban representados todos los gobiernos locales

de las provincias más las representaciones de diferentes organizaciones sociales, las fuerzas vivas de las provincias (movimiento indígena, transportistas, organizaciones barriales a lo que se incorporaron varias organizaciones ecologistas y las organizaciones de trabajadores petroleros). La asamblea biprovincial exigió la concreción de varias obras y servicios tanto al Estado como a las compañías privadas. A estas últimas que operaban en la zona se les demandaba el asfaltado de carreteras, la incorporación de trabajadores proveniente de la zona, la contratación de servicios complementarios a las actividades petroleras con personas del sector.

El 20 de agosto de ese año se suscribió un acta de acuerdo por parte de los representantes de la organización biprovincial y los gerentes de las compañías operadoras en las dos provincias en donde comparecieron los gobernadores y el ministro de gobierno como testigos. En esta acta constan los compromisos económicos adquiridos por las compañías operadoras y el Estado ecuatoriano frente a las autoridades seccionales. Este acuerdo luego fue desconocido por el gobierno de Rafael Correa a inicios del año 2007 quien demandó para el Estado ecuatoriano la provisión de servicios públicos como salud y educación.

En este paro las reivindicaciones no solo fueron por el cumplimiento de acuerdos sobre transferencia de recursos. Estas organizaciones utilizaron como bandera de lucha de declaratoria de caducidad del contrato de operación que mantenía la petrolera OCCIDENTAL para la operación del bloque 15 y la renegociación de todos los contratos petroleros para mejorar la participación del Estado ecuatoriano en el reparto de la renta petrolera. En el criterio de los miembros de la asamblea biprovincial, las compañías petroleras eran las beneficiarias de la totalidad de la renta sin que quede márgenes de ganancia para el país o para las regiones de donde se extrae el petróleo. Este inequitativo reparto de la renta entonces es el que perjudica el desarrollo de la región y mantiene en el olvido a estas provincias.

En conclusión: la apertura se ejecutó desde 1992 y tenía como objetivos elevar la producción, incrementar los ingresos petroleros que percibía el fisco y cumplir con urgencias presupuestarias dentro de una recesión económica prolongada como el pago del servicio de la deuda externa (Fontaine, 2003: 118). Para este fin se aplicaron instrumentos como la reducción de la tasa de impuesto a la renta que debían pagar las compañías operadoras, la supresión del pago de obligaciones económicas como los derechos superficiales y otras obligaciones tributarias (renta sobre maquinarias destinadas a la industria petrolera). Como resultado de estas medidas se produjo el ingreso de nuevas compañías operadoras privadas, el

incremento de la inversión extranjera directa en el sector. Pero, en estos contratos se establecieron para este cálculo fórmulas que tenían como base precios de referencia fijos e invariables por cada barril extraído.

La existencia de este precio de referencia garantizó para el Estado ecuatoriano la existencia de un flujo continuo de renta y para las compañías operadoras, la recuperación de las inversiones realizadas y utilidades. Pero, cuando el precio del barril de petróleo se incrementó entre el año 2003 y el año 2005 el equilibrio sobre la distribución de la renta petrolera se rompió pues la totalidad de las ganancias extraordinarias fueron captadas por las compañías operadoras. Frente al cambio estructural del mercado internacional de petróleo, en el año 2005, el presidente Alfredo Palacio solicitó de las empresas la renegociación de los contratos y la existencia de nuevas fórmulas de cálculo para la distribución de la renta petrolera.

4.3.3. Instrumentos de Organización

La apertura significó la continuación de varias tendencias dentro de la política petrolera ecuatoriana que se iniciaron en el periodo anterior. La administración de la industria petrolera en Ecuador ha sido compartida entre el Estado ecuatoriano representado por el Ministerio de energía y minas o por la empresa nacional de petróleos y las compañías operadoras. Nunca en el país ha ocurrido una nacionalización absoluta de la industria. Si bien se fundó una empresa nacional y esta asumió en 1991 la operación de la industria petrolera ecuatoriana, para el año 1993 comenzó a abrirse la industria a la presencia de compañías operadoras con las que el Estado ecuatoriano entregó la administración de campos petroleros a estas compañías y participó de la producción de petróleo y renta generada por esta operación.

La necesidad de inversión y recursos para financiar el presupuesto general del Estado hizo que en el periodo de apertura los diferentes gobiernos establecidos entre 1992 hasta el año 2005 traten de captar la mayor cantidad de renta que PETRUECUADOR generaba en la administración de sus campos con lo que se limitó su capacidad de inversión y desarrollo autónomo. Por esto, Tanto el presidente de la república como el ministro de energía y minas concentraron en forma progresiva la capacidad de diseñar y ejecutar la política petrolera. La constante oposición y pugna político entre ejecutivo y legislativo provocó que el ejecutivo buscara concentrar la toma de decisión en la política petrolera. En Ecuador, el poder ejecutivo y el ministerio correspondiente tienen gran capacidad para proponer la política petrolera y relegan a otros actores. A pesar del peso que tiene el petróleo en el sistema económico del país y sus finanzas públicas, las cámaras legislativas no intervinieron sino en la aprobación de

leyes y reformas legales de carácter general en materia petrolera.

Aunque la reforma legal del año 1993 entregó a los tribunales de justicia la resolución de controversias entre el sector privado y el Estado ecuatoriano, permanecen como potestades exclusivas del ministro de energía y minas la ejecución de la política petrolera, el nombramiento de los directivos de la empresa estatal, la capacidad de declarar la terminación de los contratos con las compañías privadas, la supervisión de la actividad, la negociación y renegociación de contratos petroleros.

El ejecutivo concentró en sus manos la toma de decisión sobre política petrolera. Las dificultades para alcanzar acuerdos de larga duración en la década de los ochenta y noventa condicionaron a la autoridad pública y limitaron las posibilidades de cambio en la política. En el caso ecuatoriano es el Poder Ejecutivo, el presidente de la República y el ministro de energía y Minas quienes han establecido la Política Petrolera, desde 1979. La Ley de hidrocarburos les concedió esta facultad. La política de apertura del sector a una mayor intervención del capital privado fue establecida y promovida desde 1993 desde el Ministerio de Energía y Minas; luego fue profundizada desde el año 2000 durante el periodo presidencial de Gustavo Novoa cuando fue nombrado como ministro de energía y minas Pablo Terán. Los ministros mantuvieron papel activo en la proposición de esta política ya como impulsores, defensores, difusores y organizadores de los procesos de licitación.

En este escenario los diferentes presidentes de la república negociaron la concesión de espacios de poder en la administración pública a cambio de apoyo legislativo transitorio. Este escenario afectó la discusión y ejecución de la política petrolera en Ecuador. En todo el periodo democrático (36 años hasta el 2015) se han nombrado 37 ministros de Energía y Minas, y un número similar (30) de presidentes de la empresa estatal (Arauz, 2009: 255). La inestabilidad se tradujo en debilidad administrativa dentro de la empresa pública que se vio sometida a la presión dentro del reparto de las cuotas de poder. La empresa se vio afectada por procesos de politización que se hicieron manifiestos en el proceso de apertura petrolera, que, sumados a la falta de recursos para inversión, redujeron su capacidad de acción (Fontaine, 2008: 4). La presidencia de la empresa siempre mantuvo dependencia administrativa de la presidencia de la república y al ministerio de energía y minas, en el transcurso de su vida institucional ha mantenido cerca de 13 presidentes ejecutivos, alrededor de uno por año. Esta inestabilidad afectó el desempeño de la empresa.

Una vez que finalizó el periodo de concesión otorgado al Consorcio CEPE TEXACO en

1989, el presidente Rodrigo Borja presentó un proyecto de ley para la creación de una empresa pública de hidrocarburos que se encargó de los campos entregados por TEXACO al Estado ecuatoriano, empresa que pasó a denominarse como PETROECUADOR (Arauz, 2009, 256). Esta corporación se encargó de administrar los campos de mayor producción en la región amazónica a lo que se sumaron las actividades de refinación y comercialización dentro del país que ya eran desempeñados por CEPE en forma exclusiva desde los años setenta. Para la realización de estas actividades, el gobierno se decidió la conformación de un holding con tres empresas (Petroindustrial, Petrocomercial y Petroproducción) de las que PETROECUADOR cumplió el papel de cabeza de empresa.

En el caso ecuatoriano el proceso de apertura provocó una crisis dentro de la empresa estatal. A diferencia del modelo de organización en Venezuela, la empresa pública, desde su fundación y posterior reorganización, nunca dispuso de autonomía administrativa o financiera y en el proceso de apertura este modelo se acentuó cuando ocurrió la privatización parcial de la industria. Desde la fundación de la empresa pública en 1972 ha sido el presidente de la república quien ha nombrado a los presidentes de la empresa pública de quien a su vez depende la elección del cuerpo directivo. En tal virtud, las decisiones que toma la empresa, los programas que ejecuta y las acciones que realiza son determinadas desde el poder ejecutivo ya sea por el presidente de la república o el ministro de Energía y Minas.

El modelo de dependencia administrativa de la empresa se incrementó en los años noventa cuando desde el año 1993, la empresa dejó de disponer del fondo de inversión previsto en la Ley de creación de Petroecuador. Este fondo se creó sobre la reserva del 10% de la renta petrolera obtenida por la producción de la empresa y debía destinarse a financiar planes para el sostenimiento de la empresa; pero después de la reforma legal de aquel año, la totalidad de la renta petrolera fue captada por el Ministerio de Finanzas desde donde se distribuyeron los recursos necesarios para la operación de la petrolera estatal. La falta de inversiones por parte de la empresa pública en sus campos se reflejó en el descenso de producción estatal en el periodo de apertura.

La reducción de sus fondos de inversión restó capacidad operativa y financiera a la empresa y el continuo cambio tanto de ministros de energía y minas como de gerentes y presidentes de la empresa afectó la estabilidad administrativa de esta institución. Ante la dificultad para alcanzar acuerdos con la oposición en las cámaras legislativas, el ejecutivo utilizó la empresa como objeto de transacción por acuerdos políticos transitorios. Esta circunstancia agravó aun

más la crisis de la empresa al politizar tanto el ingreso como la permanencia de los funcionarios dentro de la misma. A raíz del proceso de apertura, el papel de la empresa pública se limitó a la producción de los campos que estaban bajo su administración, y tanto el volumen como el porcentaje de producción se redujeron en favor de las compañías privadas. Con la ejecución de las medidas planteadas en el proceso de apertura, la empresa se constituyó, por sobre todas las cosas en un instrumento subsidiario en la política petrolera.

A pesar de sus limitaciones administrativas y financieras la empresa estatal asumió la preparación y apoyo técnico en los procesos de contratación con las compañías privadas para lo que, dentro de su organización, se creó por mandato de la ley, la unidad de contratos. Esta sección, además de la ejecución de estas actividades en el proceso de contratación, asumió las actividades de control y vigilancia de las actividades que realizan las compañías operadoras mientras se ejecutaban los contratos de participación actividad que compartió con la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

El proceso de apertura generó la privatización parcial de la industria petrolera en Ecuador. El deterioro en las actividades que desempeñaba PETROECUADOR se manifestó en la reducción de la producción generada por esta empresa. El incremento que experimentó la producción en Ecuador fue impulsado por las operadoras privadas que para el año 2000 generaron el 70% de la producción total. Sin bien la empresa estatal (cuando fue creada en 1973 como CEPE) no asumió en la totalidad la administración de la industria petrolera en Ecuador, en los años noventa, varios de los campos que estaban bajo su dirección fueron concedidos a otras operadoras a través de contratos de participación ante la incapacidad financiera y administrativa para asumirlos. En el caso ecuatoriano, luego de la privatización parcial y las reformas sobre distribución de la renta de los años noventa, la empresa pública perdió campos y capacidad de inversión lo que conduce a una disminución de la producción generada por el sector público.

4.3.4. En conclusión

A diferencia de lo que se ha planteado dentro de las teorías de la maldición de los recursos, en donde se presenta la apertura como el resultado de un patrón de conducta que se mantiene relativamente invariable, el análisis de instrumentos presenta la existencia de dos trayectorias de cambio que son diferentes en estos dos países productores que mantienen varias características que los asemeja. La existencia de estas trayectorias se debe al proceso de aplicación de instrumentos sustantivos y procesuales aplicados en la política petrolera desde

el periodo de la nacionalización. La discusión y ejecución de los instrumentos de la nacionalización aportaron en ambos casos reglas y prácticas que marcaron el diseño y ejecución de la política petrolera de apertura tanto en Ecuador como en Venezuela.

El bloqueo permanente para el cambio en la política petrolera durante el periodo de apertura es el reflejo de un problema general de gobernanza y gobernabilidad en Ecuador. Desde el año 1984 cuando es electo como presidente de la República León Febres Cordero, se advierten intentos para ejecutar reformas en la administración pública sintonizadas con el conocido como paradigma neoliberal. Estos intentos son acompañados por la resistencia de amplios sectores ya sean estos políticos (partidos de oposición), económicos (cámaras de la producción que no renuncian a las medidas de protección adoptadas por la administración) y sociales (sindicatos, movimiento indígena). Este conflicto paralizó cualquier intento de reforma dentro de la administración pública. La crisis se profundizó en la década de los noventa y se manifiesta en inestabilidad política visible desde 1996 hasta 2007 cuando se sucedieron dos constituciones y 10 presidentes.

En el caso ecuatoriano, dentro de los contratos de participación, se establecieron mecanismos de distribución de la renta petrolera que estaban ligadas a la existencia de unos precios referenciales del crudo obtenido en los campos sobre los que se establecía la distribución de la renta. Estas fórmulas y referenciales permitían la recuperación de la inversión para la empresa operadora, el incremento en la producción petrolera y la entrega de la cantidad de petróleo que debía recibir el Estado. La renta correspondiente a la empresa privada podía ser pagada en dinero o en especie (en barriles de crudo), y esta última fue la forma preferida por el fisco para la liquidación de sus obligaciones.

Bajo este escenario y el papel marginal que desempeña la industria petrolera ecuatoriana en el mercado internacional, el cambio de la política petrolera en Ecuador se produjo en forma limitada, parcial, discreta y particularizada. Estos cambios se produjeron como efecto a las modificaciones de las tendencias en el precio del petróleo: La falta de acuerdos políticos incidió en la ejecución de una política petrolera se limite a mantener una posición reactiva al mercado, que tiende a adaptarse a él como efecto del bloqueo constante en el sistema político. Este proceso se observa cuando se analiza la discusión de las reformas a la ley de hidrocarburos.

El resultado de la apertura petrolera en Ecuador fue el incremento en la producción del país. En 1993 esta se mantenía sobre los 350 mil barriles de petróleo diarios, mientras en 2005

superó los 550 mil barriles de petróleo diarios. Pero, la apertura significó sobre la privatización parcial de gran parte de la industria. Para el año 2005 del total de la producción petrolera, el 70% provenía de campos operados por empresas privadas y los contratos de participación se pagaban con porcentajes de la producción de crudo. En el caso ecuatoriano, la apertura trajo como consecuencia la privatización parcial de la industria y una reducción de capacidades para la empresa pública por la pérdida de la autonomía financiera; esta situación se vio reflejada en la reducción del porcentaje de participación en la producción petrolera por parte del Estado ecuatoriano.

4.5. La influencia del precio del petróleo en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela

En los estudios sobre maldición de los recursos y sobre economía política de los recursos naturales se asumió a la tendencia cíclica que mantienen los precios y por tanto la existencia de flujos oscilantes de renta como una variable que determina la política petrolera. Pero, el precio del barril de petróleo es cada vez menos predecible ya que depende de un mayor número de factores ya sean geológicos (cantidad de reservas y su recuperación), económicos (oferta y demanda inelásticas) y políticos (acontecimientos ocurridos en los sistemas políticos de productores o consumidores) a los que se suma un proceso especulativo por la incorporación del petróleo en el mercado de futuros (Fontaine, 2010: 138). Son estas circunstancias que deben ser analizadas para determinar las causas y consecuencias de los cambios que se producen en las políticas petroleras.

La caída en los precios del petróleo ocurrida desde 1983, tras el segundo choque petrolero de 1979 provocó que los gobiernos de Venezuela y Ecuador enfrentaran un déficit fiscal que se tornó en un problema permanente en los siguientes años. La falta de recursos para alimentar las arcas fiscales fue la justificación para que, en estos dos países, se proponga la modificación de la política petrolera. En el caso venezolano, a instancia de un proyecto surgido de la gerencia de PDVSA se propuso el retorno del capital privado al sector petrolero para elevar los niveles de producción y con esto, el abandono de la política nacionalista; mientras en el caso ecuatoriano a través de los contratos de operación se concedió al sector privado el derecho a explotar para que inviertan en el sector (en la exploración, explotación y transporte) y así impulsar un aumento de la producción que genere renta petrolera.

Las tendencias del precio del barril de petróleo comenzaron a modificarse a partir del año 2000. Desde esta fecha se habló de la existencia de un nuevo paradigma para justificar el

retorno del nacionalismo y del predominio de conceptos como seguridad energética (Helm, 2006, 21). De la misma forma en que ocurrió en el periodo anterior, al preguntarse por las razones de la modificación en la tendencia del precio del barril de petróleo, debe tomarse en cuenta que este responde a la existencia de problemas estructurales de la producción y consumo de hidrocarburos que en primer término provienen de las características físicas del crudo que se produce. Tras décadas de explotación, las grandes reservas de crudo convencional que se habían explotado en el mundo comenzaron a mostrar signos de agotamiento. Además, en los últimos 20 años, no se han realizado grandes descubrimientos de reservas de esta clase de crudo, esto obligó la realización de mayor inversión para la explotación de crudo no convencional lo que significó en un incremento en el precio del barril de petróleo.

Pero, estas modificaciones del mercado fueron provocadas por el cambio en la estructura de la demanda. Si bien los mayores consumidores de energía han logrado mejorar los niveles de eficiencia energética, el consumo de energía en estos países no se ha reducido en forma significativa. Aunque las tendencias de consumo no han sufrido grandes variaciones en los principales consumidores, en las economías emergentes, en especial China, el consumo de energía e hidrocarburos se ha incrementado en forma significativa en el sector transporte en los últimos 10 años (Fontaine 2010:148). De la misma forma, regiones que no se consideraban como grandes consumidores como África, se han incorporado al consumo de esta clase de combustibles abandonando en forma paulatino el consumo de leña y otros productos naturales. Esta tendencia creciente en el consumo de hidrocarburos también se presentó en América latina, región que ha visto el incremento del consumo en la última década.

A este proceso debe sumarse la creciente influencia de un factor de especulación del precio en el mercado. La presencia del petróleo en el mercado de futuros en nuevos instrumentos comerciales hicieron que este recurso se considere atractivo para que en ellos se refugien flujos de capital que se desplazaban por motivos de la crisis que desde 2007 comenzó a experimentar el mercado financiero y de valores. Por la confluencia de todos estos factores, entre el año 2000 y el año 2010 el precio del barril de petróleo sufrió grandes variaciones (Fontaine, 2010: 170).

Estos procesos provocaron modificaciones en las políticas energéticas tanto en los productores como en los consumidores. Al sentir una amenaza sobre el flujo de petróleo

proveniente de un mercado internacional del que se incrementaba la independencia de grandes consumidores como los EEUU, en estos países retomó el debate sobre la necesidad de asegurar el suministro de hidrocarburos. En el año 2005, en los EEUU, país que concentra el 25% del consumo de hidrocarburos en el mundo, se estableció una nueva política energética que quedó expresada en la Energy Policy Act y en ella se acentuó la necesidad de garantizar el flujo de energía necesario para el funcionamiento de su sistema económico. Esta política ya estaba marcada dentro de la agenda de seguridad nacional establecida en el año 2001 (Fontaine, 2010: 135).

Mientras estas presiones ocurrieron en los consumidores, los productores comenzaron a demandar ajustes a los términos de redistribución de la renta petrolera que se habían establecido en los contratos suscritos en el periodo anterior en previsión de precios bajos. Dentro de los productores, en este caso Venezuela y Ecuador, se planteó la necesidad de establecer una nueva política petrolera que permitiera un mayor control por parte del Estado en aquellas actividades de la industria petrolera que, desde el inicio del proceso de apertura, habían sido entregadas a compañías operadoras privadas y así se permitiera establecer nuevas reglas para el reparto de la renta petrolera. Esta coyuntura permitió la reaparición del nacionalismo en grandes productores como Venezuela que luego se difundió por varios países productores como Ecuador, que si se siguen los criterios de las corrientes ligadas a la economía política de los recursos naturales sería una expresión más de la presencia del Petrostate.

El análisis de los instrumentos aplicados en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela muestra que este giro nacionalista no solo tuvo como causas factores externos a los países productores que ya han sido detallados. El proceso de apertura creó problemas en las industrias petroleras de Ecuador y Venezuela por el reparto de la renta, por la forma de administrar la industria, por la información existente y su uso, así como por la forma cómo se estableció la política. En el proceso de apertura, a falta de consensos generales sobre la ejecución de esta política, hizo que, ya sea a iniciativa de la empresa estatal en el caso venezolano o por la intervención de presidentes de la república y ministros de energía en el caso ecuatoriano se aplique una serie de instrumentos procedimentales como la renegociación directa de contratos y las sentencias judiciales, cuyo uso no pudo compensar la presencia de instrumentos sustantivos como nuevas leyes de hidrocarburos. Se produjo entonces una pérdida de legitimidad en todo el proceso de apertura. Esto contribuyó a que se abriera una ventana de oportunidad política para que las autoridades que se establecieron en Venezuela

desde 1999 y Ecuador desde 2005 pudieran plantear y ejecutar un ajuste a la política petrolera.

Por los instrumentos que se utilizaron y los efectos que produjo su aplicación las causas de un nacionalismo moderado tanto en el caso ecuatoriano como venezolano: En primer término, la dependencia que se creó entre productores y consumidores, los primeros, como propietarios del recurso buscaron mejorar los niveles de distribución de la renta petrolera y hacer de la industria un medio para superar sus niveles de desarrollo mientras los segundos, ligados al crudo proveniente de los grandes productores comenzaron a considerar el suministro de petróleo como un problema de seguridad de suministro. Como se ve, el problema del nacionalismo, más que un problema de dependencia de estos Estados a la renta petrolera se constituyó en un problema de gobernanza para estos dos países.

Capítulo 5

El neo-nacionalismo petrolero en Ecuador y Venezuela

El año 1999, Hugo Chávez venció en las elecciones presidenciales con un discurso de confrontación al sistema político imperante en Venezuela, dentro de un ambiente de descontento generalizado contra los partidos y actores políticos en la década de los noventa. Desde su posesión, el presidente Chávez se involucró en la creación de una nueva normativa legal para el sector de hidrocarburos y en esta tarea confrontó en especial con los administradores y trabajadores de PDVSA. Luego del golpe de Estado y paralización de PDVSA ocurrido entre los años 2002 y 2003 el proceso de transformación se profundizó, a través de una reforma administrativa en la empresa pública, que luego dio paso a una renegociación de los contratos petroleros vigentes con las compañías privadas.

En el caso ecuatoriano, en el año 2005, el Ministro de Energía y Minas de Ecuador nombrado por el presidente de Alfredo Palacio, resolvió declarar la caducidad del contrato que mantenía el Estado ecuatoriano con la petrolera Occidental, medida que al poco tiempo fue seguida por el lanzamiento de una iniciativa del ejecutivo para modificar los porcentajes de reparto de la renta petrolera entre el Estado ecuatoriano y las compañías privadas que operaban en el país. Desde el año 2007, una vez que fuera electo Rafael Correa como presidente de la república, este invocó en forma explícita la necesidad de modificar el rumbo de la política petrolera para recuperar la administración soberana por parte del estado ecuatoriano de los recursos que en ella se generan.

Estos procesos fueron presentados como un cambio en las políticas petroleras de estos países productores. Después de que, desde los años noventa, se aplicaran instrumentos que abrieron la industria petrolera a la presencia de capitales y operadoras privadas otra vez se hicieron presentes medidas que invocan el respeto a la soberanía. A partir del año 2000 en el caso venezolano y el 2005 en el caso ecuatoriano comenzaron a aplicarse otros instrumentos como reorganizaciones administrativas y corporativas, reformas legales y tributarias, aparición de nuevos modelos de contratos en donde se modificaron porcentajes en el reparto de la renta petrolera para el fisco o generan una mayor intervención de actores del Estado en la industria, cuando no se reclama ya en forma directa parte de la propiedad en los negocios que fueron entregados.

Sobre las causas que desencadenaron este cambio de políticas petroleras se ha desarrollado un

debate dentro de los análisis de política petrolera. Para Osmel Manzano y Francisco Monaldi, el cambio fue motivado y puede ser caracterizado por la falta de mecanismos de ajuste del sistema impositivo a las variaciones del precio del barril de petróleo y las condiciones de mercado dentro de los contratos ya suscritos (Manzano, Monaldi, 2010: 410). Los continuadores de la tesis de la maldición de los recursos han desarrollado análisis que presentan a este nacionalismo como la consecuencia directa del incremento del precio del barril de petróleo (Isbell 2005: 4). El nuevo nacionalismo ha sido mostrado como resultado del esfuerzo que han realizado estos gobiernos para captar mayor cantidad de renta, lo que se tradujo, tanto en el caso ecuatoriano como venezolano, en una mayor presencia, facultades y capacidad de ejecución para actores del Estado de dentro de los sistemas económico y político de estos dos países.

En este trabajo se mantiene el criterio que el neo nacionalismo se desencadenó a raíz de una serie compleja de circunstancias externas e internas relacionados en un inicio con la ejecución de los instrumentos propuestos en el proceso de apertura y que condujeron en esos años a una reconstrucción del modo de gobernanza tanto en Ecuador como en Venezuela. El análisis de los instrumentos utilizados en este proceso muestra que este nuevo nacionalismo es de naturaleza diferente a aquel que se produjo en los años setenta. La apertura petrolera de los años noventa fue el resultado de la presencia de un nuevo paradigma dentro de la política petrolera en tanto, en este periodo, se presentaron ideas, teorías e instrumentos que modificaron la forma de ver el petróleo. La existencia de este paradigma hizo que fuera imposible hablar de un retorno del nacionalismo de los años setenta. Varias de las ideas principales establecidas en la apertura, entre ellas la necesidad de la inversión y la presencia del sector privado en la industria petrolera, siguieron vigentes en el nuevo nacionalismo. La existencia de un mercado globalizado complejo e interdependiente, en donde el precio responde en gran medida al consumo y tiene un importante componente especulativo, condiciona este nuevo nacionalismo, cuyos inicios se encuentran relacionados con los desajustes que produjeron los instrumentos aplicados en la apertura y se relacionan con la existencia de un proceso de adecuación del Estado a este escenario presente desde el inicio del proceso de apertura.

5.1. El neo-nacionalismo en la política petrolera venezolana

5.1.1. Instrumentos de autoridad

El proceso de apertura petrolera creó un problema de legitimidad cuando se utilizaron instrumentos que no tenían la capacidad para modificar la política petrolera venezolana de allí

que a finales de los años noventa todos los sectores involucrados en la ejecución de esta política demandaron la discusión de una nueva legislación para el sector de hidrocarburos. Desde los años noventa se desarrollaron dos posiciones sobre el papel que el petróleo debía desarrollar en la economía y la política venezolana. Un sector aperturista que trataba de afianzar el proceso que se inició en los años noventa y otro sector nacionalista que trataba de reformularlo y cuestionaba las relaciones que mantenía el estado venezolano con las compañías operadoras y el papel que desempeñaba PDVSA. Hugo Chávez, propuso una reforma integral al sistema jurídico venezolano y un nuevo marco legal para el sector hidrocarburífero.

Para 1999, tras una década de crisis económica que se había tornado en crónica, se había extendido en el país una creciente insatisfacción contra el sistema democrático que se había implantado desde 1957. Desde 1995 el apoyo hacia los dos partidos políticos que defendieron el sistema había descendido y en 1999 se incrementó el apoyo al cambio radical de todo el sistema que encarnaba el candidato Hugo Chávez. Este presentó como un ofrecimiento de campaña la discusión y aprobación de una Constitución Política con nuevas reglas que trataban de modificar en forma sustancial las instituciones que se habían creado desde 1957 a lo que denominó como lucha por construir la Quinta República. La Asamblea Constituyente se organizó y en ella, la representación política del gobierno alcanzó una mayoría absoluta, esto le permitió impulsar el nuevo proyecto de Constitución.

El proyecto de reforma que planteó el gobierno provino del Ministerio de minas y petróleos que era dirigido por Álvaro Silva Calderón. El ministro provenía del movimiento que realizó oposición al proceso de apertura desde 1993 y que se había organizado en uno de los grupos que apoyó al presidente Chávez en la campaña presidencial de 1998; entre los miembros de este movimiento se contaban Alí Rodríguez Araque, Gastón Parra Luzardo, Carlos Mendoza Potella; cuando resultó electo el presidente Chávez, a este movimiento se le encargó el ministerio de minas y petróleos y Una de las tareas más importantes que ejecutaron fue la presentación del proyecto de nueva ley de hidrocarburos en donde ellos trataron de defender el nacionalismo dentro de la política venezolana.

La posición del gobierno venezolano posesionado en 1999 supuso un alejamiento de la política que se había mantenido en la apertura y provocó un enfrentamiento creciente con el cuerpo gerencial, administrativo y sindical de PDVSA que, en ese momento, controlaban la administración de la mayor parte de la industria petrolera venezolana y defendían la ejecución

de la política de apertura concretada desde 1993. El primer escenario de enfrentamiento entre dos posiciones se produjo cuando se discutió y aprobó la nueva Ley de Hidrocarburos entre 2000 y 2001. Las normas de este cuerpo legal aprobado en 2000 establecieron nuevas reglas para el sector petrolero.

En primer término, la nueva Constitución política estableció nuevas reglas generales para el sector hidrocarburífero en Venezuela. Para marcar la diferencia con el periodo anterior, en las disposiciones de la nueva Constitución Política se remarcó la propiedad del Estado sobre tanto sobre los hidrocarburos, sus reservas y yacimientos (Art. 12 y 302 de la Constitución política), como sobre la empresa encargada de la administración de la industria. En la Constitución se estableció un modelo de administración de la industria petrolera cuya propiedad debía pertenecer al Estado venezolano que podía aceptar participación del sector privado siempre y cuando exista presencia mayoritaria del Estado venezolano en la industria. Frente al conflicto con la empresa pública que se veía como inminente, en la constitución se subrayó la prohibición de traspaso o venta de la propiedad de la empresa petrolera estatal hacia el sector privado (Art. 303).

Pero, la existencia de este marco legal provocó el rechazo de las compañías operadoras quienes vieron amenazados sus derechos. El Ministro de Minas y Petróleo, apoyado en las palabras del presidente Chávez quien se había comprometido a respetar las obligaciones ya suscritas por el gobierno venezolano, remarcó que este nuevo régimen jurídico no modificaba las reglas establecidas en aquellas relaciones que ya se habían celebrado con estas empresas en el periodo anterior, pues la Constitución política no prohibía la participación de operadoras privadas y garantizaba la vigencia de los derechos ya constituidos (Art. 304 Constitución Política). Además, el año 2000, a instancias de la propia industria privada se había dictado un fallo judicial que legitimaba la posición y los derechos de las compañías operadoras. Quedaba abierta, dentro del nuevo marco constitucional, el reconocimiento de la intervención privada en el negocio, así como la aceptación del modelo de gestión para la industria petrolera y los esquemas de repartición de la renta petrolera que ya se habían establecido en el periodo anterior, pues la normativa contenida en la nueva constitución solo regía para el futuro.

Una vez que se dictó la nueva Constitución se trató el contenido de la nueva Ley de Hidrocarburos. El presidente Hugo Chávez solicitó a la Asamblea Nacional, cuerpo legislativo que se había conformado tras la aprobación de la Constitución con mayoría absoluta de la coalición de gobierno, la concesión de poderes habilitantes para adecuar la

legislación al nuevo marco constitucional. Por este procedimiento excepcional previsto en la propia Constitución, el presidente de la república adquirió capacidades legislativas. Si bien no fue la Constitución de 2000 en donde se introdujo esta práctica extraordinaria dentro del sistema jurídico en Venezuela, en este cuerpo se abrió la posibilidad para hacer uso extensivo de esta facultad por parte del Ejecutivo cuando cuente con por lo menos las tres quintas partes de apoyo de las cámaras legislativas (Art. 203, Constitución de la República).

En el caso de la discusión sobre la Ley de Hidrocarburos, el presidente decidió ordenar la redacción de un proyecto y establecer su contenido por medio del procedimiento de ley habilitante. Para ejecutar este acto, una vez redactado el proyecto por funcionarios del Ministerio de Energía y Minas en septiembre de 2000, fue enviada a la comisión de hidrocarburos de la nueva Asamblea Nacional que era la encargada del análisis de la normativa. A esta comisión comparecieron los ministros de Finanzas, Energía y Petróleos, el presidente y el abogado de PDVSA, así como el presidente de la Cámara Petrolera, corporación que agrupa a todas las operadoras petroleras privadas afincadas en el país. Al trabajo de la comisión también se incorporaron varios expertos y académicos relacionados con el régimen como Carlos Mendoza Potella, Rafael Ramirez y Mazhar Al-Shereidah.

A pesar de que el Presidente Hugo Chávez disponía de la facultad para dictar una Ley Orgánica de Hidrocarburos bajo sus condiciones y por su sola voluntad, decidió convocar a esta comisión legislativa en donde se discutió el proyecto de ley. Esta decisión fue tomada para intentar crear un consenso sobre la dirección que debía adoptar esta política en especial con el cuerpo directivo de PDVSA. Si bien el presidente disponía de una mayoría en la Asamblea Nacional, no contaba con el control de la industria petrolera y la nueva política no podría ejecutarse sin contar con la aceptación del cuerpo gerencial y administrativo de PDVSA.

Dentro del ejecutivo no existía unidad de criterios sobre las relaciones que debían mantenerse entre el Estado venezolano con las operadoras privadas. Si bien entre los representantes de la empresa pública y los funcionarios del ministerio existía un acuerdo sobre la propiedad pública del petróleo y la industria no existía convergencia en la participación que dentro de la industria debían mantener las operadoras privadas. Mientras el ministerio defendía la propuesta de una nueva nacionalización, los representantes de PDVSA defendían la intervención de operadoras privadas en la industria petrolera en asociación a la empresa. El presidente Chávez se había vinculado en este debate a partir de 1998 con la campaña

electoral, Una vez electo y posesionado en 1999 el presidente actuó como mediador en la controversia que mantuvieron estos grupos.

En las reuniones de la comisión, el presidente de PDVSA, el abogado de la empresa y el presidente de la Cámara Petrolera rechazaron el proyecto presentado por el ministro de Energía y Minas. Dentro de un documento, el primero de octubre de 2001, el presidente de la empresa pública expuso sus consideraciones y observaciones a ser tomadas en cuenta en la discusión de la nueva ley de Hidrocarburos. En los argumentos presentados para rechazar su contenido estaba la obsolescencia de las ideas que este contenía. Bajo el criterio del presidente de PDVSA, el mercado internacional de petróleo se había modificado en forma sustancial desde los años setenta, entonces, los instrumentos con que se estructuraba la ley podrían resultar perjudiciales para el desarrollo de la industria en Venezuela. En criterio de la empresa, la existencia de empresas mixtas con propiedad mayoritaria del Estado venezolano colocaba a este bajo el dilema de transformarse de ente productor a inversor en perjuicio del cumplimiento de los programas sociales que ya eran ejecutados por el Estado venezolano. En criterio de la empresa, el Estado venezolano no estaba en capacidad de realizar por sí mismo las inversiones necesarias para desarrollar el sector (Lameda, 2001: 8).

Los representantes de la empresa plantearon la continuación del modelo de administración vigente desde la nacionalización en donde la empresa pública se había constituido en el principal instrumento de esta política y tenía a su cargo la administración de la industria. Los directivos de PDVSA juzgaban a la industria como una actividad especializada que debía ser administrada por la empresa nacional en forma eficiente. Dentro de los argumentos presentados por la empresa a la comisión que discutía el proyecto de Ley de Hidrocarburos se reconoce la existencia de errores en la administración cometido en el periodo anterior, pero así también se alegó la importancia de PDVSA en el sistema económico venezolano y la importancia de su autonomía para una administración eficiente del negocio (Lameda, 2001: 8).

PDVSA sostuvo y defendió la posibilidad de que terceros pudieran intervenir en la industria petrolera como operadores bajo el criterio que estos podrían aportar con capital y tecnología para desarrollar la industria petrolera venezolana. Para PDVSA, la estrategia de incremento de la producción no se oponía al imperio del principio de soberanía que se presentaba como la bandera de lucha del nacionalismo pues el petróleo venezolano debía posicionarse en el mercado internacional. Además, en el criterio de la dirección de PDVSA, la modificación de

los contratos que debía realizarse para aplicar la nueva política colocaba en riesgo todas las inversiones que se habían realizado en el periodo anterior (por la conversión del operador en inversor) y limitaba la exploración o la construcción de la infraestructura necesaria para continuar con la producción de crudo extrapesado. Estos fueron los argumentos que expuso el presidente de la empresa y los representantes de las compañías privadas (que estaban agrupados en la Cámara Petrolera) para oponerse al proyecto de ley que había sido presentado por el ministerio de energía y petróleo.

En el grupo que defendía la posición del ejecutivo se encontraban los expertos y académicos, algunos de ellos vinculados con el pensamiento de Juan Pablo Pérez Alfonzo, que desde los años setenta levantaron las críticas contra la forma en que la nacionalización se ejecutó y que luego también se opusieron al proceso de apertura petrolera. En sus palabras, la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos debería ser el instrumento para realizar la nacionalización que nunca se produjo en los años setenta. Para este grupo, la nacionalización y la posterior apertura habían creado una empresa pública de hidrocarburos que llegó a administrar toda la industria que se encontraba fuera del control del Estado venezolano. En la posición de este grupo PDVSA no respondía a los intereses de Venezuela sino a los suyos propios como corporación.

Pero, mientras se discutía el proyecto de Ley Orgánica de Hidrocarburos, el escenario político presentaba cada vez mayores signos de pugna entre aquellos actores que apoyaban el gobierno del presidente Chávez y una creciente oposición que comenzaba a organizarse luego de las derrotas políticas sufridas en las elecciones entre los años 1999 y 2001. Esta oposición ya no se aglutinó alrededor de los partidos políticos tradicionales Acción Democrática y Comité de Organización Político Electoral Independiente que habían perdido capacidad de aglutinar a la opinión pública, sino del sector corporativo empresarial organizado de Venezuela, Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECÁMARAS), quienes miraban con desconfianza creciente a las propuestas políticas que el gobierno trataba de aplicar en el sistema económico (Lander, 2005: 11). La oposición se agrupó ante la necesidad de defenderse de una radicalización del proyecto político régimen que, en su criterio, colocaba en riesgo las libertades vigentes en el país desde 1959.

Para el gobierno venezolano, este periodo estuvo marcado por un incremento en la inflación y escalada de precios con lo que también creció el descontento en una parte de la población y, aunque el gobierno aun mantenía altos niveles de credibilidad, enfrentaba un rechazo

creciente por parte de amplios sectores de la población. Si bien el presidente Chávez y su movimiento político resultaron triunfadores en las elecciones que establecieron la asamblea nacional constituyente y en las elecciones presidenciales y legislativas bajo la nueva constitución entre los años 2000 y 2001, la oposición comenzó a rearticularse, organizarse y expresarse en los debates que se mantenían para aplicar las normas ya fijadas en la constitución política (López Maya, 2006: 24).

Tras el intenso debate entre estas dos posiciones y ante la imposibilidad de alcanzar un consenso dentro de la comisión, el presidente Chávez resolvió, en virtud de las facultades que le concedieron las capacidades entregadas por el legislativo, adoptar en la nueva Ley de Hidrocarburos, la mayor parte de criterios presentados por el grupo nacionalista liderados por el ministro de Energía y Minas Álvaro Silva Calderón. Después de la reafirmación de varios de los principios constitucionales sobre propiedad de los recursos, se determinó la existencia de una nueva forma de asociación entre el Estado venezolano y las compañías operadoras en donde se conformaban empresas mixtas en donde el Estado. En estas figuras jurídicas la empresa pública, debía mantener por lo menos el 51% de la propiedad de la asociación. Esto, en la práctica significaba que el Estado y PDVSA debían asumir el control y la administración de todas las asociaciones establecidas con terceros mientras las compañías privadas se constituirían en inversores y no en operadores de la industria.

La nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos dispuso una serie de cambios sustanciales en la política petrolera venezolana y las relaciones establecidas entre las compañías privadas y el Estado. En la ley se remarcó la propiedad pública de los hidrocarburos, así como la exclusividad que mantendrían las empresas del estado en la realización de actividades primarias (la ley determina como actividades primarias la exploración y explotación de hidrocarburos). Siendo PDVSA la única empresa pública de hidrocarburos constituida, la ley le concedió a esta empresa la exclusividad en la exploración y explotación de crudo en territorio venezolano. Las compañías privadas también podrían intervenir e invertir en la industria petrolera venezolana, pero dentro de empresas de economía mixta cuya propiedad debía de pertenecer al Estado venezolano en por lo menos el 51%.

Frente a las dudas creadas dentro de las empresas operadoras privadas por el futuro de los contratos existentes, el presidente desde su discurso de apertura de gobierno en 1999 reconoció la vigencia de los derechos ya suscritos en estos contratos. Esto significó que, en forma implícita, la nueva ley Orgánica de Hidrocarburos no modificaría los términos ya

establecidos en la ley y en los contratos suscritos sobre la administración de la industria ni sobre los esquemas de reparto de la renta que ya existían por el principio de irretroactividad de la ley. Las empresas mixtas, única formas de asociación con el capital privado permitida de acuerdo con la ley, serían utilizados para los negocios que PDVSA preveía lanzar.

La ruptura definitiva entre PDVSA y el presidente se produjo en febrero del año 2002 cuando tras la renuncia del general Lamedo, el presidente Chávez también despidió a buena parte de los gerentes y directivos de la empresa. Como nuevo presidente fue nombrado Gastón Parra Luzardo, profesor universitario que mantenía una posición de abierta oposición con la apertura y confrontación con aquellos que la habían aplicado. En respuesta a esta medida, la mayor parte de directivos, administrativos y trabajadores adoptaron una posición política de oposición al presidente y se incorporaron a la lucha que comenzaba a realizarse desde estos sectores. PDVSA se convirtió en la cabeza visible de la oposición y encabezó las marchas que pedían la renuncia del presidente Chávez. Esta confrontación desembocó en las marchas de abril de 2002, el golpe de estado y el paro de actividades en la empresa que se inició en diciembre de 2002 y finalizó en marzo de 2003. Esta estrategia no generó los efectos deseados y el gobierno retomó el control de la empresa (Espinasa, 2006: 163).

El conflicto político entre gobierno y oposición provocó que el régimen de Chávez buscara de apoyo de la región lo que acercó al presidente con las posturas anti-imperialistas mantenidas por el gobierno socialista de Cuba desde 1959. A raíz de la victoria en el referendo esta posición soberanista, antiimperialista y nacionalista se hizo cada vez más visible. Para el año 2005 el presidente Chávez se declaró como un socialista y estableció como objetivo de su gobierno conducir a Venezuela hacia el socialismo, los resultados del revocatorio alimentaron estos impulsos. En este clima político, el presidente Chávez decidió el inicio del proceso de renegociación de los contratos petroleros. La derrota de la oposición en el referendo revocatorio y la consiguiente consolidación del presidente en la administración iniciaron la ejecución de la nueva política petrolera venezolana.

5.1.2. La renegociación de contratos en Venezuela

Pero para la ejecución de su política petrolera, al gobierno venezolano aun le restaba vencer la oposición de las compañías al cambio que se iba a efectuar en su política. A pesar de que las compañías privadas no participaron en forma directa en la discusión de la nueva normativa sobre hidrocarburos que se produjo en el año 2001, estas expresaron preocupación por el cambio de las condiciones para la intervención de operadoras privadas en Venezuela. La

existencia de la empresa mixta con mayor presencia del sector público amenazaba al sector privado pues significaba que el Estado venezolano debería asumir el control de todas las actividades que eran ejecutadas por las operadoras privadas. Las compañías se encontraban amparados bajo la garantía constitucional de irretroactividad de las leyes, la existencia del fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia de 1991, y los derechos que poseían las compañías a presentar sus reclamos y controversias con el Estado venezolano en tribunales internacionales. En el 2004 nada hacía prever un cambio en las relaciones entre el Estado venezolano y las compañías petroleras.

Pero, en el año 2005, una vez eliminado todo signo de oposición dentro de PDVSA y el Estado el presidente Chávez nombró nuevas autoridades dentro del Ministerio de Energía y Petróleo y PDVSA. Bernard Mommer, quien se constituyó como uno de los mayores críticos de la política de apertura, así como del papel que desempeñó PDVSA en la política petrolera hasta el año 2001 fue nombrado como viceministro de hidrocarburos y como tal quedó a cargo de la aplicación del régimen establecido en la nueva Ley de Hidrocarburos sobre los contratos petroleros que se habían suscrito en el periodo de apertura. Estas nuevas autoridades iniciaron el estudio de una propuesta para renegociar los contratos.

La existencia de un apoyo mayoritario al régimen por parte del electorado, que no solo se manifestó en la victoria que obtuvo Chávez en el referendo revocatorio del año 2004; también fue ratificado en las elecciones legislativas del año 2005. En esta elección, el partido político que apoyaba al régimen obtuvo una mayoría absoluta de escaños en la Asamblea Nacional, elecciones en que la oposición se negó a participar. La existencia de esta mayoría posibilitó al régimen la creación y uso de instrumentos de autoridad procedimentales para condicionar a las compañías privadas y lanzar el proceso de renegociación de contratos petroleros. El primer paso que realizó el ministro de energía y petróleo fue la presentación de una invitación a las operadoras privadas para modificar los contratos vigentes, esta propuesta incluyó el compromiso de las operadoras para renunciar a reclamaciones en tribunales internacionales, la aplicación del sistema de repartición de la renta establecido en la ley de hidrocarburos, la renuncia a los convenios operativos, la determinación de una valoración económica de los derechos que las compañías poseían para establecer una retribución a ser pagada por el Estado Venezolano por el traspaso de las acciones y por último, acordar el proceso en que debía ocurrir la transición desde los contratos establecidos hacia la nueva figura de la empresa mixta.

Al llamado realizado por el ministro se presentaron la mayoría de las operadoras que habían suscrito convenios operativos. El proceso de renegociación se extendió hasta diciembre de 2005 y como resultado de estas negociaciones 22 de los 32 convenios operativos vigentes aceptaron la migración hacia las nuevas empresas mixtas. Para regularizar la transición desde los convenios operativos hacia la conformación de las nuevas empresas mixtas, la Asamblea Nacional dictó el Acuerdo mediante el cual se aprueban los Términos y Condiciones para la Creación y Funcionamiento de las Empresas Mixtas publicado en la Gaceta Oficial 38.410 A del 31 de marzo de 2006. Además de las condiciones de la migración, en este decreto se señalaron las reglas para normar el funcionamiento de las nuevas empresas durante la transición, condiciones que ya habían sido discutidas y aceptadas por las compañías operadoras y se estableció el contrato marco sobre el que se establecerían todas las empresas mixtas.

Frente a las 10 operadoras que no aceptaron el proceso de transición, la Asamblea Nacional, el 18 de abril de 2006 en la Gaceta Oficial 38.419 publicó la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias Previstas en el Decreto N° 1.510 con Fuerza de Ley Orgánica a través del que se declararon insubsistentes todos los convenios operativos. Entre las razones para la declaratoria de terminación de los contratos se contaba la incompatibilidad que habían mantenido estos contratos tanto con la ley de Hidrocarburos existente en el momento de la suscripción, así como con la Ley de Nacionalización vigente desde 1976. En virtud de este instrumento, el gobierno adquirió el derecho para recuperar los campos concesionados y pagar por los gastos e inversiones realizadas por las compañías privadas de acuerdo con los contenidos de los libros contables presentados al gobierno. La existencia de esta ley marcó una referencia en cuanto mostró la voluntad del gobierno venezolano por modificar en forma definitiva los contratos suscritos en el periodo de apertura. Varias de las operadoras que no aceptaron la migración presentaron sus reclamaciones en tribunales internacionales.

A través de estos instrumentos, el gobierno venezolano condicionó el proceso y la presencia de las operadoras privadas en Venezuela en los convenios operativos. Por el traspaso acordado una de parte de la propiedad de estas empresas el gobierno estableció nuevas reglas en el reparto de la renta y la administración de la industria petrolera. PDVSA, a través de una filial creada para el efecto, la Corporación Venezolana de Petróleos pasó a ejercer el control mayoritario (60%) de las acciones de las nuevas empresas mixtas. Pero, las compañías que mantenían los convenios operativos adquirieron una parte de la propiedad de las nuevas

empresas mixtas y así mantuvieron vigentes sus intereses dentro de una de las regiones con mayores reservas de petróleo en el mundo, La existencia de este nuevo orden no significó la marginación de operadoras y capitales privados dentro de la industria petrolera. Por las diferentes condiciones que se habían establecido en la apertura, el gobierno venezolano debió negociar la renuncia de las operadoras al régimen anterior y la aceptación de las nuevas reglas.

Este proceso demandó la existencia de un grupo de negociadores que discutieron las condiciones de las nuevas empresas con las compañías operadoras. Dentro de estos grupos trató de evitarse la presencia de aquellos funcionarios y especialistas que se encontraban vinculados con PDVSA en la etapa anterior al año 2004. Por esta razón no participó en el proceso el equipo de asesoría jurídica de la empresa y la dirección del mismo quedó bajo el control del Ministerio de Energía y Petróleo con una intervención marginal de la empresa, a diferencia del periodo anterior cuando la empresa pública propuso y planificó el proceso de apertura petrolera. Con la ejecución de esta proyecto se establecieron nuevas instituciones y nuevos órdenes sobre la participación privada. Además, tal como ya había ocurrido cuando se elaboró la Ley de Hidrocarburos en 1943, se contrató la asesoría de firmas de abogados externos para que estos pudieran conciliar la propuesta de renegociación con las expectativas o resistencias que por ella pudieran generarse dentro del mercado internacional.

La realización de este proceso permitió la transición ordenada desde el régimen previsto en el periodo de apertura a la formación de las nuevas empresas mixtas. En primer lugar, se produjo la renegociación de los convenios operativos; que, si bien en cantidad de contratos, eran los más numerosos, (35 contratos suscritos hasta 1997), el volumen de producción de crudo en cada uno de ellos era reducido, pues, este no superaba el 20% de la producción total del crudo entregados por las compañías operadoras. Al existir menos producción, intereses e inversión involucrada por parte de las operadoras privadas, se incrementaron las posibilidades para que estas aceptaran la renegociación. El objetivo que mantenía el equipo negociador al iniciar el proceso con estas compañías y en estos campos era impedir la aparición de una oposición de todas las compañías privadas al proceso de renegociación y que así se abra la oportunidad para el fracaso de este.

La existencia de compañías que aceptaran los términos de la renegociación y completaran tanto la renegociación como la transición facilitó la continuación del proceso con aquellas operadoras que mantenían reservas frente al proceso de transición. De esta forma se redujo el

grado de incertidumbre que estos movimientos generan en el mercado internacional y se impidió la paralización de una parte de la industria venezolana. En aquellos casos donde las operadoras no aceptaron la migración hacia las empresas mixtas, el Estado venezolano se comprometió a la adquisición de la infraestructura y demás inversiones ejecutadas en los campos por parte de la operadora; además, el equipo renegociador ofreció, a aquellas compañías que aceptaron la renegociación, la opción de adquirir derechos sobre las zonas de producción y los campos de aquellas compañías que no aceptaran el proceso. La aplicación de estos mecanismos rompió el inicial criterio que mantenían las compañías operadoras para rechazar las negociaciones y este proceso continuó sin que se provocaran reclamos en tribunales internacionales por parte de la mayor parte de las operadoras.

Una vez que quedó establecido el procedimiento para la ejecución de la migración de los convenios operativos hacia las nuevas empresas mixtas el gobierno decidió iniciar la renegociación con aquellas compañías que mantenían contratos de asociación a riesgo compartido y los convenios de asociación para la explotación de la Faja Petrolífera del Orinoco. En el caso de las asociaciones a riesgo, el número limitado que se habían suscrito y el reducido volumen de producción facilitó el proceso de transición. Además, en este caso, el proceso de renegociación se limitó a acordar la adquisición del número de acciones suficiente para que el Estado venezolano mantenga la mayor parte de la propiedad en las nuevas empresas. Cuando fueron establecidas en el periodo de apertura, la mayor parte de asociaciones a riesgo mantuvieron una distribución de propiedad en donde el capital privado mantuvo la mayoría accionaria, mientras que la empresa mixta establecida en la Ley de Hidrocarburos de 2001 estableció que la mayor parte de sus acciones debía permanecer en manos del Estado.

Una vez finalizado el proceso de renegociación, las partes acordaron la existencia de un periodo de transición que se inició en el año 2007. En este periodo se produjo la valoración de los derechos de propiedad que se transfirieron a las nuevas empresas y se traspasó la operación de los campos a la administración de las nuevas empresas mixtas. Esto significó que estas empresas quedaron bajo el control de una filial de PDVSA que fue creada para el efecto, la Corporación Venezolana de Petróleo que, como la propietaria de la mayor parte de acciones de las nuevas empresas, adquirió el derecho a administrar las empresas y operar los campos. En el año 2008 el proceso culminó cuando la Asamblea Nacional aprobó los acuerdos de creación para las empresas mixtas y culminó el traspaso de bienes hacia estas compañías.

Para el gobierno venezolano y su equipo renegociador, la mayor dificultad en el proceso se planteó en la discusión y la renegociación de las condiciones de las asociaciones creadas para explotar la Faja del Orinoco. Si bien hasta el año 2005 se habían suscrito solo cuatro contratos de asociación, las cantidades de inversión e infraestructura que mantenían las empresas operadoras, los volúmenes de producción que cada una de las compañías producía (entre las 4 asociaciones producían 600 mil barriles de petróleo diarios) y la zona donde estos contratos se desarrollaban hacían de la renegociación un problema para el gobierno venezolano. Ninguna de las compañías que se establecieron en la faja petrolífera del Orinoco entre los años noventa y 2000 se encontraban dispuestas a efectuar el proceso de migración en especial tres consorcios: Exxon Mobil, Conoco Philips y la transnacional ENI, cada una de ellas con una producción de 300 mil barriles de petróleo diarios declararon su oposición a la renegociación, no se relacionaron con el proceso y cuando este concluía propusieron una solución que modificaba todos los instrumentos que ya se habían negociado con las restantes empresas.

Frente a la negativa de estas compañías a continuar con el proceso de negociación, el gobierno venezolano, el 27 de febrero de 2007, dictó el Decreto Ley No. 5.200 de migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco; y los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas. Este decreto con fuerza de ley dio por terminados todos los derechos provenientes de contratos del tiempo de la apertura que no hubieren sido renegociados. De esta forma se dispuso la reversión al Estado de los campos petroleros entregados junto con toda la infraestructura necesaria para la producción en los campos en todos los casos donde las compañías no hubieren aceptado el proceso de renegociación y migración. Los tres consorcios involucrados en la explotación de la faja petrolífera del Orinoco decidieron presentar sus reclamaciones en los tribunales internacionales, en especial Exxon Mobil y Conoco Philips.

Las operadoras en su mayoría aceptaron las nuevas condiciones por varios hechos: en principio esta transición no trajo una reducción de las cantidades de renta petrolera que las compañías privadas obtenían dentro del marco institucional establecido en la apertura por la elevación del precio del barril de petróleo. En segundo lugar, con la renegociación se establecieron nuevos plazos de duración de los contratos cuya duración se extendía por 50 años desde el momento de la constitución de las empresas mixtas. En la última década se habían ampliado los estudios sobre la explotación de la Faja petrolífera del Orinoco y en el gobierno de Hugo Chávez se inició un proceso de certificación de las reservas contenidas en este yacimiento. Uno de los atractivos que el gobierno venezolano presentó a quienes

aceptaban la negociación era la intervención en la explotación de la faja y las compañías se acogieron a este ofrecimiento.

Otro aspecto importante para que las compañías operadoras aceptaran la renegociación fue la entrega de una parte de la propiedad de las empresas mixtas. A través de la adquisición de acciones en las empresas mixtas, las compañías adquirieron derechos de propiedad sobre la industria petrolera venezolana. Aunque las compañías perdieron el derecho a la administración del negocio petrolero adquirieron una parte en la propiedad del mismo y pudieron considerar a estas acciones como parte de sus activos lo que condujo a mejorar las posiciones de la empresa dentro del mercado internacional; más aun cuando estas zonas disponen de grandes reservas y contratos con plazos de larga duración. Estas ventajas se sumaron a algunos ofrecimientos realizados por parte de los representantes del gobierno para incorporar a las compañías privadas en la toma de decisiones de las empresas mixtas.

5.1.2. Instrumentos de Organización

El modelo de organización que adoptó el Estado venezolano se estableció en los años setenta cuando se produjo la nacionalización. En el periodo de apertura petrolera PDVSA se convirtió en el principal actor dentro de la política petrolera venezolana que ha sido siempre determinada en forma jerárquica ya sea desde la presidencia de la república o el ministerio de energía y minas (actual de Minas y Petróleos). Este modelo se vio modificado en la apertura petrolera, pero, el poder que acumuló la empresa estatal en uso de sus capacidades administrativas y financieras, como operador de una de las industrias petroleras más grandes del mundo provocaron un conflicto que marcó la vida política y económica de Venezuela en los últimos 15 años.

El neonacionalismo petrolero no modificó ninguno de los instrumentos sustantivos de organización que se establecieron y se desarrollaron desde la nacionalización, el presidente de la república y el ministro de minas y petróleo demandaron el ejercicio del control real sobre la empresa que, en forma nominal disponían por disposiciones contenidas en la Constitución política de 1961, la Ley orgánica que reserva al Estado la Industria de Hidrocarburos en Venezuela dictada en 1975, la Constitución Política de 2000 y la Ley de Hidrocarburos de 2001. Para tal efecto, dentro de este periodo, el gobierno del presidente Chávez se propuso la supresión de la cultura corporativista que había adquirido la empresa desde la nacionalización de 1975 a través de un instrumento procedimental de organización como es la reorganización de la empresa.

Cuando Hugo Chávez fue electo como presidente de la república comenzó a ejecutarse la reorganización de la empresa pública. En un inicio, a pesar de la crítica que el presidente realiza hacia el modelo de administración de PDVSA, no intentó realizar la reorganización de la empresa; pero, sí se produjo en este periodo una crítica al proceso de elección del presidente de PDVSA. El proceso de reorganización se acentuó cuando en el año 2002 la mayor parte de directivos y demás personal radicalizó su oposición a la existencia del gobierno de Hugo Chávez. Gran parte de directivos y trabajadores participaron dentro de la oposición y fueron su cabeza visible, confrontaron al gobierno en las marchas de abril de 2002 y trataron de forzar la renuncia del presidente a través del paro petrolero entre los años 2002 y 2003.

Hasta 1999 la empresa había contado con autonomía suficiente para nombrar de entre su seno a gerentes y directores, autonomía que también involucraba la operación de la industria petrolera. El modelo establecido en la nacionalización permitió la continuación de las prácticas de gestión que ya habían establecido las compañías petroleras en el periodo anterior. Dentro de PDVSA se estableció un conjunto de reglas observadas para el ascenso de su personal a los puestos de gestión y entre ellos a la dirección de la empresa. Estas reglas tenían el objetivo de apartar a la administración técnica e independiente de la empresa del tratamiento de asuntos políticos (Espinasa, 2006: 157). Esta organización que surgió de las prácticas administrativas utilizadas por las transnacionales fue cuestionada por el grupo reunido alrededor de la oposición a la apertura petrolera y que accedió al ejercicio del poder cuando Hugo Chávez triunfó en las elecciones del año 1999. Este grupo impulsó, como un objetivo, la necesidad de modificar el modelo de organización establecido en la apertura por quienes hasta ese momento habían establecido la política petrolera venezolana.

El primer presidente de PDVSA nombrado por el presidente Chávez fue Roberto Mandini. Este fue uno de los gerentes que fue desplazado en 1993 para dar paso al gestor de la política de apertura Luis Giusti (Lander, 2004: 26). Frente a la disyuntiva de mantener un conflicto abierto con la administración de la empresa, el presidente Chávez decidió nombrar como presidente de la empresa nacional, de entre los directivos de la empresa, a una persona conocida por sus capacidades como técnico. El nombramiento de Roberto Mandini garantizó la continuidad en la administración de la empresa y la ejecución de las operaciones normales de la industria. El nuevo presidente de la empresa se había comprometido con el presidente Chávez a ejecutar una transformación en la administración para asegurar eficiencia y corregir las críticas que se realizaban contra la empresa. Mandini también confiaba en que podría

realizar esta transformación y que además dispondría de la autonomía necesaria otorgada por el presidente para imponer su reforma. La presencia del nuevo presidente fue percibida por todos los actores como una garantía para realizar una reestructuración dentro de la empresa petrolera sin la existencia de un quiebre en sus operaciones. Los acontecimientos que se desarrollaron en los meses subsiguientes impidieron la continuación de este proyecto (Bermudez Romero, 2004: 78).

Desde el inicio de la nueva administración se estableció un conflicto entre el cuerpo gerencial y administrativo de PDVSA con el Ministerio de Energía y Minas. En ese conflicto el primer presidente nombrado de la compañía por Chávez fue visto con sospecha tanto por el personal del ministerio como por el cuerpo administrativo de PDVSA. En el primer caso por considerarlo como un miembro afín a la administración de la empresa y por tanto opuesto al proyecto de cambio impulsado por el gobierno; los funcionarios de la empresa estatal consideraban que el nombramiento del presidente respondía a razones políticas más que técnicas y en esos términos como el reflejo de una imposición por parte del ejecutivo sobre el cuerpo de gerentes de la misma. En este ambiente adverso y tras varios meses de administración sin que pueda dominar la presión del ejecutivo por un mayor control sobre la empresa, Mandini presentó su renuncia. En su reemplazo fue nombrado Hector Ciavaldini, uno de los mandos medios de la empresa que tras ser expulsado de ella en el periodo de apertura se reintegró a la empresa.

El nuevo presidente recibió el apoyo de Hugo Chávez y fue el primer nombramiento en este periodo con el que el presidente de la república desafió en forma directa las reglas impuestas en la administración de PDVSA para el nombramiento de sus funcionarios. Si bien, en forma nominal y de acuerdo con los estatutos de PDVSA el presidente de la república tenía la facultad de nombrar al Presidente de la empresa, este siempre había sido escogido por parte del cuerpo de gerentes entre aquellos directivos de mayor rango. Aunque en los ochenta y noventa, en algunas ocasiones estas reglas no habían sido tomadas en cuenta para el nombramiento de algunos presidentes, nunca el presidente de la república impuso el nombramiento de personas que tuvieran la oposición de la administración de la empresa (Espinasa, 2006: 162).

El nombramiento de Héctor Ciavaldini significó desde el inicio una ruptura de un *modus vivendi* que se había mantenido entre el ejecutivo y la empresa en las últimas décadas. Este nombramiento hizo visible la crítica abierta que el presidente de la república mantenía contra

lo que se denominaban como la meritocracia. Las exigencias del ejecutivo y las resistencias del cuerpo administrativo de la empresa a la actuación del presidente paralizaron la acción del nuevo presidente. Para noviembre del año 2000 y al enfrentar un paro impulsado por los trabajadores de la empresa para forzar la suscripción de un contrato colectivo, el presidente Ciavaldini fue notificado del nombramiento de un nuevo presidente en PDVSA (Espinasa, 2006: 162). Sin previo aviso, el presidente Chávez reemplazó a Ciavaldini del cargo por Guaicaipuro Lameda, alto oficial de las Fuerzas Armadas, en aquellos momentos en servicio activo, que se desempeñaba como director de presupuesto en el Ministerio de Finanzas. Las acciones ejecutadas en esta dependencia le colocaron como candidato a presidir la principal empresa pública en Venezuela con el compromiso de impulsar la reorganización administrativa estancada con las residencias anteriores.

Cuando el General Lameda trató de ordenar las actividades de la empresa el equipo de gobierno y el presidente comenzaron a desconfiar de su dirección por considerarla cercano a los objetivos y prácticas tradicionales de la empresa. La crítica que el presidente de la empresa había realizado al proyecto de nueva Ley de Hidrocarburos alejaron cada vez más las posiciones del presidente de la empresa que era respaldado por la corporación con la posición del presidente de la república Desde la dirección de PDVSA. Se pretendió continuar con el proceso de autonomía, internacionalización y integración de todas las unidades de negocios que mantenía la empresa bajo una sola administración. Pero, el ejecutivo tenía otros planes sobre ella: Había pensado colocarla como un instrumento de su política petrolera de nacionalización, con un modelo administrativo similar a de PEMEX, la empresa pública petrolera mexicana que opera en su territorio en forma exclusiva y administra la totalidad de la industria petrolera desarrollada en México pero, a diferencia de lo que ocurría con PDVSA, la empresa petrolera mexicana es administrada y controlada por el poder ejecutivo (Espinasa, 2006: 163).

La existencia de la nueva Ley de Hidrocarburos no significó un cambio drástico en las condiciones sobre las que operaba la industria pues, ni las anteriores formas de organización habían sido derogadas, ni el ministerio podía dominar aun al cuerpo gerencial y administrativo de PDVSA. Pero, a raíz de todos los conflictos por la reorganización de la empresa petrolera pública la desconfianza entre estos actores pasó a convertirse en hostilidad; el cuerpo gerencial advertía sobre los intentos de politización de la empresa mientras el ejecutivo reclamaba por la falta de comprensión de PDVSA con las transformaciones democráticas que ocurrían en el país (Lander, 2005: 13). Para febrero de 2002 el presidente de

PDVSA renunció a su cargo, y se incorporó al creciente movimiento de oposición al gobierno. El presidente Chávez nombró en su reemplazo a Gastón Parra Luzardo y despidió a la mayor parte del cuerpo de gerentes de la empresa, medida que fue rechazada por la administración y los trabajadores de PDVSA que se incorporaron a la oposición política al gobierno con lo que se inició uno de los periodos más polémicos y turbulentos en la política petrolera venezolana y la vida del país.

El conflicto que se produjo entre el presidente Hugo Chávez y la oposición cuya cabeza visible era la gerencia de PDVSA marcó el destino de la política petrolera venezolana en los siguientes años. En febrero del año 2002, luego de la discusión y aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos, a cuyo contenido se opuso la empresa y, frente a un intento del presidente por reorganizar PDVSA a través del despido de gran parte del cuerpo de gerentes; esta se incorporó a la oposición activa contra el gobierno y llamó a la ciudadanía a manifestarse en las calles lo que desencadenó las protestas de abril y el golpe de Estado de aquel año que apartó del poder al presidente Chávez por varias horas. Esta parte del conflicto concluyó con el retorno del presidente previo compromiso de iniciar conversaciones con la oposición bajo la vigilancia de representantes de la Organización de Estado Americanos, reincorporar a los gerentes cesados de PDVSA, y permitir la realización de un referendo revocatorio del mandato presidencial. Pero, se produjo una radicalización de la postura asumida por los directivos y trabajadores de la empresa que decidieron paralizar la industria petrolera en Venezuela desde diciembre de 2002, con la esperanza de que, a través del bloqueo del recurso que alimenta el sistema económico venezolano, el presidente Chávez se planteara la renuncia a sus funciones. A pesar del impacto inicial de la medida, en forma paulatina el gobierno venezolano recuperó poco a poco el control de la industria petrolera, reactivó la producción petrolera y se declaró la finalización del paro en marzo del año 2003.

Dentro de este proceso de confrontación política que convulsionó toda la sociedad venezolana, la oposición inició una campaña de recolección de firmas para solicitar al máximo organismo electoral la realización de un referendo revocatorio del mandato del presidente Chávez. El respaldo popular del mandatario había descendido en el año 2002 como producto de las protestas y el golpe de Estado ocurrido en aquel año; pero, la ejecución del paro petrolero dañó la posición de aquellos quienes auspiciaron, ejecutaron y apoyaron esta medida de hecho. El paro petrolero generó un gran impacto social en varios niveles: la escasez de combustible, la caída de los ingresos fiscales, la aparición de medidas estrictas de control cambiario (que restringieron la posesión y circulación de divisas extranjeras en un

país que en ese periodo de tiempo mantenía vínculos económicos y comerciales en especial con los Estados Unidos) debilitaron la posición de la oposición frente a los electores.

El paro petrolero socavó la posición del gobierno, pero nunca logró cumplir con su principal objetivo que fue la renuncia del presidente a través del estrangulamiento económico. La victoria del presidente Chávez en el referendo revocatorio de agosto de 2004 consolidó su posición y sus posturas frente a la empresa. Amparado en este respaldo, el gobierno desarrolló una depuración en PDVSA y las Fuerzas Armadas Nacionales. Tanto el paro como la posterior depuración de PDVSA tuvieron efectos negativos sobre la industria. La industria petrolera que estaba en manos de la Empresa estatal resultó afectada por la paralización en la producción de pozos, que en algunos casos resultaron dañados por efectos de la suspensión de actividades. La pérdida de información sobre la industria en diferentes niveles afectó tanto a la producción de crudo, al sistema de transporte, a la operación de las refinerías y a la comercialización de combustibles.

Mientras la producción en los campos bajo la administración de PDVSA se encontraba paralizada por efectos de la medida de hecho los campos que se encontraban bajo la administración de operadoras privadas no detuvieron sus operaciones y durante este periodo sostuvieron la producción petrolera venezolana. Aunque a partir de 2003 se observó un incremento sostenido del precio del barril de petróleo y esto redujo en el sistema económico venezolano, los impactos de la caída de la producción ocurrida a causa del paro, los efectos de esta medida se dejaron sentir durante el año 2004 y esto provocó el retardó la aplicación de la normativa vigente con la nueva Ley Orgánica de hidrocarburos.

La incorporación de la empresa a la actividad política, el paro petrolero que siguió a esta acción y las dificultades para recuperar la producción petrolera previnieron al gobierno del presidente Chávez contra la autonomía de la empresa pública y las actividades que realizaban las operadoras privadas. Con el conflicto y la posterior reorganización se perdió información sobre la administración y la operación de los campos petroleros; la producción disminuyó y existieron dificultades para reactivar la producción en todos los campos cuya operación fue paralizada por varios meses. Desde este momento el control tanto sobre la empresa pública como sobre la industria petrolera se convirtió en un objetivo a alcanzar por parte del gobierno venezolano. La victoria de Chávez en el referendo revocatorio del 15 de agosto de 2004 marcó la finalización de este periodo de confrontación con la oposición dentro de la política venezolana y permitió la aplicación de la nueva política petrolera.

Cuando el paro petrolero finalizó el gobierno estuvo en capacidad de extinguir la oposición a sus políticas dentro de la empresa. El despido de 18 mil trabajadores de un total de 40 mil que disponía en aquel momento la empresa da cuenta del significado que tuvo esta medida para la industria petrolera venezolana. El gobierno del presidente Chávez trató de apartar a todos los directivos, técnicos y trabajadores que tomaron parte de las medidas de hecho entre 2002 y 2003 lo que significó por una parte el final de la autonomía administrativa de la empresa y por otra la pérdida personal técnico y administrativo, hecho que, a mediano plazo significó pérdida en las capacidades operativas de PDVSA.

De esta violenta lucha entre el gobierno y la oposición que se mantuvo dentro de la empresa, surgió una nueva PDVSA que fue controlada en forma total por el gobierno. Apareció lo que el ministro de Energía y minas Rafael Ramírez dio en llamar la PDVSA “Roja rojita”, expresiones que muestran la existencia de un vínculo político estrecho entre el cuerpo administrativo y de los trabajadores con el movimiento político que apoya al presidente y el ejecutivo. Esta nueva empresa, a diferencia de la vieja PDVSA, que trataba de mostrarse como un cuerpo administrativo y gerencial técnico alejado de la contienda política, estableció un estrecho vínculo con el régimen del presidente Chávez. En octubre de 2004 Rafael Ramírez que era ministro de Energía y petróleo pasó a presidir la empresa confundiendo en una sola mano la administración del ministerio y la dirección de la empresa pública. Esta nueva empresa, apareció como una organización subordinada a los intereses y demandas que de ella hace el Estado venezolano. Esta nueva organización de PDVSA apoyó al presidente y su movimiento, para construir el país y aportar al desarrollo. Si la vieja PDVSA trató de mostrar la necesidad de un manejo técnico de la industria a través de un modelo empresarial autónomo que trataba de limitar su acción a la administración de la industria petrolera en Venezuela y entregar al Estado venezolano los porcentajes de renta petrolera correspondientes en impuestos y regalías; la nueva empresa trata de identificarse con el proyecto político del gobierno, y colaborar con el desarrollo de los programas sociales que a partir de entonces se relacionaron con la empresa.

Para vigilar el proceso de reorganización y establecer un control sobre las actividades que la empresa realiza, en el año 2004, Rafael Ramírez fue nombrado como ministro de energía y minas. Este cercano colaborador del presidente fue nombrado al mismo tiempo como presidente de PDVSA (un hecho que no había ocurrido en épocas anteriores) lo que supuso la vinculación y control directo de PDVSA por parte del Ministerio de Energía y Minas y del gobierno. Rafael Ramírez adquirió la tarea de reorganizar la empresa y reactivar la

producción. Tras el paro petrolero, la recuperación de los niveles de producción que mantenía la empresa estatal se convirtió en la prioridad para un régimen que se sentía acorralado por la posibilidad de la revocatoria del mandato y la necesidad de obtener los fondos suficientes para financiar los programas sociales que se habían planeado para el momento (la gran misión barrio adentro y el abastecimiento de alimentos a bajo costo a través de la red Mercal).

El gobierno del presidente Chávez estableció otras formas de control y vigilancia sobre las actividades que desempeña la empresa. Cuando se renegociaron los contratos petroleros y se establecieron empresas mixtas en reemplazo de los anteriores contratos petroleros, las compañías privadas abandonaron sus actividades como operadores para constituirse en socios minoritarios de las nuevas empresas que ahora se mantuvieron bajo el control de PDVSA. Como socios minoritarios adquirieron la facultad de pedir y recopilar información sobre el funcionamiento de la empresa mixta para vigilar por la seguridad de sus inversiones. Esto aseguró la existencia de actores que ejecutan funciones de vigilancia sobre las actividades que desempeña PDVSA.

Como resultado de la reorganización de la empresa petrolera pública, se produjo un quiebre en su organización. La empresa perdió autonomía administrativa y financiera. El gobierno, a través del ministerio de Petróleo y Minería asumió el control de la empresa en la aplicación de un nuevo modelo de gestión en donde PDVSA apareció como un instrumento subordinado a las disposiciones y decisiones que sobre ella se tomen desde el poder ejecutivo. Pero, este hecho no significó una modificación de la posición que ocupa la empresa en la economía y política del país pues, la industria petrolera sigue siendo administrada por la empresa pública. En este nuevo periodo la empresa no solo intervino en la industria petrolera, también se involucró en el financiamiento y aplicación de múltiples programas sociales entre ellos La Gran Misión Vivienda y la Misión Barrio Adentro, dos de los programas de políticas sociales y redistributivas de mayor importancia para el gobierno del presidente Chávez.

A través de la provisión de fondos y ejecución de estos programas la empresa petrolera pública cumplió con múltiples servicios que antes eran ejecutados por la administración pública a través de programas sociales y de unidades administrativas específicas, entre ellos los más importantes: salud, educación y alimentación. La administración escogió esta modalidad por dos razones: En primer lugar, trataba de establecer un vínculo entre PDVSA y la sociedad venezolana pues, en la etapa anterior, se consideraba que esta no mantenía vínculos con el país. Por otra parte, por su carácter de empresa pública, PDVSA no se

encuentra sujeta a las instancias de supervisión y control que mantienen otras instituciones del sector público adscritas al poder ejecutivo, esta condición fue aprovechada por el gobierno venezolano que, por sobre las instancias administrativas que ya existen dentro del gobierno central le encargó la administración de estos programas sociales para facilitar su financiamiento y ejecución.

Pero, el incremento de estas actividades que eran financiadas y ejecutadas por PDVSA fuera del giro de sus negocios afectó su operación y actividades. El uso de parte del presupuesto de la empresa en la ejecución de estos programas sociales dificultó el financiamiento y la operación de las actividades de producción a las que se dedica la empresa. Parte del personal de la empresa es desplazado para cumplir funciones dentro de estos programas. En algunos casos la falta de experiencia de la empresa en el cumplimiento de estos servicios también afectó la ejecución de los programas sociales. Por estas razones, en el año 2008 la administración de las redes de distribución de alimentos que mantenía la empresa fue traspasada al ministerio correspondiente.

A la par que ocurría toda esta reorganización dentro de la empresa, el ministerio de energía y minas, que en el año 2000 pasó a denominarse como de minas y petróleos y luego desde el 2004 ministerio del poder popular del petróleo y minería recibió del presidente de la república el encargo de establecer la política petrolera y se encargó de dirigir la renegociación de los contratos petroleros en nombre del Estado venezolano a través del viceministerio de hidrocarburos. El ministerio también asumió la defensa de los intereses de Venezuela en los litigios que diferentes operadoras plantearon al Estado venezolano en diferentes tribunales y cortes internacionales, pero, las competencias de este ministerio no han sido modificadas en forma sustancial desde 1975. Desde 2004 se ha confundido en una sola persona la presidencia de la petrolera estatal y la dirección del ministerio. Este modelo le permitió al presidente Chávez ejercer el control de la petrolera que es el principal instrumento de ejecución de la política petrolera venezolana.

5.1.3. Instrumentos de tesoro

Mientras en Venezuela se discutía la nueva Ley de Hidrocarburos en los años 2000 y 2001 trató de resolverse otra de las controversias surgidas con la apertura petrolera. Cuando Hugo Chavez asumió la presidencia de la república tanto él como el el ministro de energía y minas Alí Rodríguez defendieron la necesidad de una política de colaboración con la OPEP y otros grandes productores como México y Rusia en el respeto a la política de cuotas establecida

desde 1983 con el fin de promover una recuperación de los precios del petróleo en el mercado internacional. Los directivos de la empresa estatal defendieron la posición productivista: que trataba de incrementar la producción con la colaboración de capital privado para así mejorar los niveles de renta, lo que implicaba mantener la independencia y continuar con el proceso de internacionalización de la empresa petrolera estatal, para así constituir la como una gran transnacional con capacidad para refinar y distribuir su producción por diferentes mercados en el mundo (Espinasa, 2006: 176).

Pero, en 1999 se produjo un hecho que marcó el inicio de la aplicación de la nueva política nacionalista del gobierno. El precio del barril de petróleo, que se había mantenido sobre los 20 dólares en la década de los noventa sufrió una brusca caída que lo ubicó sobre los 9 dólares por barril de petróleo; esto se tradujo en una aguda crisis económica para los principales productores de petróleo. Ante este escenario el recién posesionado presidente Chávez inició una gira por los países miembros de la OPEP y los principales productores no alineados con el cartel para alcanzar un acuerdo sobre el mantenimiento de cuotas de exportación y de esta forma equilibrar el mercado internacional. En la reunión presidencial de la OPEP celebrada en Caracas en el año 2000, el gobierno venezolano junto con los otros países miembros se comprometieron a respetar las cuotas de producción establecidas por el organismo siendo este uno de los factores que incidieron sobre el incremento del precio en la siguiente década.

Esta crisis de precios afectó la tesis del productivismo en cuanto, para sus detractores quedó demostrada las debilidades de esta teoría pues, el incremento de la producción no logró que el mercado se estabilizase. El compromiso que mantuvo el gobierno venezolano para respetar, a partir del año 2000, los acuerdos alcanzados en primer lugar dentro de la OPEP y luego en conjunto con otros grandes productores que no pertenecían a ella como México y Rusia por un lado detuvo la caída del precio del barril de petróleo y por otro fortaleció la posición Ministro de Petróleos Alí Rodríguez, uno de los opositores a la apertura y su equipo.

Esta situación permitió al gobierno plantear tanto a PDVSA como a las operadoras privadas nuevas reglas sobre la distribución de la renta petrolera que significaba el retorno del concepto de regalía que se ubicaba en el 16,6% tal como ocurría en 1943 y la consiguiente reducción del valor a percibirse por impuesto a la renta. Si bien las empresas petroleras ya sea públicas o mixtas debían sufragar el impuesto a la renta, el importe de este impuesto se trasladó a favor del cobro de regalías cuyo pago se estableció sobre los volúmenes de producción de hidrocarburos.

Este sistema de reparto de la renta no solo trataba de obtener mayor cantidad de recursos para el Estado venezolano, también buscó establecer transparencia en las relaciones entre el Ejecutivo y sus ministerios con las empresas petroleras públicas y privadas. El sistema de distribución de la renta establecido en la apertura había sido controvertido porque dependía de las declaraciones de impuestos y dividendos que tanto empresas públicas como privadas realizaban a la administración tributaria al finalizar cada ejercicio contable. En el proceso de apertura no se habían establecido formas y mecanismos eficaces de control sobre la información de ingresos y gastos que realizaban estas compañías. De acuerdo con quienes se oponían a este sistema de reparto de la renta, hasta ese momento no se había establecido mecanismos de vigilancia las cantidades correspondientes a inversiones y gastos dentro de las empresas petroleras por lo que las autoridades tanto del ministerio de minas y petróleos como del ministerio de economía no se encontraban en capacidad de establecer estas variables que quedaban sujetas a las declaraciones que presentaban las propias compañías petroleras.

Una vez que se resolvió el paro petrolero y la reorganización dentro de PDVSA el gobierno venezolano se estableció como objetivo la modificación del sistema de reparto de la renta petrolera entre el estado venezolano y las compañías operadores. En opinión de Bernard Mommer, quien fue nombrado como viceministro de petróleos, el retorno del sistema de reparto de la renta petrolera sobre el pago de regalías permitiría, por una parte, la simplificación en el proceso de cálculo y distribución de la renta y por otra parte reducir el grado de tensión entre las compañías operadoras y el Estado venezolano, en constante pugna desde los años noventa por la presentación y comprobación de los balances y libros de contabilidad sobre los que se establecía el pago del impuesto a la renta y el reparto de dividendos.

El viceministro demandó de las compañías petroleras el cambio de los instrumentos de reparto de la renta y la modificación en los porcentajes de este reparto. En los contratos celebrados en el proceso de apertura se habían establecido cláusulas de ajuste de precios que preveían la negociación de los porcentajes de repartición en caso de modificación de los precios del barril de petróleo. La elevación de los precios del crudo fue el hecho que permitió al gobierno venezolano invocar estas cláusulas de ajuste y proponer a las compañías la aplicación de las fórmulas tributarias establecidas en la nueva Ley de Hidrocarburos, que en lo fundamental suponían el retorno al sistema de reparto de la renta a través de las regalías lo que supuso un abandono de las ideas productivistas.

Sin contar ya con la oposición que hasta el 2003 se afincaba en PDVSA El viceministerio de hidrocarburos propuso a las compañías petroleras la modificación de los montos que se recaudarían por concepto de impuesto a la renta y regalías. Mientras las obligaciones derivadas del pago por impuesto a la renta en el sector petrolero se sujetaron a los montos y porcentajes establecidos para todo el sector productivo, el valor que el Estado venezolano percibía por concepto de regalías se incrementó hasta la fórmula de los dos tercios (66% del total de la renta generada) porcentaje de participación que ya se había aplicado desde los años sesenta. Con estas modificaciones se incrementó la cantidad de renta petrolera que percibía el Estado. Al sujetarse su cálculo a los volúmenes de producción también se transparentó y simplificó la relación que se mantenía entre el Estado y las compañías petroleras y, además, el Estado venezolano no debía esperar el final del ejercicio económico para recaudarlas, las recaudaba en forma permanente desde que el crudo arribaba a los puertos desde donde se exportaban.

La modificación en los instrumentos de tesoro no solo fue provocada por el incremento en los valores de la renta petrolera. Desde los años noventa se produjo una disputa por la redistribución de los recursos. Dentro de las principales críticas que se le hicieron a PDVSA y al proceso de apertura fue la poca capacidad que tenía la empresa para transferir recursos en forma equitativa dentro de la sociedad venezolana. Una vez que fue nombrado Hugo Chávez como presidente de la república en 1999 se intentaron encontrar vías para transferir y redistribuir la renta petrolera en Venezuela. El gobierno creó varios programas sociales que fueron financiados en forma directa de la renta petrolera y de los fondos que disponía la empresa. Esto provocó varios efectos tanto en la industria como en la política petrolera

La ejecución de estos programas, entre ellos la Misión Barrio Adentro comenzó a aplicarse desde abril de 2003 y fue financiado con valores provenientes del diferencial existente entre el precio referencial del barril de petróleo previsto en el presupuesto general del Estado y los precios reales del barril de petróleo. Luego estas misiones se ampliaron hacia otros sectores y abarcaron el financiamiento de programas de salud, educación y vivienda. Con la ejecución de las misiones, el gobierno de Chávez pudo sobrevivir a la tormenta que le generó las protestas de abril de 2002 y el referendo revocatorio en el año 2004. Para el financiamiento de estos programas se estructuraron varios fondos: el FONDEN y el FONDESPA compuestos por los ingresos que PDVSA recibía por renta petrolera que se relacionó con la responsabilidad social debía mantener la empresa con el pueblo venezolano. Los desequilibrios creados en el mercado cambiario desde el año 2004 por la disminución de

divisas producto del paro petrolero del año 2003 provocaron la elevación de los precios en los artículos de primera necesidad; entonces, el gobierno se comprometió con la distribución de alimentos que en varios casos eran entregados a través de una red de supermercados (MERCAL y PDVAL) a precios inferiores de los otorgados en el mercado. Con estas medidas, una parte del financiamiento y la distribución de alimentos en Venezuela quedaron a cargo de PDVSA.

En el año 2008 se lanzó un plan para cubrir el déficit de vivienda existente en el país lo que involucró la construcción de cientos de miles de viviendas en todo el país. Desde ese año, PDVSA fue la empresa encargada de la organización y financiamiento de la Gran Misión Vivienda. Este mecanismo fue utilizado por una razón, al considerarse como una entidad autónoma PDVSA no se encuentra sujeta a los controles y diferentes regulaciones que el derecho público en Venezuela establece para la acción de entidades de la Administración. La intervención de PDVSA permitió la transferencia directa de fondos para la ejecución de estos programas. También la intervención de PDVSA implicó la intervención de personal de la empresa que, además de sus actividades en el ejercicio de la industria petrolera desempeñó funciones para la ejecución de estos programas.

Esto significó la exacerbación de lo que ya ocurría en la política petrolera venezolana. Para varios críticos de la nueva política petrolera venezolana PDVSA dejó de convertirse en el Estado dentro del Estado para ser el Estado mismo en cuanto la empresa petrolera se convirtió en el principal instrumento para la ejecución de la política social ejecutada por el gobierno del presidente Chávez. Esto trajo como efecto para la empresa la presencia de una carga financiera y administrativa que no existía en el periodo previo. La dirección, el personal administrativo y trabajadores de la empresa, además de sus funciones en la industria petrolera, debieron desempeñar funciones en las misiones lo que trajo como consecuencia una multiplicación de esfuerzos dentro de la empresa. La empresa veía en estas actividades una distracción a sus labores principales (que para la empresa era la administración de la industria petrolera y transferencia de recursos de la industria petrolera hacia el fisco) mientras sus críticos veían en su actitud una falta de responsabilidad con el Estado y el pueblo venezolano. A raíz de la apertura la empresa se había convertido en una transnacional petrolera y su presencia no se veía compensada en mayores réditos para su propietario: el Estado Venezolano.

La existencia de estos programas sociales a los que PDVSA, para el año 2010, contribuyó con

25 mil millones de dólares que corresponden a la cuarta parte de su patrimonio constituyó en un egreso de su presupuesto y; por tanto, demandaron una parte de los recursos de la empresa que, en los últimos 5 años ha visto elevarse sus niveles de endeudamiento con la reducción de inversiones en producción y los recursos necesarios para realizar el mantenimiento de la infraestructura. En este escenario se produjo el proceso de transición hacia la conformación de las empresas mixtas. Esta situación se ve reflejada en los estados financieros de PDVSA en el periodo.

5.1.4. Instrumentos de nodalidad

Al ser considerados los hidrocarburos como un recurso estratégico en cuanto son fuentes primarias de energía, los instrumentos de información resultan ser de gran importancia tanto en países productores como dentro de los consumidores; la información sobre petróleo ha sufrido amplias restricciones lo que en forma general dificulta el análisis de la política petrolera (Fontaine y Puyana, 2008: 13). Cuando el neonacionalismo apareció a inicios del siglo XXI uno de los puntos en disputa fue la información que generan tanto el gobierno como las compañías operadoras. En el caso venezolano, la aparición del neonacionalismo implicó el uso de la información como un instrumento para cambiar la política petrolera. El presidente Chávez demandó una mayor vigilancia sobre la industria petrolera que era administrada por PDVSA a través del control de la información.

En el caso de los países productores, han sido los actores del Estado los que han tratado de obtener la mayor información posible sobre el funcionamiento de la industria petrolera. Desde los años cuarenta en Venezuela se estableció como aspiración la intervención del país en el negocio de la producción de hidrocarburos para lo que se necesita información sobre la operación de la industria petrolera. El nacionalismo de los productores en los años cincuenta y sesenta estableció como un objetivo la obtención de esta información. La información fue contemplada como un instrumento necesario para generar industria propia, y la falta de información era una de las dificultades para la implantación la industria nacional por lo que, uno de los objetivos de este proceso fue la generación de información sobre el funcionamiento de la industria petrolera en los productores, para esto se crearon las empresas petroleras públicas que, junto con su capacidad para la administración de esta industria, generaron información que luego permitió ampliar el conocimiento sobre esta industria.

En Venezuela, las entidades de la administración pública recopilan, ordenan y publican la información sobre el sector petrolero. En el caso venezolano, el Ministerio de Energía y

Minas, PDVSA el Banco Central de Venezuela y el Ministerio de Economía, se encargaron de la administrar y presentar toda la información disponible sobre producción de petróleo, consumo de derivados y cantidades de renta petrolera obtenidos; La disputa más importante sobre el control de los instrumentos de información se produjo con el conflicto político en abril de 2003. A partir de este momento, una gran parte de los directivos y trabajadores de la empresa, se sumaron al movimiento de oposición al gobierno de Hugo Chávez. El personal de la empresa organizó un paro de actividades que, aunque fue superado por el gobierno, causó daños considerables al sistema económico y a la industria petrolera venezolana. La medida y la gravedad de los daños se extendieron por la falta de información del Estado venezolano sobre la operación de la industria petrolera. La realización del paro tuvo como efecto la pérdida de información sobre la industria que era administrada por la empresa estatal que se dispersó junto con el personal que impulsó la paralización.

Una de las principales preocupaciones del gobierno de Venezuela tanto en el proceso de reforma administrativa de la empresa como en el proceso de renegociación de contratos fue la recuperación y control de información por parte del Estado sobre producción, reservas y la administración de los campos que se encontraban en manos de PDVSA o de las operadoras. En la negociación que enfrentó el Estado venezolano con las compañías operadoras para establecer las nuevas empresas mixtas, se procuró acumular la mayor cantidad de información sobre la operación de los campos y los volúmenes de producción y reservas. Tanto en los informes financieros de la empresa entre los años 2005 a 2008, como en los informes de Memoria y Cuenta presentados por PDVSA en la Asamblea Nacional, se destacó la necesidad de recoger información tanto del proceso de transición hacia las empresas mixtas como de los litigios establecidos por las petroleras privadas desde el año 2005 a raíz de la renegociación de los contratos petroleros.

El ejecutivo trató de acumular y mantener información sobre la situación de las reservas y producción en la industria petrolera de Venezuela para así anular el monopolio que sobre la información mantenía el personal de la empresa estatal. Para tal efecto el presidente decidió la constitución de empresas mixtas que estaban previstas en la ley. La presencia de compañías petroleras privadas con una participación minoritaria en las empresas mixtas podría asegurar que estas, interesadas en la preservación de sus inversiones, vigilen las actividades ejecutadas por la compañía estatal y acumulen información sobre reservas, producción y funcionamiento de los campos que están bajo la administración compartida entre PDVSA y las operadoras. El ministerio de energía y petróleo trató de recuperar el control de la industria petrolera luego de

ocurrido el paro petrolero. Si bien este país siempre ha sido considerado como uno de los mayores productores mundiales de crudo, la posición que ocupa Venezuela en el mercado le otorgó al presidente Hugo Chávez y al ministerio de energía y petróleo una mayor capacidad para demandar la ejecución de una nueva política petrolera.

Se produjo un cambio en la forma cómo los diferentes actores se ordenaron dentro de la nueva política petrolera. Estas modificaciones se produjeron por el uso de cuatro instrumentos: El proceso de certificación de reservas Magna Reserva, el plan de inversión siembra petrolera, la validación de los informes financieros y estadísticos de PDVSA y los informes de gestión de las empresas mixtas.

Venezuela ha sido considerada siempre como un territorio rico en reservas de petróleo ya sea convencional o no convencional. Para finales del año 2003 mantenía como reservas probadas 77 mil millones de barriles de petróleo; pero desde la apertura se había iniciado un proceso de exploración y cuantificación de reservas en la faja petrolífera del Orinoco, de allí que, a partir del año 2005 se inició un proceso de certificación de las reservas contenidas en la zona. Se conoció la existencia de crudo en las orillas del río Orinoco desde inicios de siglo XX pero las dificultades técnicas y la calidad del petróleo obtenido desalentaron el inicio de la explotación a gran escala en toda esta región. A partir de 1992 PDVSA invirtió una parte de los ingresos obtenidos a través de la reducción del porcentaje de regalías en la realización de estudios y planes de inversión para determinar la posibilidad de explotar el crudo contenido en estos yacimientos que tiene la calificación de crudo no convencional. Como resultado de estas operaciones en la región y frente al estancamiento de la producción en las regiones que se había realizado en forma tradicional la explotación de crudo, se desarrollaron los cuatro proyectos de exploración y explotación de mayor importancia en el periodo de apertura (Espinasa, 2001: 157).

El Ministerio de Energía y Petróleo, a través del Oficio N° 1.036 de junio de 2005 lanzó un proyecto de certificación de reservas denominado como Magna Reserva por el que trataba de determinar la cantidad de reservas existentes en esta zona de producción. Este proceso fue desarrollado por la Corporación Venezolana de Petróleo, una filial de PDVSA creada para la administración y control de los contratos petroleros, que se asoció con las empresas mixtas que ya operaban en esta región para determinar la cantidad de reservas probadas en la faja petrolífera del Orinoco. Este proyecto que se inició en el año 2005 y concluyó en el año 2007 significó y una elevación sustancial en la cantidad de reservas probadas que dispuso

Venezuela. Para el año 2008 las reservas venezolanas se elevaron a 330 mil millones de barriles, y este país pasó a poseer las mayores reservas de crudo no convencional.

El proceso de certificación de reservas presentó dos efectos: A través de este mecanismo se incrementó en forma significativa el número de reservas en el país con lo que también se elevó el interés de las petroleras por intervenir en el país; por esta razón el gobierno mejoró su capacidad para imponer las condiciones establecidas dentro de la nueva política petrolera. La mayor cantidad de reservas hizo que, se incremente la importancia de la industria petrolera venezolana dentro del mercado. Pero, en segundo lugar, la existencia de mayores reservas también abrió la posibilidad para que aquellas compañías que ya habían participado en el proceso de certificación permanezcan en la región acepten las nuevas condiciones planteadas dentro de la política energética, entre ellas la constitución de las empresas mixtas. La existencia de mayores reservas se presentó como un atractivo para las compañías que decidieron permanecer en territorio venezolano, pues, si bien sus derechos de propiedad y administración se redujeron, se incrementó el valor de sus acciones por el aumento de las reservas y por tanto el interés de intervenir en ellas.

También se utilizaron instrumentos procedimentales de nodalidad para ejercer un mayor control sobre las actividades de PDVSA. Desde el año 2004 se modificaron los mecanismos de revisión de los balances e información entregada por la empresa pública. Desde 1976, en la Ley de nacionalización se estableció la responsabilidad del Ministerio de Energía y Petróleo sobre la revisión de la información generada por la industria petrolera en Venezuela, información que también podía ser auditada por la Asamblea Nacional, pero, por el grado de autonomía que adquirió PDVSA y la complejidad de la industria, este ejercicio de control y verificación se dificultó pues ni el ministerio ni la Asamblea Nacional contaban con el personal técnico necesario para realizar esta actividad. Para cumplir con los objetivos del proceso de apertura, entre ellos el de internacionalización de PDVSA, los informes financieros y de gestión de la empresa pública fueron auditados y revisados por la United States Securities and Exchange Commission, organismo de control federal en los Estado Unidos que tiene la responsabilidad de revisar datos de aquellas empresas que cotizan sus acciones en la bolsa de valores de Nueva York. El objetivo de esta medida fue incrementar el valor de PDVSA dentro del sistema bursátil como ocurría con otras grandes transnacionales y generar mayores niveles de confianza en inversores extranjeros sobre la operación de la industria petrolera en Venezuela.

Pero, en el año 2004, la nueva administración de PDVSA, que ese momento era dirigida por Rafael Ramirez quien también era ministro de energía y petróleo, decidió suprimir esta medida de control sobre los balances e informes de gestión en Venezuela. A través de esta medida se intentó evitar cualquier tipo de injerencia extranjera sobre la empresa nacional más importante. La justificación que presentó el gobierno venezolano para la ejecución de esta medida fue evitar la injerencia de empresas e instituciones ubicadas fuera del territorio venezolano sobre el gobierno venezolano. También se acusó a la empresa de ocultar operaciones económicas y financieras al Estado venezolano través de estos informes de auditoría que no eran revisados conforme a jurisdicción y leyes del país (Boué, 2004: 169).

La supresión de la revisión externa de la información presentada por el compañía petrolera nacional significó que ninguna de las acciones de PDVSA ni de las empresas mixtas creadas desde el año 2006 se cotizara dentro de cualquier mercado de valores por falta de revisión y verificación de los estados financieros; y por tanto, las negociaciones para adquirir o traspasar derechos de propiedad en la industria petrolera venezolana (en exclusiva aquellas que eran acciones en propiedad de operadoras privadas dentro de las empresas mixtas pues las acciones en poder de PDVSA y el estado venezolano son intransferibles) deban realizarse en forma directa entre el Estado venezolano y las empresas interesadas en adquirir estos derechos sin que exista información proporcionada por terceros que avale los datos presentados por quien ejerce la administración de las empresas (La Corporación Venezolana de Petróleos como filial de PDVSA).

La aplicación de estos cambios en los instrumentos procedimentales de información, proporcionaron al gobierno venezolano mayor control sobre la industria y capacidad para efectuar el cambio de política petrolera dentro de los procesos de renegociación y transición hacia la conformación de las empresas mixtas; pero esta modificación en los instrumentos restó transparencia sobre la información existente, aunque la reserva ha sido una de las constantes de las políticas petroleras de los grandes productores y consumidores, esta situación dificulta realizar evaluaciones sobre el desempeño de PDVSA y del país. La modificación que se produjo en los instrumentos de información durante la nacionalización en la política petrolera venezolana dio como resultado un mayor control del Estado sobre la industria. El gobierno trató de recuperar el control sobre la información para así vigilar la actividad que ejecuta la empresa pública que cumple su papel como operadora. El gobierno venezolano, ha utilizado estos instrumentos para atraer un mayor número de inversores y así mostrar la estabilidad que tiene el modelo de administración que ha utilizado Pero, en este

ejercicio, la información sobre el sector petrolero en Venezuela se ha convertido en uno de los instrumentos más controvertidos en cuanto se han eliminado todos los mecanismos de vigilancia y validación de la información que genera PDVSA por parte de actores externos e independientes al gobierno venezolano.

5.2. El neo-nacionalismo en la política petrolera ecuatoriana

El cambio en la política petrolera ecuatoriana ocurrió a partir del año 2005 cuando el ministro Iván Rodríguez decidió declarar la caducidad del contrato suscrito con la transnacional OCCIDENTAL por la explotación del bloque 15. El periodo de apertura petrolera se había caracterizado por los intentos de los diferentes presidentes de la república para aplicar las reformas legales necesarias para la ejecución de esta política y la oposición realizada por diferentes actores de veto para ejecutar esta medida. Para los diferentes presidentes, la apertura era la única salida posible para incrementar los recursos que percibía el fisco y así superar la crónica crisis económica; por otro lado, las continuas crisis políticas afectaron la ejecución de la política petrolera.

Estas circunstancias, sumado al hecho que el país es un productor marginal de crudo, hicieron que la política petrolera ecuatoriana sea reactiva a esta variable y el presidente de la república y los ministros de energía y minas valoren al recurso por la renta que de él puede obtenerse. El neonacionalismo en Ecuador pretendió modificar esta tendencia y recuperar para las autoridades la iniciativa dentro de la política petrolera a través del control sobre el recurso y la incorporación de nuevas técnicas y prácticas administrativas para lo que se vio favorecida por el incremento del precio del barril de petróleo y la existencia misma del neonacionalismo en otros productores petroleros en especial Venezuela; pero esta acción va a verse limitada y condicionada por la forma cómo el gobierno estableció y ejecutó los instrumentos propuestos dentro del neonacionalismo.

5.2.1. Instrumentos de Autoridad

El estilo de implementación de la política petrolera ecuatoriana se produjo en forma distinta de lo que ocurrió en el cambio de la política petrolera venezolana que se ve reflejada en los instrumentos de autoridad tanto sustantivos como procedimentales. Una de las dificultades que enfrentó el proceso de apertura fue la falta de acuerdos entre los miembros del poder legislativo y los jefes del ejecutivo sobre una reforma integral a la legislación de hidrocarburos. Esta circunstancia no varió entre los años 2005 y 2010 cuando se concretó la renegociación de contratos petroleros por parte del gobierno de Rafael Correa. En el año

2005, el presidente Alfredo Palacio y su ministro de energía y minas, cuando el precio del barril de petróleo alcanzó 35 dólares, presionaron a las operadoras privadas por la renegociación de los contratos en especial en el tema referente al reparto de la renta petrolera. Los valores que se habían señalado como precio de referencia para el reparto de la renta petrolera en los contratos suscritos en la década de 1990 se diferenciaban del valor que el crudo alcanzó en el mercado internacional y estos excedentes eran captados en su totalidad por las compañías petroleras.

El presidente Alfredo Palacio planteó entonces la renegociación de los contratos para recuperar el equilibrio en el porcentaje de reparto de la renta entre el Estado ecuatoriano y las operadoras privadas. En este proceso el gobierno ecuatoriano se enfrentó contra la oposición de las compañías petroleras que trataron de defender sus márgenes de ganancia. El presidente no pudo utilizar instrumentos de autoridad sustantivos porque no podía alcanzar acuerdos políticos suficientes en el Congreso Nacional para discutir y aprobar esta reforma legal, entonces el presidente decidió en primer lugar renegociar los contratos con las compañías. Tras un intenso debate en el Congreso Nacional, a través de la ley 44 se aprobó una reforma a la Ley de Hidrocarburos en el año 2006 en donde se estableció el marco legal para discutir y renegociar el reparto de la renta extraordinaria de petróleo con las compañías privadas.

A partir del año 2007, el gobierno intentó ejecutar en forma simultánea varios instrumentos para modificar esta política. Varias razones explican estas diferencias: El escenario político existente en el año 2007 dificultó al presidente Rafael Correa el uso instrumentos sustantivos de autoridad para efectuar el cambio de políticas. Al inicio de su periodo, el presidente y el movimiento político que lo apoyaba no tenían respaldo en las cámaras legislativas porque una de sus ofertas de campaña fue la organización de una Asamblea Constituyente lo que significaba el cierre del Congreso Nacional y no presentaron candidatos en las elecciones legislativas del año 2006. Una vez que la Asamblea Constituyente se conformó, el presidente y este organismo dedicaron gran parte de sus esfuerzos a discutir una nueva Constitución Política y la implantación de un nuevo orden político y jurídico en el país.

Por otra parte, dentro del gobierno se constituyeron dos tendencias que influyeron sobre el diseño de la nueva política petrolera. Dentro de la coalición electoral que condujo a Rafael Correa a la presidencia de la república participaron militantes de organizaciones ecologistas y ambientalistas que demandaron dentro de la política petrolera la declaratoria de moratoria para la realización de actividades petroleras dentro del parque nacional Yasuní. Desde los

años noventa se produjo un acercamiento entre estos grupos y otros movimientos sociales que sostenían diferentes reivindicaciones y estas relaciones les llevó a formar parte de la coalición política que condujo a Rafael Correa a la presidencia de la república. Para concretar sus objetivos, desde estos grupos se promocionó el proyecto Yasuní ITT que trataba de establecer una zona libre de exploración petrolera a cambio de la que el Estado ecuatoriano reciba una contraprestación económica por parte de los gobiernos interesados en apoyar la no explotación de esta zona. Este proyecto fue adoptado como parte de la nueva política energética y ambiental hasta el año 2013. El destino de la política petrolera ecuatoriana quedó en suspenso mientras se buscaba y concretaba el apoyo internacional para la propuesta Yasuní ITT.

Estas circunstancias dificultaron la realización de las restantes propuestas del gobierno dentro de la política petrolera como la renegociación de los contratos que se inició desde los primeros meses del año 2007. Esta renegociación no fue la única planteada en este periodo. Una primera renegociación de los términos establecidos dentro de los contratos de produjo en el año 2006 cuando el presidente Alfredo Palacio reclamó de las empresas petroleras un reparto equitativo sobre los excedentes de renta petrolera obtenidos por el incremento del precio en el barril de petróleo. Entonces, a través de una reforma legal (Ley 42-2006) se estableció que la renta petrolera extraordinaria se repartiría en proporciones equitativas entre el Estado ecuatoriano y las compañías operadoras de los campos. Este mecanismo luego fue instrumentado a través del decreto ejecutivo 1672 publicado en el Registro Oficial 312 de 13 de julio de 2006. En este decreto, frente al reclamo de las compañías operadoras, se determinó una fórmula para realizar la distribución de los excedentes en la que se consideraba la producción de cada campo, el precio del crudo obtenido y las inversiones realizadas, para, a través de este mecanismo, considerar las particularidades de cada yacimiento y los niveles de inversión realizadas por las operadoras.

Cuando este proceso finalizó, Rafael Correa fue electo como presidente de la república. El presidente electo incluyó en su oferta de campaña una transformación en la administración del Estado. Dentro de la política petrolera, si bien el presidente de la república no planteó la expulsión de las compañías operadoras privadas del país, demandó la administración soberana de los recursos naturales. En tal sentido el presidente reclamó por la soberanía y la propiedad pública del crudo y sus yacimientos. Para el presidente, el Estado ecuatoriano como propietario del crudo debía disponer el recurso sin entregarlo a las compañías operadoras privadas como ocurría por la aplicación de los contratos de participación vigentes desde 1993.

Dentro de esta nueva política, el papel a realizar por las compañías operadoras privadas debía limitarse a participar como prestadoras de servicios. El Estado ecuatoriano debía mantener la propiedad del recurso y como tal negociarlo en el mercado internacional.

La posición adoptada por el presidente Correa se enfrentó con los acontecimientos y condiciones que se impusieron tanto en el mercado internacional como dentro del sistema político ecuatoriano que en esos momentos era objeto de reforma. Para octubre de 2007 Alberto Acosta dejó su lugar en el ministerio de energía y minas para asumir la presidencia de la asamblea constituyente. Para aplicar su nueva política, el presidente de la república expidió un instrumento procedimental de autoridad decreto ejecutivo reformativo del reglamento de repartición de ganancias extraordinarias que había sido dictado en el año 2006 y fijó una nueva regla para la repartición de la renta petrolera: 99% para el Estado ecuatoriano y 1% para las empresas operadoras. Con esto se modificó en forma unilateral las condiciones establecidas en los contratos de participación y las renegociaciones posteriores sobre el reparto de la renta.

Desde el inicio de su periodo en el 2007, el presidente Rafael Correa estableció como uno de los objetivos de su política petrolera el cambio de los contratos de participación existentes por los contratos de prestación de servicios para de esta forma recuperar la soberanía estatal sobre la producción petrolera. En su criterio, las compañías petroleras percibían un porcentaje excesivo de la renta petrolera, porcentaje que debía ser restituido para contribuir con el desarrollo del país. Con el decreto, el presidente intentaba forzar a las compañías operadoras la renegociación de los contratos petroleros.

Una vez que fue dictado el decreto en octubre de 2007, el nuevo ministro Galo Chiriboga realizó un llamado a las compañías operadoras por para renegociar los contratos; pero, estas no respondieron al llamado de diálogo presentada por el ministro en protesta frente al intento de una modificación unilateral de las condiciones ya establecidas en los contratos petroleros.

Los objetivos establecidos en la nueva política y expresados en el decreto de nuevo reparto de la renta no se cumplieron pues este decreto presidencial, como instrumento, no era hábil para modificar los términos ya establecidos en la reforma legal del año 2006. Las compañías operadoras aun conservaban el derecho a reclamar en tribunales internacionales por lo que podría considerarse una violación a los contratos ya suscritos. Además, la permanencia de las inversiones de las operadoras era indispensable para sostener los niveles de producción alcanzados, pues, de la renta obtenida dependían los ingresos que recibía el estado

ecuatoriano. En estas condiciones, dentro de este proceso, la mayor parte de compañías operadoras privadas aceptaron el inicio del proceso de renegociación, pero el gobierno ecuatoriano no tuvo la capacidad de imponer sus condiciones dentro de la renegociación que se inició en octubre de 2007.

La existencia de estas diferencias y la incertidumbre frente a los resultados del proceso hizo que las operadoras disminuyeron las inversiones necesarias para mantener la producción de los campos, además, varias de las operadoras dieron por finalizada su intervención en la industria petrolera ecuatoriana como en el caso de PERENCO, BURLINTON y CITY ORIENTE que se retiraron del país ya sea porque el plazo de los contratos estaba a punto de finalizar y no existía la intención de las compañías por renovarlos o porque consideraron que se habían violado las normas contenidas en los contratos. Estas compañías presentaron demandas y acciones ante los tribunales internacionales que ya se habían establecido en los contratos o tratados de inversión para así proteger sus intereses.

Esta fase del proceso de renegociación continuó por todo el año 2008. Dentro de ella se formaron equipos que debatieron las condiciones contractuales con las compañías operadoras. Los representantes del Ministerio de Recursos Naturales no renovables, organismo que dirigió la renegociación, aceptaron revisar los porcentajes de la renta a percibir mientras las compañías aceptaron continuar la renegociación y renunciaron al derecho a demandar el incumplimiento de los contratos en tribunales internacionales. Los equipos negociadores acordaron una fórmula para la distribución de la renta petrolera que reconoció las diferencias geológicas y económicas existentes en los campos y el esfuerzo realizado por las compañías operadoras en cada uno de ellos para mantener su producción. En la mayor parte de campos se acordó que, el porcentaje de renta petrolera correspondiente al Estado se mantendría en alrededor del 70% y las compañías privadas mantendrían el 30%.

Para octubre de 2008 y ante las dificultades de alcanzar una mayoría legislativa que apruebe una reforma legal que facilite una eventual modificación de los contratos existentes y la negativa de las compañías petroleras a suscribir nuevos contratos mientras no se realizaran las reformas legales necesarias, el ministro Galo Chiriboga acordó con las operadoras la suscripción de contratos provisionales mientras se negociara en la Asamblea Nacional el establecimiento de un nuevo contrato que normara las relaciones entre el Estado ecuatoriano y las compañías privadas. Para fines de aquel año se habían suscrito estos contratos con la mayor parte de las compañías que habían aceptado permanecer en Ecuador bajo el

compromiso de ambas partes para suscribir contratos definitivos en el plazo de un año. La existencia de estos contratos provisionales no fue aceptada por el presidente de la república quien era partidario de la suscripción de contratos de prestación de servicios. Esta posición del presidente provocó la renuncia del ministro Galo Chiriboga.

Estos acontecimientos dan cuenta por un lado de la modificación en la posición del ministro de energía y minas en la renegociación de los contratos petroleros y por otro de las dificultades que atravesó todo el proceso por la falta de instrumentos de autoridad sustantivos para ordenar la renegociación. De un nacionalismo inicial y la existencia de una posición dura dentro de la renegociación que pretendía obtener la mayor cantidad de beneficios dentro de ella, el gobierno debió aceptar varias de las condiciones que propusieron las compañías que manifestaron su intención de permanecer en el país la situación en que se encuentran las reservas y la producción frente a otras zonas.

El proceso de renegociación de contratos se reactivó en febrero de 2010 cuando Wilson Pastor asumió el ministerio de Recursos Naturales no renovables. El nuevo ministro ya había participado en la renegociación realizada en 1993 y bajo su dirección, el ministerio propuso un proyecto legal de reforma a la Ley de Hidrocarburos en donde se definió el nuevo de prestación de servicios, así como diferentes disposiciones para concretar el proceso de renegociación de contratos petroleros. El proyecto fue aprobado en la cámara legislativa en julio de 2010 a través de un procedimiento constitucional extraordinario para la aprobación de leyes (proyecto económico urgente) que establece 30 días como plazo máximo para la aprobación y discusión del proyecto que así fuere presentado.

Este procedimiento especial de aprobación de leyes prescribe que, cuando se presenta un proyecto económico por el presidente de la república con el carácter de urgente, las cámaras legislativas cuentan con el plazo de 30 días para discutirlo, aprobarlo o negar su vigencia, transcurrido el plazo, en caso de no existir ningún pronunciamiento de las cámaras, el proyecto rige por mandato de la Constitución. Para esos momentos, el partido de gobierno no mantenía en la Asamblea una mayoría que le permita aprobar la ley, pero, tampoco la oposición a la política contaba con los votos suficientes para oponerse a la reforma propuesta por el presidente, Alianza País sostenía una precaria mayoría en la Asamblea Nacional expresada en acuerdos transitorios y puntuales, por lo que, una vez presentado el proyecto de reforma a la ley de hidrocarburos, se agotó el tiempo para su discusión y rigió como ley.

La reforma a la ley de Hidrocarburos vigente desde junio de 2010 condicionó a las compañías

privadas a continuar con el proceso de renegociación cuando estableció un plazo para la negociación y suscripción de los nuevos contratos (120 días) tras los cuales y en caso de no existir acuerdo las diferentes áreas que eran operadas por estas compañías serían revertidas al Estado ecuatoriano. Bajo estas condiciones las compañías retornaron a las mesas de negociación y se plantearon el objetivo de mantener los niveles de ganancia e inversión ya establecidas en las negociaciones del año 2009. Una vez que se produjo la reorganización administrativa en el ministerio de recursos naturales no renovables fue la secretaría de hidrocarburos que se encargó del proceso de renegociación y presentó la propuesta de nuevo contrato de prestación de servicios, que, mantenía como principal propuesta, una fórmula económica que trataba de garantizar una ganancia razonable para las compañías privadas que, por otra parte, también establecía la existencia de un grado de ingresos y de inversiones mínimas para el Estado a través del establecimiento de una tarifa única por cada barril de petróleo.

El sistema de tarifa única consiste en garantizar que, por lo menos el 25% del precio del barril de petróleo que las compañías obtienen en sus zonas de explotación pasa a manos del Estado ecuatoriano. Este valor también se denominó como margen de soberanía. En contrapartida, el Estado debe entregar a las compañías privadas una tarifa fija por cada barril extraído (entre el 27 y el 30% del precio) valor dentro del que se comprenden los costos que las compañías realizan por la extracción, las amortizaciones de los capitales invertidos en las zonas y una utilidad por cada barril de petróleo. De acuerdo con este nuevo esquema, el valor de la tarifa fija para el Estado ecuatoriano resulta el primer valor en ser pagado y cuando los costos del barril de petróleo no permitan la satisfacción tanto del margen de soberanía como de la tarifa que deben obtener las compañías privadas, el pago debe realizarse al Estado ecuatoriano y el pago de las compañías se considera como un crédito que dispone la compañía que a serle cubierto cuando se eleven los precios del barril de petróleo.

El nuevo contrato otorgó varios beneficios a las compañías privadas: En primer lugar extendió los plazos de duración de los contratos a 20 años desde su suscripción luego de la renegociación cuando buena parte de los derechos de las operadoras establecidos según el anterior régimen estaban próximos a expirar; luego permitió la extensión de las áreas de explotación para aquellas compañías que decidieron permanecer en Ecuador una vez finalizado del proceso de renegociación, y en escenario de precios altos, permite el pago inmediato de todas las inversiones y demás gastos realizados por las compañías mientras se ejecuta la explotación de las zonas. Bajo estos términos la renegociación de los contratos

supuso la finalización de todas las controversias que dieron por materia del reparto de la renta petrolera entre el Estado y las compañías privadas que se iniciaron en el año 2003. Las compañías petroleras también lograron mantener los niveles de ganancias que mantenían desde el año 2009, si bien el Estado logró mejorar sus niveles de renta petrolera, esto se produjo dentro de un escenario de precios que se preveían sobre los setenta dólares dentro de zonas dentro de las que se hicieron inversiones desde el año 2003 y la mayor parte de ellas ya se habían recuperado.

Cuando la reforma a la Ley de Hidrocarburos fue promulgada pudo continuarse con la renegociación de contratos y bajo esta normativa las compañías aceptaron renegociar sus contratos. Con la promulgación de esta reforma no solo pudo continuar este proceso, dentro de esta reforma se establecieron todos los instrumentos de tesoro y organización necesarios para ejecutar la nueva política petrolera que reafirmó la tendencia a que los actores del Estado controlen en forma vertical y jerárquica el diseño y ejecución de la política petrolera ecuatoriana. Aunque varias de las tendencias existentes en esta política, como su carácter reactivo al mercado no fueron resueltas, con la promulgación de la reforma se estableció un orden que dio término al periodo de inestabilidad que le precedió.

5.2.2. Instrumentos de Organización

En el caso de la política petrolera ecuatoriana, a diferencia de cuanto ocurrió en la política petrolera venezolana con su empresa nacional, ha sido la presidencia de la república y el ministerio correspondiente (hidrocarburos) quienes controlan el proceso de diseño y ejecución de la política petrolera. Este modelo se profundizó con el neonacionalismo petrolero como un medio de superar las continuas crisis políticas y la oposición de múltiples actores capaces de ejercer derecho de veto tanto formal como material sobre la política propuesta por el presidente o el ministro.

En la apertura petrolera se excluyó del diseño de la política petrolera a las fuerzas armadas ecuatorianas cuya participación se proveyó en la nacionalización de los años setenta cuando el recurso era considerado como estratégico para la defensa nacional. En el año 2007, una vez posesionado el presidente Rafael Correa y cuando Alberto Acosta fue nombrado ministro de energía y minas, se realizó la primera reforma a la organización del ministerio al separar las áreas correspondientes a minas y petróleos con la producción de energía. El ministerio de energía y minas se dividió en recursos naturales no renovables por un lado y electricidad y energía renovable por otro lado. Este cambio trataba de reflejar el compromiso que el nuevo

gobierno había adquirido con el desarrollo de propuestas conservacionistas sobre las políticas energética y ambiental.

La segunda reorganización administrativa se produjo en el año 2010 cuando se desarrollaba la renegociación de los contratos petroleros. Hasta ese año, la tarea de organizar los procesos de selección, contratación y vigilancia del cumplimiento de los contratos petroleros habían sido tareas compartidas entre PETROECUADOR a través de su unidad de contratos y el ministerio de energía y minas; pero, desde el año 2010 el ministerio se encargó de la ejecución de todas estas actividades a través de la creación de un ente administrativo autónomo que centralizó todas estas actividades: La secretaría de hidrocarburos. Esta reorganización administrativa trató de ordenar, sistematizar la información y unificar los criterios existentes entre los diferentes representantes de las instituciones públicas sobre los contratos petroleros. Vale decir que hasta el año 2010 la renegociación fue conducida por el ministro de recursos naturales no renovables con la participación de diferentes organismos públicos como el servicio de rentas internas, procuraduría general del Estado y PETROECUADOR. En este nuevo esquema, la empresa pública se limitó a realizar las actividades de operación de los campos de propiedad del Estado ecuatoriano, mientras el ministerio asumió la selección y vigilancia del cumplimiento de todos los contratos.

El cambio de política petrolera también se produjo en la organización de la empresa petrolera pública PETROECUADOR. Mientras se ejecutaba la política de apertura, las necesidades de financiar el presupuesto general del Estado limitaron las capacidades para realizar inversión pública en el sector. La inestabilidad administrativa por la que atravesó la compañía afectó las actividades que desarrollaba PETROECUADOR. Una y otra situación se reflejaron en el descenso de producción que en forma constante padeció la industria que quedó a carga de la empresa.

Las dificultades tanto administrativas como financieras por las que atravesó la empresa pública se hicieron manifiestas en el año en el año 2005 cuando, en el gobierno de Alfredo Palacio, el Ministro de Energía y Minas Iván Rodríguez decidió declarar la caducidad del contrato de operación que mantenía el Estado Ecuatoriano con la operadora OCCIDENTAL y los bloques administrados por esta operadora pasaron a manos del Estado ecuatoriano. Estas zonas de producción correspondían al denominado como bloque 15 y sus campos asociados que, para el momento de la declaratoria de caducidad del contrato con la petrolera, aportaban con 150 mil barriles de petróleo diarios a la producción, el mayor volumen de producción por

parte de las compañías privadas a la producción del país. La declaratoria de caducidad fue anotada como el primer signo de cambio en la política petrolera ecuatoriana (Fontaine, 2010: 341).

Por la declaratoria de caducidad, los campos administrados por la petrolera pasaron a manos del Estado ecuatoriano; el gobierno del presidente Palacio decidió en un inicio buscar una operadora que continúe con la operación del campo. Pero, frente a las dificultades por las que atravesaba PETROECUADOR para hacerlo por sí misma, el presidente de la República decidió crear una unidad de administración temporal para este bloque que se organizó con todo el personal directivo, administrativo y técnico que ya operaba en el campo con OCCIDENTAL (Decreto ejecutivo 1546 del 27 de junio de 2006). Esta unidad operadora estuvo bajo la dirección de una comisión conformada por los ministros de energía y minas, economía, ambiente, defensa nacional y relaciones exteriores, como una filial de la división de producción de PETROECUADOR; pero, la gestión efectiva del bloque se mantuvo bajo la administración que había establecido OCCIDENTAL mientras operó el bloque; gestión que dirigía la empresa con autonomía de PETROECUADOR.

Cuando la unidad operadora asumió la operación del bloque en julio de 2006, continuó con el uso y aplicación de la infraestructura, tecnología, sistemas administrativos y personal que empleó la operadora privada hasta su retiro, bajo la propiedad y la supervisión de la comisión operadora que respondía por estas actividades al Estado ecuatoriano. Con la ejecución de este instrumento se garantizó, por una parte, la continuidad en la operación del bloque y por otra parte, el sostenimiento de los niveles de producción en el campo con lo que, también se mantuvieron los niveles de producción total en el país.

La existencia de la unidad operadora del bloque 15 para el Estado ecuatoriano significó la presencia en el país de dos compañías operadoras públicas, una de ellas constituida en 1992 como sucesora de CEPE que fue constituida en el periodo del nacionalismo y la otra sobre la operadora del bloque 15. La unidad operadora nació con varios problemas: La legislación petrolera ecuatoriana no contemplaba la existencia de una empresa bajo estas características. A falta de normas que establezcan la vigencia de la unidad operadora, en octubre de 2006 se estableció la necesidad de organizar una sociedad anónima de propiedad del Estado ecuatoriano con el personal y la infraestructura de la unidad operadora. Esta era la situación al momento en que Rafael Correa se posesionó como presidente de la república en enero de 2007 y decidió iniciar un proceso de reorganización para las dos empresas públicas.

Una vez que fue electo el presidente de la república Rafael Correa, dentro de la política petrolera uno de los objetivos que mantuvo fue la recuperación en los niveles de producción petrolera dentro de los campos bajo la responsabilidad de las entidades públicas en el sector. Varios de estos objetivos se encuentran vinculados a una transformación en la gestión de la empresa pública PETROECUADOR. Por este motivo se inició la reorganización de la empresa y esta se ejecutó junto con los restantes instrumentos que el gobierno propuso para cambiar la política petrolera en Ecuador. Ya en el informe de situación energética en el año 2007 se estableció como objetivo de la política petrolera del nuevo gobierno la recuperación de la eficiencia de la empresa a través de una mayor inversión por parte del Estado ecuatoriano.

La ejecución en paralelo de estos instrumentos presentó varios problemas en la consecución del cambio de políticas. En primer término, el proceso de reorganización dificultó las operaciones que ejecutaba PETROECUADOR. Bajo la responsabilidad de la empresa pública no solo se encontraban la producción petrolera de los campos que administraba, la empresa pública; la empresa también mantenía a través de una de sus divisiones administrativas (la unidad de contratos) tanto la supervisión de las actividades que ejecutaban las operadoras privadas en sus campos como la asistencia y la organización de los procesos de contratación de nuevos bloques petroleros.

El gobierno nacional trató de aplicar un nuevo modelo de gestión para la empresa que había perdido eficiencia operativa. A través de decreto ejecutivo, el presidente de la república encarga la administración y la reorganización de PETROECUADOR a la Armada Nacional quienes trataron de cumplir las actividades que se les encargó, pero debieron enfrentar dificultades como el desconocimiento sobre las operaciones del negocio petrolero. Esta nueva administración contrató una compañía privada Price WaterHouse quien se encargó de organizar una auditoría a las actividades del personal que se mantenía en la empresa, así como la proposición de medidas para resolver los problemas de ineficiencia. Mientras esto ocurría, la unidad de ejecución de contratos no participó dentro del proceso de renegociación de contratos.

Frente a la falta de resultados en la reorganización, en el año 2009 la armada nacional fue apartada de la administración de la empresa pública y el presidente de la república tomó la decisión de entregar la dirección de PETROECUADOR a la empresa Petroamazonas EP. Cuando asumió el poder en el año 2007, frente a los problemas legales que planteaba la

existencia de una empresa pública que no cumplía con la normativa sobre empresas públicas, el ministro de recursos naturales no Renovables decidió modificar la estructura administrativa de la Unidad operadora del bloque 15 y la transformó en una compañía anónima denominada Petroamazonas mientras se establecían nuevas normas para la existencia de empresas públicas en el país. El sindicato de trabajadores de la empresa inició una protesta pues, tampoco se encontraba prevista en la normativa existente la conformación de compañías anónimas dentro del sector público. Una vez que la Ley de Empresas Públicas fue aprobada en febrero de 2011, esta empresa se transformó en Petroamazonas EP. Esta empresa continuó con la administración del Bloque 15 y sus campos marginales.

En el año 2011 Petroamazonas EP asumió la dirección de PETROECUADOR. Esta nueva empresa pública se encargó de la reorganización de la empresa pública. La empresa transfirió a PETROECUADOR las prácticas de gestión administrativa que se habían adquirido en la unidad operadora del bloque 15 de la transnacional OCCIDENTAL. Un año después, el gobierno decidió la absorción por parte de Petroamazonas de todos los activos, campos y personal que aun se encontraban a cargo de PETROECUADOR para constituir una empresa pública única bajo la denominación PETROLECUADOR EP.

El resultado de la reorganización de la empresa pública fue la formación de una nueva administración que adoptó un sistema de organización que provenía de una transnacional que operaba en el país. La reforma a la Ley de Hidrocarburos que, entre otras disposiciones, establece una nueva distribución de funciones entre el poder ejecutivo y la empresa pública. Después de la reorganización y la reforma legal, la empresa pública concentró sus actividades en la producción, sin intervenir en otras actividades. Se creó una unidad administrativa específica para organizar la renegociación de los contratos petroleros, la licitación de nuevas áreas y supervisión de los contratos ya suscritos. Esta entidad mantenía autonomía tanto del ministerio del ramo como de la empresa petrolera.

5.2.3. Instrumentos de tesoro

El año 2005 es uno de los periodos de mayor inestabilidad y crisis en las instituciones políticas en Ecuador. En abril de aquel año el presidente Lucio Gutiérrez fue derrocado luego de multitudinarias manifestaciones en la ciudad de Quito que reclamaban por el desconocimiento del presidente a las restantes funciones del Estado. Su vicepresidente Alfredo Palacio le sucedió en el poder, pero él no contaba con una bancada legislativa afín en el Congreso Nacional y por ello no tenía la posibilidad de alcanzar acuerdos permanentes

dentro del Congreso Nacional. Su administración fue afectada por continuas movilizaciones y medidas de hecho realizadas para obtener del gobierno la satisfacción de reclamos en especial de los gobiernos seccionales. Por otra parte, los sectores sociales organizados: movimiento indígena y sindicatos intensificaron su oposición a la continuación de negociaciones para la adhesión de Ecuador a una zona de libre comercio con los Estados Unidos. Dentro de estos reclamos se incluyó la necesidad de declarar la caducidad de los derechos que la petrolera OCCIDENTAL mantenía en el Bloque 15 y la posibilidad de renegociar los contratos petroleros.

Bajo este escenario político de reclamos por falta de atención del gobierno central, constante bloqueo y falta de acuerdos políticos en el congreso nacional y por tanto las dificultades para financiar el presupuesto general del estado con una propuesta consensuada, el presidente Alfredo Palacio se inclinó por aceptar la opción nacionalista dentro de la política petrolera lo que le condujo a aceptar la declaratoria de caducidad del contrato con OCCIDENTAL y a renegociar los esquemas de repartición de la renta petrolera en los contratos de operación que se habían suscrito en los años noventa. Además, el precio del barril de petróleo había experimentado un importante incremento desde el año 2003 por lo que se modificaron las condiciones establecidas sobre los contratos. La propuesta de renegociación parcial de los contratos petroleros involucró el mejoramiento de los porcentajes de participación del Estado en la renta petrolera a través de la división de las ganancias por la elevación del precio del petróleo a partes iguales entre el Estado y las compañías privadas, propuesta que la mayor parte de compañías aceptaron.

La base del acuerdo se estableció en el hecho que en ninguno de los contratos petroleros suscrito en el periodo de la apertura se establecieron cláusulas de ajuste de precios. Para la repartición de la renta se había establecido un precio de referencia que contemplaba el costo de extracción y la recuperación de las inversiones. En esta modalidad el Estado podía pagar por los barriles extraídos o entregar su equivalente en barriles de petróleo. Estos valores referenciales se establecieron en cantidades fijas pues, en la década de los noventa, el precio de petróleo no sufrió una variación considerable y no existían perspectivas de incrementos. Desde 2003 el precio del barril de petróleo se incrementó en forma sostenida hasta el punto de superar en forma amplia los precios referenciales establecidos en los contratos lo que incrementó el nivel de ganancia de las compañías privadas en una forma que los otros actores la consideraron como injusto.

El gobierno de Alfredo Palacio se inclinó por modificar el régimen de reparto de la renta petrolera a través de una reforma legal en donde las ganancias obtenidas por sobre los precios referenciales deberían repartirse por partes iguales entre el Estado ecuatoriano como propietario de los recursos y las compañías privadas como operadoras de los campos e inversionistas en el negocio. Esta modificación se realizó a través de una reforma a la Ley de Hidrocarburos, a exigencia de las compañías privadas que veían en riesgo sus inversiones por esta medida y por la declaratoria de caducidad del Contrato con OCCIDENTAL que se declaró en junio de 2006. Esto sujetaba al gobierno a una tortuosa negociación en el Congreso Nacional dada la falta de apoyo en estas a la propuesta del presidente.

Mientras se realizaba el proceso de negociación en Ecuador, diferentes actores reclamaron del sector petrolero una mayor cantidad de recursos para satisfacer diferentes demandas sociales. Desde los años setenta en Ecuador se había configurado un sistema de redistribución de la renta fundado en la existencia de preasignaciones, o porcentajes de renta petrolera que se entregaban a diferentes instituciones por mandato de una ley. La existencia de estas preasignaciones sobre la renta petrolera se multiplicó en los años noventa, cuando, por la recesión económica y las dificultades existentes para financiar el presupuesto general del Estado, los diferentes gobiernos no se encontraban en capacidad para cumplir con los compromisos en el cumplimiento de servicios públicos y financiamiento de presupuestos para diferentes entidades del sector público.

La presencia de la industria petrolera incidió en el incremento acelerado de población y la colonización de la región nor-oriental del país, esta presencia generó una serie de problemas tanto para el gobierno central como para los gobiernos seccionales autónomos que se crearon como el elevado grado de pobreza en su población y los bajos niveles de necesidades básicas insatisfechas. A partir del año 2000 se produjeron una serie de reclamos y protestas articuladas desde los gobiernos seccionales autónomos a los que se incorporaron los restantes actores sociales de la región nor-oriental de Ecuador dirigidos en contra del gobierno central y las compañías transnacionales. Como resultado de estas protestas las compañías operadoras de los bloques se comprometieron a cumplir con varios servicios para las comunidades donde operaban. El momento más importante de estas movilizaciones se vivió en el año 2005 cuando todos los gobiernos seccionales de las provincias de Sucumbíos y Orellana se juntaron para realizar una paralización de actividades, el paro biprovincial, y reclamar por la ejecución de obras (vialidad en especial), la transferencia de fondos asignados a los gobiernos seccionales, la contratación de trabajadores de la región en los bloques y la contratación de

servicios para las operadoras con personal de la región.

El resultado de estas movilizaciones fue el compromiso por parte del gobierno central para cumplir con las transferencias presupuestarias a los gobiernos seccionales (que lo hace en pocas ocasiones) y la suscripción de una serie de acuerdos entre las compañías petroleras que operan en la zona en que estas compañías se comprometieron a prestar varios servicios a las comunidades que están vinculadas a las áreas de explotación que ellas operan y compromisos de carácter laboral.

En este proceso de conflicto político que se vivió en la administración de Alfredo Palacio varios actores se organizaron alrededor de la figura de uno de sus ministros de economía. Hasta abril de 2005 Rafael Correa era un académico desconocido para la gran masa del electorado pero que en los dos meses que dirigió la cartera de economía defendió una posición nacionalista y soberanista, fue el impulsor de la extinción del Fondo de Estabilización Petrolera (FEIREP). Sobre su actuación se organizó un movimiento de cara a las elecciones presidenciales de 2006. Este grupo aglutinó a varios movimientos y actores que provenían de diferentes vertientes como sindicatos, académicos, organizaciones ambientalistas y ecologistas a los que les unía el rechazo a las políticas de ajuste estructural.

Este movimiento recogió todo el rechazo hacia las instituciones políticas creada en la década de los noventa y aglutinó a todos los actores opuestos a la suscripción de un tratado de libre comercio con los EEUU. El candidato propuso la necesidad de discutir y aprobar una nueva constitución política que permitiera la refundación de la república. También demandó el respeto a la soberanía del país sobre los recursos energéticos y el petróleo. Este movimiento que se denominó como Acuerdo PAIS fue el que condujo en primer lugar al triunfo en las elecciones presidenciales de 2006 a Rafael Correa que lo condujo a desempeñarse como presidente de la república desde enero de 2007.

Todos los acuerdos que fueron suscritos entre las compañías petroleras y los movimientos en protesta cuando aun era presidente Alfredo Palacio fueron luego desconocidos cuando Rafael Correa asumió la presidencia de la república en enero de 2007. El argumento utilizado para rechazar la suscripción de los acuerdos era que varios de los servicios que se comprometían a cumplir las compañías petroleras eran responsabilidad del gobierno central. Las autoridades del gobierno nacional se comprometieron a cumplir con todas las transferencias que deben realizarse a los gobiernos seccionales y también a cumplir con la prestación de todos los servicios públicos mientras las compañías petroleras solo intervendrían en actividades propias

de la explotación petrolera para las que fueron contratadas. Esta nueva política se hizo visible en dos momentos: julio y octubre de 2007. En esta última fecha, La protesta iniciada por los habitantes de esta parroquia para demandar la finalización de obras viales provocó actos de violencia que fueron resueltos por la fuerza pública con la orden de prisión para la perfecta de Orellana Guadalupe Llori quien había sido la gestora de estas formas de presión sobre el gobierno central para obtener financiamiento en la región.

A través de esta nueva política el gobierno trató de evitar la paralización de pozos petroleros que era utilizada por parte de los habitantes de estos sectores como estrategia de presión al gobierno central para obtener sus reivindicaciones. Cuando se produjo la primera visita del presidente a la región expresó la voluntad por un lado de cumplir con las responsabilidades del gobierno central para con la región pero por otro a combatir toda protesta y paralización de la producción petrolera en la región. El gobierno central buscó realizar un acercamiento con los representantes de los gobiernos seccionales en miras a alcanzar acuerdos sobre transferencia de recursos para reducir las tensiones que existían entre el gobierno central y los gobiernos seccionales. Estos acuerdos plantearon nuevos mecanismos de repartición de la renta que suprimió el sistema de preasignaciones que se había utilizado hasta el momento y lo reemplazó por un sistema dependiente de la administración central en donde el gobierno se comprometió a realizar las transferencias de recursos que hasta ese momento habían sido pactadas.

Todas estas medidas que se aplicaron por parte del gobierno central a partir del año 2007 desactivaron las continuas protestas que se realizaban en el sector. De la misma forma, comenzaron a discutirse nuevas reglas para el reparto de la renta petrolera. En el año 2008 a través de la Ley de Equidad Tributaria se estableció una reforma que establecía un nuevo reparto sobre el porcentaje de utilidades líquidas que recibían los trabajadores de las compañías petroleras. De acuerdo con las reglas generales establecidas en el código del Trabajo, a los trabajadores les correspondía el pago del 15% de las utilidades líquidas que la empresa genera en el periodo anual. Por el volumen de ganancias que las compañías petroleras percibieron en los últimos 10 años la cantidad de utilidades líquidas que recibieron los trabajadores petroleros no resultó ser proporcional con los porcentajes de renta que perciben los trabajadores dentro de otras ramas de la actividad económica en el país. En el caso de utilidades obtenidas por empresas petroleras, el gobierno propuso dividir este porcentaje en dos partes: el 3% destinado a los trabajadores de la petrolera y el 12% a los presupuestos de los gobiernos seccionales de las regiones en donde se realiza la explotación.

A través de esta nueva forma de reparto de la renta petrolera y las utilidades, los gobiernos seccionales contaron con recursos a ser utilizados y administrados conforme a planes y proyectos establecidos y aprobados en forma previa por el gobierno central con lo que se incrementó la participación de los gobiernos locales en el reparto de la renta petrolera.

El uso de estas medidas desactivó el clima de protesta que imperaba en la región; pero, esto trajo consigo un mayor control de las autoridades del gobierno central sobre el sector petrolero y los actores sociales vinculados con la actividad. A partir de estos momentos el Gobierno Central asumió el financiamiento y la administración de toda la infraestructura y los servicios públicos que hasta fines del año 2010 habían sido ejecutados y entregados por las compañías petroleras. Cuando se produjo la renegociación y el proceso de transición desde los contratos de asociación hacia los contratos de prestación de servicios quedó establecido a través de cláusulas expresas en los nuevos contratos la obligación que contrajo el Estado ecuatoriano para la prestación de todos los servicios y satisfacción de necesidades que demandaren las comunidades y poblaciones vinculadas con las zonas de explotación, mientras las compañías prestadoras de servicios deben ocuparse en forma exclusiva de la exploración y producción de petróleo en los campos concesionados con lo que se redujeron las relaciones directas entre actores sociales y compañías petroleras.

5.1.4. Instrumentos de nodalidad

En el caso ecuatoriano, la capacidad de recabar y organizar la información ha sido controlada por entes que forman parte del poder ejecutivo ya sea el Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central del Ecuador. No han existido disputas por el control de la información con la empresa estatal por el mismo modelo de administración de esta, cuya autonomía tanto administrativa y financiera ha sido limitada y supeditada al presidente de la República y al Ministerio de Energía y Minas. Pero, desde el año 2007 cuando Rafael Correa asumió la presidencia de la República se intentaron aplicar dos instrumentos que involucraron el uso de la información. El cambio de matriz energética y la propuesta Yasuní ITT El gobierno modificó la política petrolera del país con la presentación de la Iniciativa Yasuní ITT a través de la que se trató de evitar la explotación del crudo contenido dentro de los Bloque Ishpingo, Tambococha y Tiputini que, constituyen la reserva petrolera más grande que el país mantiene al momento (alrededor de mil millones de barriles de petróleo en reservas probadas), pero cuya ubicación se encuentra dentro de una reserva natural protegida: el Parque Nacional Yasuní.

En el caso ecuatoriano, los instrumentos de información también fueron utilizados para presentar la necesidad de una nueva política petrolera; en primer lugar, se estableció un informe de situación que justificó la necesidad de incrementar los niveles de inversión pública y luego se presentó el proyecto para impedir la explotación del bloque Yasuní ITT. En este proceso de cambio, incluso aparecieron nuevas organizaciones que asumieron la responsabilidad para organizar la información como ocurrió con la secretaría de hidrocarburos en el caso ecuatoriano.

Cuando Rafael Correa inició su periodo presidencial nombró como ministro de Energía y Minas a Alberto Acosta, economista proveniente del movimiento ambientalista y ecologista que apoyaba al candidato presidencial Rafael Correa. Bajo su dirección se elaboró un informe de situación del sector energético en Ecuador que presentó los datos de inversión, producción, exportación y consumo de energía destacándose el hecho que el país, aunque desde 1972 era un productor y un exportador neto, el incremento del consumo de combustibles en el sector transporte en los últimos 5 años (2000-2005) habían transformado la balanza energética en el país. En esos últimos 5 años y producto de las reformas de la apertura había disminuido el porcentaje de participación de la producción pública que era un reflejo de la disminución de la inversión pública en el sector. (Agenda Energética 2007-2011, 8).

Fundamentado en estos datos, en el informe se recomendaba la necesidad de realizar un cambio en la matriz energética del país a través de varias medidas: la construcción de obras de infraestructura para mejorar la producción de energía y la construcción de infraestructura para la refinación de hidrocarburos, el inicio de proyectos de recuperación de producción en campos maduros. A través de estas lecturas se justificó la ejecución de una nueva política demandó la construcción de grandes obras de infraestructura entre ellas refinerías e hidroeléctricas, que son los proyectos de inversión más grandes en la historia republicana del país que se ejecutaron con la intervención de inversión pública. En el sector hidrocarburífero se demandó el incremento de la inversión pública en el sector para recuperar la producción de campos en declinación y la realización de alianzas estratégicas con otras empresas pública (. En el informe se plantea a la empresa pública como la principal actora de la recuperación y el incremento en los niveles de producción, por sobre las asociaciones ya establecidas con operadoras privadas (Agenda Energética 2007-2011, 41).

Dentro de esta agenda energética ya se planteó la existencia de la propuesta Yasuní ITT. Esta propuesta, que fue presentada por el gobierno ecuatoriano e impulsada por los grupos

ambientalistas y ecologistas que formaban parte de la coalición política que alcanzó el poder en el año 2007, estableció como prioridad la búsqueda de una contribución económica por parte de la comunidad internacional equivalente al 50% del valor de las reservas contenidas en esos campos para lo que se utilizaron las cifras existentes y estimadas tanto de volúmenes existentes como de precios para establecer la contribución económica. En este caso, la información fue utilizada para presentar por parte de la autoridad una nueva política petrolera que fue determinada como un giro en el modelo de desarrollo del país que luego fue promocionada ante gobiernos y diferentes actores de la comunidad internacional entre el año 2010 y el año 2013. Esta propuesta fue abandonada en el año 2013 cuando el apoyo y la contribución económica de la comunidad internacional no alcanzaron las expectativas que se había fijado el gobierno.

El proceso de apertura petrolera provocó en Venezuela la existencia de un desajuste en el control de los instrumentos de información entre el poder ejecutivo y sus entidades adscritas (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Finanzas), con la empresa estatal PDVSA, en donde la empresa estatal adquirió un control sobre estos instrumentos. La adopción y radicalización de la lucha política que mantenía la empresa con el gobierno de Hugo Chávez que condujo al paro petrolero de 2003 proporcionaron motivos al gobierno para desmontar este esquema y entregar la administración de la industria petrolera a entidades adscritas a la función ejecutiva.

En el caso ecuatoriano, desde el año 2007 se propuso la existencia de un nuevo modelo de gestión en donde el Estado apareció como el promotor y actor principal en la industria petrolera. Las autoridades trataron de recuperar la iniciativa en el diseño y ejecución de políticas públicas, esta iniciativa se justificó en instrumentos de información que colocaron al cambio de matriz energética y la presentación de la iniciativa Yasuní ITT como parte de la nueva política petrolera y energética en Ecuador. En ambos casos los instrumentos de información fueron utilizados para impulsar estas nuevas políticas que demandaron para el Estado la recuperación del control sobre la actividad.

Entre el año 2000 y el año 2007 la producción petrolera en Ecuador se mantuvo sobre los 500 mil barriles de petróleo diarios. En este mismo periodo, producto de la inversión realizada por las operadoras privadas en sus campos, las reservas probadas comenzaron a crecer desde los cuatro mil millones de barriles hasta los ocho mil millones de barriles, tendencia que, a partir del año 2007, se mantuvo a través del crecimiento de la inversión pública. A pesar de este

incremento, Ecuador continúa apareciendo como un pequeño productor que tiene escasa incidencia en el mercado internacional (Revisión Estadística BP 2014). A pesar del incremento constante de reservas, en el país no se han realizado hayen realizado descubrimientos significativos de reservas salvo aquellas que se encuentran en los Campos Ishpingo Tambococha y Tiputini, descubiertos en periodos anteriores, que concentran la mayor cantidad de reservas no explotadas que mantiene el país.

Estas reservas, que se mantienen dentro de un área natural protegida, provocaron uno de los mayores intentos de cambio dentro de la política petrolera del país ocurrida desde el año 2007. Cuando el presidente Correa asumió la presidencia, nombró como Ministro de Energía y Minas a Alberto Acosta, miembro fundador de Acuerdo País. El ministro estaba relacionado con el movimiento ambientalista que, desde los años noventa, trabó relaciones con grupos sindicales, indígenas y de reivindicación social que auspiciaban la aplicación de medidas nacionalistas contra las empresas operadoras transnacionales y la demanda por derechos sociales. Esta relación se incrementó desde el año 2004 cuando se organizó la oposición a la negociación de un tratado de libre comercio con los EEUU. Bajo la dirección del nuevo ministro se preparó un estado de situación en donde se justificó la aplicación de medidas como la recuperación de la producción a través del incremento de inversión pública, la construcción de obras de infraestructura y refinación. El fin último de estas medidas fue el cambio de matriz energética y la renegociación de los contratos petroleros. Luego, se planteó un nuevo marco institucional materializado en la presentación de la propuesta Yasuní ITT como una alternativa a la explotación petrolera en la región amazónica (Fontaine, 2013: 14).

La presentación del cambio de matriz energética como un instrumento de la política energética en el país supuso la realización de las mayores inversiones por parte del gobierno nacional en la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos y de la construcción de un gran complejo refinador. Todos estos son los proyectos de mayor inversión pública en la historia del país. La ejecución del cambio de matriz energética justificó una mayor intervención del Estado dentro del sistema económico y el mercado a través de la inversión pública, postulado que fue rechazado y evitado en el periodo de apertura petrolera. A pesar de que la tendencia de los precios del petróleo se mantuvo al alza desde el año 2003, los niveles de inversión pública se incrementaron en forma significativa a partir de 2007 cuando se inició la administración de Rafael Correa El uso del cambio de matriz energética como instrumento de justificó una mayor intervención del Estado en el mercado a través del incremento en la inversión pública.

En el caso de la propuesta Yasuní ITT, tanto el volumen de reservas que se encuentran señalado en 900 millones de barriles de petróleo como la valoración económica de las mismas (alrededor de 8 mil millones de dólares) fueron utilizadas para demandar de la comunidad internacional apoyo y financiamiento de este proyecto. Este consistía en la adquisición por parte de la comunidad internacional de los bonos de un fideicomiso administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que incluía una prohibición expresa para ejecutar actividades de explotación de hidrocarburos dentro del parque nacional. Para establecer la valoración económica del fideicomiso se estableció como precio estimado del barril de petróleo la cantidad de 30 dólares por barril, pero el precio del barril de petróleo sufrió desde el año 2007 múltiples variaciones que lo colocaron fuera de ese valor. Desde enero de 2010 este proyecto sufrió varios cambios que comprendieron modificaciones sobre la administración del fondo, el Estado ecuatoriano demandó el control sobre este en cumplimiento del principio de soberanía.

En el caso ecuatoriano, a diferencia de cuanto ocurre en la política petrolera venezolana, la capacidad que mantienen las autoridades para ejecutar cambios en la política petrolera y controlar la industria petrolera a través de los instrumentos de información se vio limitada por el peso relativo que tiene la producción petrolera del país en el mercado internacional. Su producción y sus reservas corresponden a un pequeño exportador y la aparición del neonacionalismo no significó en cambio de esta condición. Esta circunstancia resta capacidad de presión del estado sobre otros actores dentro del proceso de renegociación de contratos. Las limitaciones de reservas y producción frente a otros productores y países es un factor que condiciona al gobierno del Ecuador y les permitió a las compañías privadas incidir en el proceso de renegociación de contratos iniciado en el año 2007.

5.3. En conclusión

Cuando se produjo el giro de las políticas petroleras en Ecuador y Venezuela, más que un cuestionamiento a los preceptos de eficiencia, modernización y adaptación al mercado establecidos en la apertura, se reclamó en el caso ecuatoriano por la reducción de la participación del Estado en la producción; y en el caso venezolano por la intervención de la empresa estatal en la contienda política y su escasa contribución en la resolución de los problemas económicos y sociales que atravesaba el país a pesar que este era el propietario de la industria. Estos reclamos fueron presentados tanto en la administración de Rafael Correa en Ecuador, como de Hugo Chávez en Venezuela como la justificación para la ejecución de una nueva política petrolera que no solo influyó sobre la ejecución de los instrumentos de

organización y los modelos de administración de la industria petrolera en ambos países sino a todos los instrumentos.

El resultado de las reorganizaciones administrativas en ambos países refuerza esta hipótesis. En el caso venezolano, del conflicto y la reorganización emerge una empresa pública subordinada y sujeta a las decisiones que sobre ella toman el presidente de la república y el ministro de Hidrocarburos, de tal forma que el ministro resulta electo también presidente de PDVSA, y en el caso ecuatoriano, aparece una nueva empresa pública que absorbe las técnicas y modelos de organización de una operadora privada (aquella que operaba el bloque 15), asume la administración de campos e infraestructura de la empresa pública existente a la que reemplaza y se especializa en las actividades de producción para dejar al ejecutivo todas las tareas y asesoramiento sobre procesos de contratación y supervisión de las actividades realizadas por las compañías operadoras.

Desde su aparición en el año 2000 en Venezuela y en el 2005 en Ecuador, la existencia del nuevo nacionalismo dentro de la política petrolera despertó mucho interés en cuanto a definir sus características, límites y posibilidades. La discusión se presentó entre quienes ven un cambio absoluto en la política y con la ejecución de instrumentos como la renegociación de contratos la aparición de un nuevo paradigma dentro de la política petrolera en los países productores. Este cambio de política también ha sido presentado como la reacción a un ajuste de mercado a falta de mecanismos que puedan equilibrar las relaciones entre países productores y operadoras privadas.

El análisis en la ejecución de los instrumentos de estas políticas en Ecuador y Venezuela muestra los límites del nuevo nacionalismo petrolero. A pesar de los cambios que se intentaron realizar en la política, se han mantenido varias de las tendencias marcadas en la política petrolero tanto en Ecuador como en Venezuela. Aunque con matices, se mantuvo la dependencia de los presupuestos estatales hacia la renta petrolera. El petróleo y la renta petrolera marcan el destino de Venezuela ya por su historia, por el nivel de producción y de reservas que mantiene. Si bien en el caso ecuatoriano, desde finales de los años noventa el peso del petróleo dentro de su sistema económico ha disminuido, no deja de constituirse la renta petrolera en una fuente importante de recursos para financiar el presupuesto general del Estado. Entre el año 2000 y el en el año 2010 financia entre el 30 y el 50% del presupuesto general del Estado.

A raíz de la aparición del nuevo nacionalismo, tanto en Ecuador como en Venezuela se

estableció un orden determinado en donde las autoridades del ejecutivo y los ministerios del ramo aparecieron como los actores principales en el diseño de la política petrolera, se dijo que se estableció una relación jerárquica entre los diferentes actores; pero, esto no significó un retorno del nacionalismo en los términos en que se produjo en los años setenta. Los actores de la política petrolera debieron adaptarse a las condiciones que propuso el mercado de petróleo en transformación desde los años noventa. En este proceso, ninguno de los dos países pudo rechazar la presencia de las compañías operadoras privadas dentro de sus industrias porque no se encontraron en capacidad para afrontar por sí solos la exploración y producción en su territorio y tampoco se encontraron en capacidad para enfrentar el pago de las indemnizaciones que demandaba la ruptura no negociada de los contratos petroleros. En los nuevos contratos que fueron el resultado de una renegociación se aceptó la participación de operadoras privadas que comparecen como operadoras o inversoras en la industria petrolera.

Por otra parte, al analizar la ejecución de la política de nacionalización y la aplicación de los diferentes instrumentos también se hizo evidente que en Ecuador y en Venezuela se establecieron dos diferentes estilos de implementación relacionados con las condiciones en que opera la industria petrolera en cada uno de los países. En el primer caso, tras la discusión de la nueva ley de hidrocarburos, el paro petrolero y la subsecuente reorganización de PDVSA, el gobierno venezolano se apoyó en los instrumentos de autoridad ya creados para establecer las nuevas condiciones en que se ejecuta la política petrolera en el país. En el caso ecuatoriano, cuando se posesionó el presidente Rafael Correa en el año 2007, se intentó aplicar una reforma amplia al sector, lo que lleva a las autoridades al uso de varios instrumentos que fueron ejecutados en forma simultánea: Se intentó reorganizar la empresa estatal, la discusión de reformas a la ley de hidrocarburos y la renegociación de los contratos a un mismo tiempo.

La aplicación de instrumentos también muestra que el cambio de políticas también está determinado por la secuencia en que los instrumentos se ejecutan. El uso de instrumentos legales de carácter sustantivo (nueva ley de hidrocarburos) en Venezuela permitieron que, ante la oposición de PDVSA a la nueva política, se ejecute una reforma en su organización y luego la renegociación de contratos petroleros que dan paso a la aparición de empresas mixtas. En el caso ecuatoriano, en el intento de establecer una nueva política petrolera, se ejecutaron varios instrumentos procesales en forma simultánea como la reorganización de la empresa pública y la renegociación de los contratos petroleros con las operadoras privadas, esto redujo las capacidades de la autoridad (presidente de la república y ministros del ramo)

para cumplir con sus objetivos y dar legitimidad a su propuesta; el proceso de cambio se produjo y se estableció cuando se aprobó una nueva reforma a la Ley de Hidrocarburos que estableció el procedimiento para renegociar los contratos petroleros sostiene el cambio y lo posibilita en cuanto establece un nuevo orden al que se acogen todos los actores involucrados.

Como se verá en el desarrollo de este capítulo la razón de la existencia de diversos estilos de implementación en países que son productores, está fundado en las capacidades de cada uno de los Estados para cambiar la política petrolera y la forma en que estas políticas se han construido en cada uno de ellos. Venezuela, dispone de una de las reservas más grandes del mundo y es el séptimo productor mundial de petróleo, y esto le otorga un mecanismo que ejerce presión sobre la dinámica del mercado internacional. Ecuador no dispone de esta capacidad. Sus volúmenes de producción y sus reservas mantienen una existencia marginal en el mercado internacional, esto reduce la capacidad de ejercer presión sobre las compañías operadoras.

La existencia de diferentes estilos de ejecución está marcada por la forma cómo se legitiman las autoridades y las políticas. En el caso venezolano, el nuevo orden se impuso una vez que el presidente Chávez obtuvo el respaldo electoral a su gobierno y a sus propuestas en el año 2004 dentro del marco del referendo revocatorio, lo que le permitió luego consolidar una mayoría parlamentaria que, a su vez apoyó en la ejecución de los instrumentos de la nueva política petrolera. En el caso ecuatoriano, a pesar que en los primeros años de su mandato, el Presidente Rafael Correa mantuvo altos niveles de aceptación por parte de sus electores (que se tradujo en el apoyo a sus candidaturas y propuestas) no dispuso del apoyo electoral suficiente, para consolidar acuerdos en las cámaras legislativas y entonces decidió ejecutar en forma simultánea varios instrumentos para tratar de impulsar el cambio en las política petrolera lo que creó problemas como la interferencia entre la ejecución de estos instrumentos que dificultaron la ejecución de la política, solo cuando en la asamblea nacional se alcanzó una precaria mayoría para aprobar la reforma a la ley que norme el proceso de renegociación, pudieron ejecutarse el resto de instrumentos. Esta situación es una constante establecida desde la transición a la democracia en 1978, en donde el ejecutivo impone una política.

Tanto en el caso venezolano como ecuatoriano, la transformación que sufrió el precio del crudo en el mercado internacional fue un factor que permitió a los productores la renegociación de los contratos petroleros y el establecimiento de nuevas reglas en el reparto de la renta petrolera. Pero, esta modificación en el mercado también permitió que las

operadoras privadas pudieron adaptarse a la nueva política y al cambio en los contratos. Tras dos décadas de precios estables y en niveles que no superaron los 20 dólares, desde el año 2001 se produjo un incremento sostenido del precio que se justificó en el aumento del consumo de combustible en especial en las economías emergentes, la inexistencia en descubrimientos de nuevos grandes yacimientos y la elevación en los costos de extracción del crudo, pues, la explotación de las reservas que se incorporan demanda mayor inversión en tecnología. Los precios escalaron desde los 20 dólares en el año 2000 hasta los 160 dólares en julio de 2008. Este incremento, no fue previsto cuando se negociaron estos contratos en el periodo de apertura en especial en el caso ecuatoriano.

En uno y otro caso el incremento del precio del barril de petróleo provocó un aumento de la renta petrolera que, por la forma cómo se habían acordado los contratos en el periodo de apertura, en gran medida fue objeto de apropiación por parte de las compañías privadas. Desde el año 2005, tanto en Ecuador como en Venezuela se reclamó el establecimiento de nuevos regímenes de reparto de la renta petrolera entre el Estado y las compañías operadoras privadas. Por estas razones, dentro de las compañías operadoras, se entendió que el ajuste de la política petrolera a las nuevas condiciones y posibilidades que operaban en el mercado era un hecho inevitable y estas compañías se prepararon para afrontar la renegociación de los contratos y su migración a otras figuras contractual, pero bajo la garantía que estas compañías no verían reducidos los ingresos que hasta ese momento percibían con las fórmulas que se habían aplicado hasta el año 2005.

Tanto en la figura de la empresa mixta como en los contratos de prestación de servicios se establecieron mecanismos que protegían las inversiones y rentas obtenidas por las compañías operadoras. En el caso venezolano, las operadoras privadas reciben su porcentaje de renta a través de los dividendos que generan las empresas mixtas. En el caso ecuatoriano, a través de la existencia de una tarifa única para establecer el pago dentro de los contratos de prestación de servicios, las compañías aseguraron el pago de sus inversiones y ganancias.

Capítulo 6

Conclusiones

Desde cuando apareció el análisis de políticas públicas a mediados de los años cuarenta, se presentaron tres retos a vencer: la complejidad del objeto de investigación, el carácter multidisciplinario que demandó la resolución de los problemas públicos y el compromiso que esta disciplina adquirió con el establecimiento de sistemas democráticos. Los problemas públicos son de naturaleza compleja en cuanto en su aparición y resolución no solo se encuentra involucrado el conocimiento de la disciplina, estos problemas mantienen una dimensión política y esta forma de analizar los problemas públicos y las políticas públicas son cada vez de mayor debate.

Buena parte de estos retos han cobrado actualidad por las transformaciones que ha sufrido el papel que cumple la autoridad en las últimas tres décadas. Conceptos como desvanecimiento o adaptación del Estado se encuentran presentes en corrientes como la nueva gestión pública y el debate sobre su ámbito de validez tiende a enriquecer el análisis de políticas públicas. El enfoque teórico tradicional y dominante del ciclo de políticas siempre fue objeto de diferentes cuestionamientos, entre ellos la falta de rigurosidad disciplinaria y la ausencia de evidencias sobre la existencia misma del ciclo. Pero, la aparición de enfoques teóricos provenientes ya de las teorías de la elección racional o de enfoques cognitivistas transformó el análisis y enriquecieron las agendas de investigación.

Dentro de este debate sobre enfoques teóricos en análisis de políticas públicas también han mantenido participación los denominados enfoques neoinstitucionalistas. El uso de la institución política como objeto de estudio mantiene una tradición dentro del análisis político, pero, a raíz del apareamiento de las teorías de la elección racional y los enfoques cognitivistas en la ciencia política aparecieron una serie de estudios que analizan las relaciones que mantienen las conductas de los actores y los procesos de aprendizaje sobre las instituciones. En el institucionalismo tradicional habían sido la formación de valores y el cumplimiento de las normas derivadas de las instituciones, el principal objeto de estudio de esta clase de análisis surgidos desde finales de los años setenta fue la aparición y transformación de instituciones políticas y sociales, estos análisis tratan de explicar el papel que cumplen las instituciones y sus valores frente al cambio que dentro de ellas se produce por efecto de la intervención de nuevas ideas o la participación de actores.

Las instituciones formales fueron el centro de atención del institucionalismo tradicional pues estas disponen de reglas explícitas que operan con valores manifiestos. Los diferentes análisis agrupados bajo el neoinstitucionalismo ampliaron su objeto de estudio al considerar también como instituciones a aquellas de carácter informal. Las instituciones informales se constituyen sobre acuerdos tácitos establecidos entre diferentes actores y normas múltiples aspectos de una relación. Varias de las transformaciones significativas dentro de una política se producen dentro de esta clase de instituciones.

Dentro del análisis político, uno de los enfoques que ha investigado sobre estas relaciones entre actores, ideas e instituciones ha sido la sociología de la acción pública. En ella se analiza la forma cómo las sociedades establecen califican y resuelven problemas públicos. El problema público es presentado como una construcción social cuya existencia no solo se limita a la resolución de los problemas planteados en los análisis tradicionales de políticas públicas. En estos análisis, que siguieron las orientaciones establecidas por el enfoque secuencial del ciclo de políticas, estaban involucrados con la existencia de un proceso que se desarrollaba en forma racional en donde los problemas eran resueltos por la autoridad a través del establecimiento de objetivos y metas. La sociología de la acción pública reclamaba un análisis de las relaciones entre los diferentes actores involucrados en un problema público lo que demandó la revisión de las instituciones y el contexto en que esas instituciones se establecieron, para así tratar de explicar un mundo planteado como dinámico, complejo y diverso.

En el estudio de las relaciones entre actores, las instituciones y su contexto la sociología de la acción pública ha demandado el cumplimiento de una aspiración de los primeros análisis de políticas públicas: la integración de la dimensión técnica y política que contiene la resolución de un problema público. Las políticas públicas y su análisis entrañan la existencia de un proceso racional de resolución del que trató de ocuparse el enfoque del ciclo de políticas, pero, en tanto forma de gobierno, las políticas públicas expresan relaciones políticas existentes entre los diferentes actores que intervienen en la política, de allí que, los problemas públicos son construidos y también son determinados por la existencia de normas y valores que provienen de instituciones políticas; instituciones que se hacen evidentes en la existencia y modificación de los problemas públicos.

La sociología de la acción pública intervino en debates existentes en el análisis de políticas públicas desde los años setenta, propuestos desde enfoques teóricos alternativos como la

teoría de la nueva gestión pública, la elección pública y enfoques cognitivistas como la teoría de los paradigmas de políticas, coaliciones de causa que se referían a la existencia de un “desvanecimiento del Estado” (Hollowing of the State) o adaptación del Estado y la autoridad a escenarios dotados de mayor complejidad y dinámica; así como la influencia de los procesos de aprendizaje o adecuación en escenarios cada vez más complejos y diversos apartándose así del análisis exclusivo de objetivos y metas para resolver problemas (lo que Lindblom a finales de los años cincuenta denominaría ciencia de salir del paso).

Dentro del enfoque tradicional de los ciclos de políticas, los instrumentos, habían sido identificados como herramientas técnicas de ejecución de las políticas, y en tanto asuntos exclusivamente técnicos, su estudio había sido subordinado a otros aspectos de diseño de políticas públicas. Pero estos elementos presentan varias características que alentaron su uso para analizar la acción pública, aspectos que fueron señalados por Pierre Lascoumes y Patrick LeGalès. En la ejecución de instrumentos de políticas se hacen manifiestas, incluso aunque queden cubiertas bajo el velo de la neutralidad que estos elementos poseen por tratarse de herramientas técnicas, el ejercicio del poder. El instrumento refleja las ideas que tiene una sociedad sobre la resolución de un problema. Lascoumes y LeGalès también Los efectos de la selección y ejecución de un instrumento no finalizan cuando se cumplen los objetivos y metas de la política, estos inciden sobre políticas futuras en tanto su uso genera conocimiento que es aprendido por los diferentes actores, de la misma forma, por efecto de sedimentación, en un instrumento se reflejan las políticas que ya se ejecutaron en el pasado. Todos estos motivos hacen de los instrumentos herramientas técnicas e instituciones sociales.

Lester Salamon a inicios de los años ochenta, fue uno de los primeros autores que trató de analizar los instrumentos de políticas como instituciones. Salamon proponía que la transformación tecnológica de la última década había creado nuevos instrumento y nuevas condiciones sobre las que la acción pública operaba. La aparición de nuevos instrumentos entonces es el resultado de la aparición de una nueva sociedad que rechaza y deja de lado instrumentos tradicionales como los económicos y de autoridad para asumir la existencia de nuevos problemas y la aparición de nuevas relaciones entre los diferentes actores. La aparición de estos nuevos instrumentos fueron el resultado del acuerdo entre actores, en especial las alianzas público privada que tienden a desplazar a otros actores como partidos políticos.

Christopher Hood desarrolló una propuesta de análisis de instrumentos contraria a aquella

expuesta por Salamon. Para Hood, la aparición de nuevos instrumentos no significa la creación de nuevas relaciones de gobierno. Siempre la autoridad ha dispuestos de un conjunto complejo de herramientas para resolver problemas, esta complejidad puede ser organizada alrededor de la forma en que la autoridad ejerce el poder a través de los instrumentos. Hood establece cuatro grandes categorías que agrupan a todos los instrumentos: Nodalidad (información), Autoridad, tesoro, organización. Cada una de estas categorías muestra una forma de ejercer el poder por parte la autoridad. Con el establecimiento de su tipología de instrumentos, Hood resolvió uno de los problemas que habían dificultado estos estudios: la falta de tipologías para ejecutar el análisis y encontrar explicaciones a la ejecución de instrumentos. Esta tipología ha sido una de las que ha alcanzado mayor difusión y uso por las posibilidades que ofrece para establecer relaciones entre autoridades y actores que hacen políticas públicas.

Sobre la tipología de instrumentos establecida por Christopher Hood, Michael Howlett va a proponer una nueva tipología a través de la que propone el análisis de políticas públicas desde el cambio que se ejecuta dentro de las políticas. El cambio de políticas, en tanto permite explicar los factores que inciden dentro de la permanencia o transformación de una política ha sido uno de los aspectos que mas seducen como metodología en el análisis de políticas públicas. En el análisis del cambio de políticas se produce una relación entre actores, ideas, instituciones y el contexto histórico en que las políticas públicas se desarrollan. En el cambio de una política se muestran en acción todas las fuerzas que se encuentran relacionadas en el diseño y ejecución de una política pública.

Cuando se propone analizar el cambio de políticas, Michael Howlett estableció la existencia de varios problemas como la necesidad de establecer la profundidad del cambio y la determinación de objeto sobre el que incide la política. Para superar estos problemas estableció una clasificación que asumió el trabajo de Hood y sumó dos categorías: instrumentos sustantivos y procesuales. Los primeros se refieren a aquellos que ejecutan cambios sobre el objeto de intervención de la política y los segundos sobre las estructuras de poder de los actores involucrados en la formulación de la política. La incorporación de estas variables al análisis del cambio de políticas muestra un diferente grado de intervención.

Frente a la profundidad del cambio, autores como Peter Hall, cuando propuso la teoría de los paradigmas de políticas, discutió sobre diferentes niveles de cambio en las políticas. Para Peter Hall deberían destacarse tres niveles de cambio en las políticas. El cambio en las ideas

generales y el contexto general en que una política se produce (equivalente al cambio de paradigma propuesto por Thomas Khun), en un segundo nivel se establece el cambio a nivel de la política en particular, mientras en un tercer nivel se establece el cambio en los ajustes y especificaciones técnicas sin que se modifiquen los objetivos y las ideas generales. Estas variables permiten analizar el impacto que la aplicación de una determinada medida ejerce sobre una política pública.

Michael Howlett propuso la integración de estas dimensiones en los análisis de instrumentos de políticas para revisar lo que él denomina como estilo de implementación. El estilo de implementación es la combinación de instrumentos tanto sustantivos y procesuales que intervienen para generar un determinado grado de impacto sobre un problema público. El estilo de implementación permite la plena identificación de una política y las instituciones que están involucradas en su elaboración y ejecución. El estilo de implementación de una política está determinado por el grado de capacidad y legitimidad que posee la autoridad para resolver el problema público. El análisis de este estilo de implementación a la luz de estas categorías conceptuales permite descubrir las estructuras e instituciones que se presentan detrás de la ejecución de instrumentos.

A través de esta metodología se analizaron las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela desde 1999 en el segundo caso y desde el año 2007 en el primer caso. Durante estos periodos de tiempo los gobiernos de ambos países intentaron efectuar un cambio de la política petrolera. Luego del año 1993 cuando, en ambos casos se acentuó la aplicación de medidas de apertura dentro de la industria petrolera de los dos países, pero, a partir de 1999 en el caso venezolano y 2005 en el caso ecuatoriano, reapareció el nacionalismo lo que se expresó en el uso de instrumentos como la renegociación de los contratos suscritos en el periodo anterior lo que, a su vez, provocó la realización de reformas legales y reorganizaciones administrativas tanto dentro de los organismos del gobierno nacional como dentro de las empresas públicas.

En ambos casos, la ejecución de las nuevas políticas se concretó en la existencia de dos estilos de implementación cuyo origen puede situarse en la aplicación de políticas anteriores. Este estilo de implementación en ambos casos está determinado por las capacidades y la influencia del sistema político sobre ellas. En el caso venezolano, desde los años treinta del siglo XX el país se estableció como un gran productor en el mundo y no ha perdido esta condición desde ese periodo de tiempo. Esta condición le otorga un poder de negociación frente al mercado internacional de petróleo donde también comparecen las grandes compañías transnacionales.

Esta condición de gran productor otorgó a los diferentes gobiernos venezolanos la capacidad para imponer en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado una serie de medidas que reivindicaron las posiciones de los productores de petróleo como la repartición en partes iguales de la renta proveniente de la explotación petrolera entre el Estado venezolano y las compañías operadoras; luego este acuerdo sería la regla general dentro del mercado petrolero. El punto culminante de esta política sería la nacionalización de la industria petrolera venezolana en 1975.

La existencia de esta política fue el resultado de acuerdos establecidos entre los diferentes actores de la política petrolera. Desde la década de los años cuarenta se formó un consenso entre los diferentes actores de la política petrolera venezolana para establecer una política petrolera nacionalista que se expresó en instrumentos de información como los derechos de propiedad pública sobre los recursos, un sistema de repartición de la renta petrolera y la existencia de una empresa pública nacional con capacidad para administrar la industria. Esta política fue tolerada en el mercado internacional bajo el compromiso de mantener la producción suficiente para cubrir con las crecientes necesidades de los consumidores de petróleo.

A pesar que Ecuador también se presenta como un país productor y que la renta petrolera transformó su sistema económico desde 1972, sus volúmenes de producción han sido considerados como marginales dentro del mercado internacional de petróleo. Como pequeño productor, sus niveles de producción y reservas no generan la capacidad de influir sobre el mercado internacional de allí que, cuando, en 1972 se inició la explotación petrolera a gran escala en la región nor oriental, el gobierno del General Rodríguez Lara buscó el apoyo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para enfrentar a las transnacionales y establecer bajo su sombra una política petrolera nacionalista. La falta de capacidad para administrar la industria y la posición que ocupa el país en el mercado internacional hacen que, en el periodo de nacionalización, se acepte la presencia de compañías privadas en el sector quienes se encargan de la administración de la industria petrolera. Si bien se crea una empresa petrolera nacional y, dentro del consorcio Texaco Gulf que realiza los mayores descubrimientos en el nororiente del país, el gobierno nacional adquiere las acciones de esta última compañía, la administración de los campos petroleros y la industria continúa en manos de la compañía transnacional hasta 1990 cuando finalizó la concesión otorgado al consorcio en 1968.

Estos son los orígenes de los estilos de implementación que gobiernan las políticas de estos dos países. La política nacionalista y sus instrumentos en el caso venezolano fue el resultado de un acuerdo entre actores internos y aquellos que operan en el mercado internacional elaborado sobre las condiciones generadas por la condición de Venezuela como gran productor. Estas mismas condiciones determinaron que en Ecuador el nacionalismo se limite a la participación del Estado como accionista en la industria petrolera a través de la empresa nacional, pero, en cuanto a producción, la industria siempre en buena parte siempre fue administrada por la transnacional Texaco.

La crisis económica y el peso que generó el pago de la deuda contraída con diferentes entidades de crédito en los años ochenta por parte de los gobiernos ecuatoriano y venezolano fue una de las causas que motivó a estos países a la introducción de medidas de apertura al capital privado dentro del sector petrolero en los años noventa. La necesidad de financiar los presupuestos estatales a través de la renta petrolera y las dificultades para realizar las inversiones necesarias en la producción por parte de las empresas públicas de Ecuador y Venezuela, en un periodo que estuvo marcado por los bajos precios del barril de petróleo provocó que se buscaran alternativas en la inversión privada para cumplir con estos objetivos. En este periodo el mercado de petróleo sufrió profundas transformaciones que fueron provocadas por la aplicación de políticas de seguridad y eficiencia energética por parte de los grandes consumidores y la incorporación de nuevas zonas de producción al mercado. Además, en los años ochenta, se difundieron nuevos instrumentos de comercialización en el mercado internacional de petróleo.

Todos estos cambios, y las políticas de apertura en Ecuador y Venezuela fueron la manifestación de la aparición de un nuevo paradigma dentro de la política petrolera que apareció los años ochenta y su presencia se profundizó en los años noventa. En forma general los productores buscaron incrementar sus niveles de producción y utilizaron la inversión privada para concretar sus objetivos introdujeron nuevos instrumentos sustantivos que supusieron una mayor participación del sector privado en las industrias petroleras como los contratos de participación, operación o asociación a riesgo y con ellos nuevos sistemas de reparto de la renta petrolera a través de los que se concedían ventajas a las compañías privadas para atraer inversiones. En ambos casos, a través de la apertura, se intentó financiar los presupuestos públicos y compensar el impacto negativo de los bajos precios del crudo a través del incremento de la producción.

Pero, la apertura petrolera se produjo cuando ambos países atravesaban periodos de inestabilidad política, que han sido calificados como crisis de gobernabilidad y gobernanza. La administración de la crisis económica en los años ochenta y noventa dejó como resultado insatisfacción de múltiples sectores sociales sobre los actores del sistema político y en forma general sobre el sistema democrático que en el caso venezolano estuvo vigente desde 1958 y en el caso ecuatoriano se reinstaló en 1978. Estas situaciones provenientes del sistema político afectaron la ejecución de la política de apertura en cuanto el diseño de esta nueva política se produjo dentro de una gran turbulencia política y dificultades para encontrar consenso entre los actores políticos.

Al analizar los instrumentos sustantivos y procesuales, en el proceso de apertura se marcaron varias tendencias que ya se determinaron en los años setenta cuando se produjo la nacionalización. En el caso venezolano, la nacionalización se concretó cuando se produjo el traspaso consensuado de toda la industria venezolana que se encontraba en manos del capital privado en una empresa estatal creada para el efecto: PDVSA. La nueva empresa se encargó de la administración de una de las industrias más grandes del mundo, para ello, heredó la infraestructura, personal, gerencia sistemas administrativos y tecnología de las compañías que ya operaban la industria. El modelo establecido en los años setenta otorgó amplia autonomía a la empresa sobre las autoridades del ejecutivo quienes, a través del ministerio de energía y petróleo, en un inicio se encargaron de formular la política petrolera y la vigilancia de la actividad de la petrolera estatal mientras esta se encargó de la producción y comercialización del crudo. Conforme se ejecutó la política de nacionalización en los años ochenta la empresa, por las capacidades que contaba, llegó a absorber gran parte de las actividades que realizaba el ministerio y este pasó a constituirse en un apéndice administrativo de la empresa estatal (incluso el financiamiento del ministerio formaba parte del presupuesto de PDVSA).

En los años noventa y con la apertura, este modelo de administración continúa. El poder y las capacidades que adquirió la empresa quedan expresadas en el proceso de apertura y retorno del capital privado. Si bien la Asamblea Nacional debe autorizar el funcionamiento de las nuevas empresas, la empresa aparece como proponente de la política, se encarga de la preparación de las figuras contractuales a utilizar y de utilizar las acciones judiciales necesarias para autorizar la existencia de estas figuras, la empresa prepara las bases para los concursos de selección de empresas, es el organismo encargado de la asistencia técnica y comparece a dar cuenta por su actividad ante la Asamblea Nacional, también suscribe los contratos y vigila su cumplimiento. El cuerpo directivo de la empresa participa de forma

activa en el diseño de la política de apertura y prestó prestar a varios de sus funcionarios al gobierno central para ejecutar funciones como la dirección de la seguridad social y planificación.

En el caso ecuatoriano, el modelo de nacionalización moderada aplicado en los años setenta a través de instrumentos como la Ley de hidrocarburos y los contratos de concesión estableció un modelo en donde, hasta 1989 los campos de mayor producción fueron administrados por la compañía privada TEXACO, a pesar de que la mayor parte de las acciones del consorcio CEPE TEXACO se encontraban en propiedad de la compañía estatal. Cuando la concesión finalizó en 1989 los campos revirtieron hacia manos del Estado ecuatoriano. En gobierno de Rodrigo Borja se estableció a la empresa pública PETROECUADOR como la sucesora de CEPE. Con la apertura petrolera aplicada desde 1993, las compañías petroleras privadas en forma paulatina a través de los contratos de participación adquirieron la administración de los campos petroleros y desplazaron a la empresa pública que, por las disposiciones de la ley y la necesidad de financiar el presupuesto del Estado, no recibió los recursos necesarios para realizar inversión.

Los instrumentos que se aplicaron en el proceso de apertura provocaron una serie de desajustes en el diseño de políticas. En el caso venezolano, el instrumento utilizado para promover la apertura fue un fallo judicial emitido en 1991 a través del que se realizó una interpretación del Art. 5 de la ley de Nacionalización de 1975. Si bien, como se encontraba prescrito en la Ley de Nacionalización, la Asamblea Nacional autorizó el ingreso el ingreso de las compañías privadas en la industria venezolanas, se produjo un cuestionamiento sobre la falta de consenso para la aplicación del proceso de apertura, falta que se reflejó en la ausencia de una reforma legal que legitimara todo el proceso de apertura y que luego va a constituirse en una justificación para el relanzamiento de la política nacionalista impulsada por Hugo Chávez. La política de apertura en Venezuela fue diseñada, propuesta e impulsada por PDVSA que trataba de administrar la industria a través de un modelo de organización adaptado a las nuevas condiciones que proponía el mercado, pero, esto levantó la crítica en los sectores nacionalistas que denunciaron la corporativización de la política petrolera venezolana reflejada en las condiciones establecidas en los nuevos contratos, dentro de ellas las reglas de reparto de la renta petrolera (extinción de la regalía, recaudación de la renta a través del impuesto sobre la renta).

En el caso ecuatoriano, las continuas crisis políticas, la falta de consenso entre ejecutivo y

legislativo (así como dentro del legislativo) impidió la realización de reformas legales integrales para efectuar la apertura. Este periodo fue desarrollado desde reformas legales específicas que crearon cada uno de los contratos (4 reformas legales en diferentes años entre 1982 y 2002), la más importante de ellas ocurrido en 1993. Varias de estas reformas luego fueron rechazadas por otros actores de veto como el Tribunal Constitucional (aquellas ocurridas en el año 2000). Estas reformas permitieron el desfinanciamiento de la empresa estatal y la privatización parcial de la industria, situaciones que fueron rechazadas en el periodo siguiente. La aparición de la política de apertura en Venezuela y Ecuador se explica en la necesidad de adaptar las industrias petroleras de estos dos países a la situación establecida en el mercado, pero, la falta de consensos, la crisis de gobernabilidad y gobernanza que atraviesan estos dos países dificultaron la formación de los consensos necesarios para la ejecución de estas políticas por lo que los impulsores de estas utilizan instrumentos procesuales cuya ejecución resultó ser insuficiente para ejecutar el giro que pretendió darse dentro de las políticas.

Todos estos quiebres institucionales en las políticas petroleras de Ecuador y Venezuela se hicieron evidentes cuando se presentó una nueva coyuntura política que condujo a sectores nacionalistas al poder de la mano de discursos de reivindicación y rechazo hacia las políticas aplicadas en el periodo de apertura. Tanto Hugo Chávez como Rafael Correa sostuvieron en sus campañas discursos de ruptura con el el orden establecido en el periodo de apertura y dentro de sus grupos de apoyo aparecieron sectores que defendieron la aplicación de sentido nacionalista dentro de la política petrolera. Mucho se ha discutido sobre las causas de este denominado como nuevo nacionalismo petrolero que aparece desde 1999 en Venezuela y desde 2005 en Ecuador. La elevación del precio del barril de petróleo por sí solo, no explica el cambio en la política petrolera, tanto en uno como en otro caso se produjeron en los instrumentos tanto sustantivos como procesuales provocaron quiebres institucionales que explican la aparición de la nueva política petrolera.

Estos quiebres institucionales que afectaron la política petrolera y que se produjeron en el proceso de apertura en varios instrumentos. La influencia que alcanzó PDVSA sobre la industria se hizo manifiesta en los instrumentos de información por su posición en la industria, la empresa estatal que operaba de forma autónoma adquirió el control sobre datos de producción, reservas y exportación, a pesar de que la administración de la información, de acuerdo con la normativa vigente hasta 2001 se encontraba en manos del Ministerio de Energía y petróleos. En el caso ecuatoriano Las cifras de producción, reservas y consumo de

energía existentes hasta el año 2006 fueron utilizadas para proponer la nueva política petrolera que demandaba una mayor presencia de inversión pública, control y participación del Estado sobre la industria petrolera.

La falta de instrumentos de autoridad sustantivos hábiles para la reforma del sector que demandaba el proceso de apertura también se hicieron evidentes. En ambos casos, la política petrolera ecuatoriana y venezolana, las normativas no se adaptaron a las circunstancias que proponía el mercado internacional de petróleo desde los años noventa. En el caso venezolano la Ley de Hidrocarburos se había dictado en 1943 y la Ley de Hidrocarburos de Ecuador en 1978, a pesar de que la normativa ecuatoriana había sufrido múltiples reformas (1983, 1989, 1993, 2000), ninguna de ellas contaba con modalidades de contratos adaptados al mercado.

Para 1999 en Venezuela, todos los actores concordaban en la necesidad de la existencia de una nueva normativa en materia de hidrocarburos, formándose dos grandes corrientes: Aquellos que defendieron la política de apertura, entre los que se contaban los directivos de la empresa pública, y los que demandaban una mayor participación del Estado sobre la empresa y sobre la industria petrolera. En el caso ecuatoriano, la existencia de múltiples actores de veto impidió la formación del consenso necesario para concretar las reformas legales suficientes para establecer la política petrolera, esto indujo a los diferentes ministros y presidentes de la república a hacer uso de otros instrumentos.

Una de las rupturas más grandes que provocó la apertura en las políticas petroleras se produjo dentro de los instrumentos de organización. La apertura trajo una serie de retos a la política petrolera como la determinación de la posición que ocuparían las empresas petroleras públicas que se crearon en la nacionalización. En el caso venezolano, PDVSA fue creada en 1975 para administrar la industria petrolera venezolana tras la nacionalización. Por el volumen de producción, la importancia de la renta petrolera para la economía venezolana y la capacidad administrativa que disponía, la empresa desempeñó un papel protagónico en la política petrolera en los años noventa, papel que se incrementó con la aplicación de la política de apertura.

La actuación de la empresa recibió varios cuestionamientos, entre ellos el grado de autonomía que disponía y el control que ejerció sobre otras instituciones que estaban llamadas a ejercer control sobre sus actividades. La presencia de un presidente de la república dispuesto a impulsar una política diferente a aquella que se había propuesto desde la empresa abrió aun más las críticas a la empresa en cuanto esta pasará de la resistencia pasiva a la actuación

política activa cuando su cuerpo directivo encabezó los movimientos de oposición en abril de 2002 lideró el paro indefinido entre diciembre de 2002 y marzo de 2003 que tenía como propósito obtener la renuncia del presidente Chávez a su cargo. Estas actuaciones motivaron al gobierno la reorganización de la empresa y la desarticulación de todo el cuerpo directivo, administrativo y trabajadores que se incorporaron a la oposición en ese periodo convulso de la historia política de Venezuela. La renegociación de los contratos petroleros y la migración de los contratos existentes a las compañías de economía mixta con mayoría accionaria del Estado es un intento de establecer un sistema de vigilancia y control para las actividades que desempeña la empresa pública.

En el caso ecuatoriano, la necesidad de financiamiento que tiene el Estado ecuatoriano hizo que se limiten las posibilidades de inversión en la industria petrolera y en la empresa pública que se había fundado en 1972 como CEPE y que en 1989 cambió de denominación a PETROECUADOR. Sin posibilidades de realizar inversiones y bajo una constante inestabilidad administrativa producto de las continuas crisis políticas que vivió el país, la empresa vio reducir en forma significativa su presencia en el porcentaje de producción petrolera total frente a las compañías privadas y su capacidad operativa. Tampoco la empresa pudo adaptar su infraestructura, personal y tecnologías a las nuevas condiciones que propuso la industria petrolera. Estas capacidades eran necesarias para mantener la producción de campos cuya producción comenzó a declinar. Para el año 2007 se plantea como objetivo de la nueva política la reorganización de la empresa y una reforma a su administración que se inicia cuando la dirección es entregada a través de decreto ejecutivo a la Armada Nacional.

Uno de los instrumentos que más sufre modificaciones en este periodo son los instrumentos de tesoro. Tanto en el caso venezolano como en el ecuatoriano, detrás del intento de nacionalismo de la industria se encuentra la demanda de diferentes grupos sociales por obtener satisfacción a sus demandas de mejoramiento económico y prestación de servicios públicos dentro de un periodo de crisis económica. El esquema de repartición de la renta creado en el periodo de apertura, en el caso venezolano privilegiaba la captación de recursos económicos a través del impuesto a la renta para favorecer de esta manera la elevación de la producción en un escenario de bajos precios reduciéndose el cobro de derechos de regalías. En el caso ecuatoriano, durante el proceso de apertura se concedieron exenciones al pago del impuesto al valor agregado y se concedió a las compañías la posibilidad de recibir como pago a los derechos adquiridos en cantidades de crudo. Pero, estas nuevas modalidades dificultaron las relaciones entre las compañías petroleras y las autoridades de control.

La reaparición del nacionalismo se entiende como un ajuste de todas las circunstancias que se produjeron dentro de la apertura. Los instrumentos de la política petrolera que se aplicaron en ese periodo no tuvieron el alcance suficiente para provocar la adaptación de la industria de estos países con el sistema político y con el mercado internacional y esta fue una de las razones que dieron paso a esta nueva fase.

Dentro de la política petrolera, uno de los temas de mayor interés es la discusión sobre el alcance que mantiene la aparición del nuevo nacionalismo sobre la industria petrolera. En esta tesis se sostiene que este nuevo nacionalismo más que como un cambio de paradigma en la política petrolera se presenta como un ajuste a la política de apertura en donde se ha restablecido un sistema jerárquico de elaboración y ejecución de la política petrolera de estos dos países. En la ejecución de los instrumentos se observa que el impacto de este nacionalismo, si bien recupera un orden jerárquico, también mantiene varios problemas que ya se fijaron en el periodo de apertura y que la renegociación de los contratos o la aparición de los nuevos contratos no han podido modificar. A diferencia del proceso de nacionalización establecido en los años ochenta, el mercado internacional ha determinado varias de las condiciones del nuevo nacionalismo entre ellas la presencia de compañías privadas en las industrias petroleras de los dos países ya sea como prestadoras de servicios o inversoras, la adaptación de las compañías petroleras nacionales a los sistemas técnicos y administrativos propuestos desde el periodo de apertura.

La mayor parte de cambios ocurridos en los instrumentos de la política petrolera los modificaron en sus objetivos generales. Son objetivos de la nueva política de nacionalización mejorar para los estados los porcentajes de renta petrolera; aplicar medidas de control y eficiencia en las compañías petroleras públicas y adaptar la política a las condiciones previstas en el mercado. No se observa la presencia de un nuevo paradigma de políticas con el nuevo nacionalismo en ambos países. A pesar de que se realiza una recuperación de un modelo de administración jerárquico donde el Estado y sus actores recuperan espacio en la ejecución de políticas, esta no es sino la continuidad de un modo de gobierno que ya se estableció desde los años cincuenta para el caso venezolano y los setenta en el caso ecuatoriano. El peso y la importancia de la empresa petrolera pública en la política petrolera y económica venezolana no desapareció, se estrechó el vínculo con el proyecto de gobierno, pero del financiamiento de los recursos provenientes de la empresa depende la ejecución de varios programas sociales del gobierno. En el caso ecuatoriano, la reorganización y fusión entre La empresa pública PETROECUADOR con la empresa Petroamazonas dio como

resultado la introducción de un nuevo modelo de gestión y tecnología en empresas petroleras públicas, pero, el origen tanto de estos sistemas de gestión como de Petroamazonas se remonta a la primitiva operadora del bloque 15 OCCIDENTAL, que en el año 2005 abandonó el país tras la declaratoria de caducidad del contrato que mantenía con el Estado ecuatoriano.

En la ejecución de las políticas petroleras y sus instrumentos se observa también la existencia de diferentes estilos de implementación. Mientras en el caso venezolano se ejecutan en primer término instrumentos de autoridad sustantivos: se estableció una nueva ley de hidrocarburos y luego se ejecutaron instrumentos procesuales para adecuar la industria a las condiciones ya planteadas en la ley, entre ellas la reorganización de la empresa, la renegociación de los contratos y la transición hacia las empresas mixtas; en el caso ecuatoriano, desde el año 2007 se ejecutaron en forma simultánea varios instrumentos procesales ante la falta de capacidad por parte del ejecutivo para realizar una reforma integral a la ley de hidrocarburos. En términos de ejecución, en el caso ecuatoriano, el estilo de implementación ejecutado dificultó el proceso de cambio y de renegociación de los contratos, pues las autoridades se vieron involucradas en varias actividades que se encontraban relacionadas y dependían unas de otras; esto restó capacidades de renegociación para los actores del Estado. Solo cuando se produce la reforma legal del año 2010 puede concretarse la renegociación de los contratos petroleros.

En el caso venezolano, la posición que ocupa como gran zona de producción y reservas, sumado a la ejecución sucesiva de instrumentos sustantivos y procesuales alcanzar una mejor posición en el proceso de renegociación de contratos. En el caso venezolano, luego del conflicto violento entre la empresa petrolera pública y el gobierno del presidente Hugo Chávez, que llegó a su climax en el año 2003 y 2004 que llegó incluso a afectar la estabilidad del gobierno, se presenta un nuevo orden dentro de la política petrolera que luego permite la reorganización de la empresa pública y la transición de los contratos establecidos en el periodo anterior a la figura de la empresa mixta.

Anexos

Anexo 1. Documentos técnicos

Ecuador

Leyes.

Constitución Política de la República del Ecuador

Codificación a la Ley de hidrocarburos Decreto Supremo 2967 publicado en el Registro Oficial 711 del 14 de noviembre de 1978

Ley 44 Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, publicado en el Registro Oficial 306 del 13 de agosto de 1993

Ley 45 Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos publicado en el Registro Oficial 346 del 28 de diciembre de 1993

Ley s/n Ley reformativa a la Codificación de la Ley de Hidrocarburos y la Ley de régimen Tributario Interno publicada en el suplemento del Registro Oficial 244 del 27 de julio de 2010

Ley 101 publicada en el Registro Oficial 306 del 13 de agosto de 1982

Ley 2000-4 Ley para la Transformación Económica del Ecuador Suplemento del Registro Oficial 34 del 13 de marzo del 2000

Decreto Legislativo 2000-1 Ley para la promoción de inversiones y la participación ciudadana publicado en el suplemento del Registro Oficial 144 del 15 de agosto de 2000

Ley 2006-44 Ley reformativa a la Ley de Hidrocarburos publicada en el Registro oficial 267 del 10 de mayo de 2006

Reglamentos

Decreto Ejecutivo 1672 Reglamento sustitutivo al Reglamento de aplicación de la ley 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos publicado en el Registro Oficial 312 del 13 de julio de 2006

Decreto ejecutivo 662 Reglamento sustitutivo al Reglamento de aplicación de la ley 42-2006 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos publicado en el Registro Oficial 193 del 18 de octubre de 2007

Otros

Acosta Alberto, Villavicencio Arturo (2007). Agenda Energética 2007-2011 Hacia un Sistema Energético Sustentable. Quito Ecuador. Ministerio de Energía y Minas

Venezuela

Leyes

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Decreto con fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos publicada en la Gaceta Oficial 37323 del 13 de noviembre de 2001

Ley Orgánica que Reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos Gaceta Oficial 1769 extraordinario de 29 de agosto de 1975

Decreto Ley No. 5.200 de migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco; y los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas publicado en la Gaceta Oficial 38632 del 27 de febrero de 2007

Acuerdo mediante el cual se aprueban los Términos y Condiciones para la Creación y Funcionamiento de las Empresas Mixtas publicado en la Gaceta Oficial 38.410 A del 31 de marzo de 2006

Estatuto de PDVSA decreto 2184 publicada en la Gaceta Oficial 37588 del 10 de diciembre de 2002

Otros

Informe de Gestión de PDVSA en los años 2004 a 2010

Memoria y Cuenta PDVSA 2007 y 2008

Lista de referencias

- Arauz Luis. 2009. Derecho Petrolero Ecuatoriano Quito Ecuador. Comité de Empresa de los Trabajadores de PETROPRODUCCION
- Arriola José Enrique. 1999. Clientes Negros Petróleos de Venezuela Bajo la Generación Shell Caracas Venezuela. Libros El Nacional.
- Bagchus, Rene. 1998. The Trade-off Between Appropriateness and fit of Policy Instruments. en Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration. (ed) Guy Peters y Frans K. M. Van Nispen Cheltenham: Northampton: Edward Elgar Publishing pp 33 - 44.
- Baumgartner Frank. 2011. Ideas and Policy Change Governance Symposium on Policy Paradigms and Social Learning Suffolk University, February 11, 2011 pp: 1 - 16
- Bermudez Romero Manuel (2004) PDVSA en Carne Propia. Testimonio del derrumbe de la primera empresa venezolana. Caracas Venezuela OME
- Betancourt Romulo. 1986. Venezuela, Política y Petróleo Caracas Venezuela. Monte Ávila Editores Tercera edición
- Boué Juan Carlos. 2004. La internacionalización de PDVSA: una costosa ilusión. Caracas Venezuela. Ediciones del Ministerio de Energía y Minas.
- Buchanan James. 1984. Politics Whitout Romance: A Sketch of Public Choice Theory and its Normative Implications en James Buchanan y Robert Tollison (ed) The Theory of Public choice II USA Michigan University Press
- Cashore Benjamin, Howlett Michael. 2007. Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry American Journal of Political Science, Vol. 51, No. 3, July 2007, Pp. 532–551
- Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25
- Dávalos H José. 1979. Ecuador Política Petrolera. México Revista Problemas del Desarrollo, N° 37, Año X
- DeLeon Peter. 1989. Advise and Consent, The Development of the Policy Sciences. New York. Russell Sage Foundation
- DeLeon Peter. 1993. Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes. Foro Internacional Vol. 33, No. 1 (131) (Jan. - Mar., 1993), pp. 88-110

- Dror Jehzkel. 1969. Policy Analysis: A Theoretic Framework. Charlottesville USA
 Sesquicentennial symposium of the University of Virginia on “Global Systems Dynamics”
- Espinasa Ramón. 2001. La Economía Política de la Reforma Petrolera. Caracas Venezuela
 Revista SIC N° 638, Septiembre octubre 2001 pp 263 - 265.
- Espinasa Ramon. 2006. “El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la
 nacionalización” Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2006, vol. 12, no
 1 (ene.-abr.), pp. 147-182
- Fontaine Guillaume. 2015a. Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales,
 cognitivas e institucionales del cambio de políticas Presentación del dossier. Íconos.
 Revista de Ciencias Sociales. Num. 53, Quito, septiembre 2015, pp. 11-30
- Fontaine, Guillaume. 2015b. Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas
 públicas. Revista Andina de Estudios Políticos, Vol. V, N° 2, pp. 80- 98.
- Fontaine, Guillaume. 2010a. Petropolítica: una teoría sobre la gobernanza energética. Quito:
 FLACSO, Abya Yala, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Fontaine Guillaume. 2010b. Neonacionalismo petrolero en los Andes. en Isabelle Rousseau
 (ed). América Latina y petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI.
 México, D.F.: El colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Fontaine Guillaume. 2003. El precio del petróleo: conflictos socio-ambientales y
 gobernabilidad en la región amazónica. Quito: FLACSO Sede Ecuador: IFEA: Abya Yala
- Fontaine Guillaume y Puyana Alicia. 2008. Introducción en Guillaume Fontaine y Alicia
 Puyana (ed) La Guerra del Fuego Políticas petroleras y crisis energética en América
 Latina. Quito Ecuador Flacso Ministerio de Cultura
- Gernod Gruening. 2001. Origin and theoretical basis of New Public Management. International
 Public Management Journal 4 (2001) 1–25
- Giusti Luis. 1999. La apertura: the opening of Venezuela's oil industry. Journal of International
 Affairs; Fall 1999, Vol. 53 Issue 1, p117-128.
- Green Steven. 2002. Rational Choice Theory: An Overview. Baylor University Faculty
 Development Seminar on Rational Choice Theory
- Green Donald, Shapiro Ian. 1994. Pathologies of Rational Choice Theory. New Haven: Yale
 University Press
- Hall Peter. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic
 Policymaking in Britain”. En Comparative Politics, 25 (3): 275-296.
- Hay Collin. 2006. Globalization and Public Policy en Michael Moran, Martin Rein, and Robert
 E. Goodin (ed) The Handbook of Public Policy Oxford. Oxford University Press

- Heintz H. Theodore Jr. Jenkins-Smith Hank C. 1988. *Advocacy Coalitions and the Practice of Policy Analysis* Policy Sciences, Vol. 21, No. 2/3, Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework (1988), pp. 263-277.
- Helm Dieter. 2006. *The New energy Paradigm* New York Columbia University Press
- Hood Christopher. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers
- Hood Christopher, Margettz Helen. 2007. *The Tool of Government in the Digital Age*. New York Palgrave MacMillan
- Howlett Michael, Ramesh M, Perl Anthony. 2009. *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. Toronto: Oxford: New York: Oxford University Press
- Howlett Michael. 2000. *Managing the “hollow state”*: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration* Volume 43, Issue 4, pages 412–431, December 2000
- Isbell Paul. 2005. *Los precios del petróleo: la situación actual y perspectivas futuras* Real Instituto Elcano. Área: Economía y Comercio Internacional - ARI No 98/2005.
- Jones Bryan. 1999. *Bounded Rationality* *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. 2:297–321
- Jon Pierre, B. Guy Peters. 2000. Palgrave Macmillan
- Karl, Terry Lynn. 1997. *The paradox of plenty: Oil booms and Petro –states*. Berkeley: Los Angeles: University of California Press.
- Kooiman, Jan. 1993. “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”. En: *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, ed. Jan Kooiman. Londres: Sage.
- Lameda Guaicaipuro. 2001. *Carta al presidente Hugo Chávez*
- Lander Luis. 2004. *La Insurrección de los Gerentes de PDVSA y el Gobierno de Chávez*. Caracas Venezuela. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales* mayo/agosto volumen 10 número 2 pp. 13 - 22
- Lander Luis. 2005. *Petróleo y democracia en Venezuela: Del fortalecimiento del Estado a la subversión soterrada y la insurrección abierta*. Caracas Venezuela *Revista Galega de Economía*, vol. 14, núm. 1-2 (2005), pp. 1-14
- Larrea Carlos. 2006. *Petróleo y estrategias de desarrollo en el Ecuador: 1972-2005*. en Guillaume Fontaine ed. *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador* Quito Ecuador. FACSO, ILDIS-FES, PETROBRAS. Tomo 3 *Las Ganancias y las Perdidas*.
- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. “Understanding Public Policy through its instruments –from the nature of Instruments to the Sociology of Public Policy

- Instrumentation”. En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* Vol. 20, No. 1. Paris: CEVIPOF, Sciences Po. Pp. 1–21.
- Le Billon, Philippe. 2001. “The political ecology of war: natural resources and armed conflict”. En *Political Geography*, 20: 561-584.
- Linden Stephen. Peters Guy. 1993. “Instruments of Government: Perceptions and Contexts” *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1 (Jan. - Mar., 1989), pp. 35-58
- Lindblom Charles E. 1959. The Science of "Muddling Through" *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88
- Lowndes, Vivien. 2010. “The Institutional Approach”. En *Theory and Methods in Political Science*, David Marsh y Gerry Stoker (ed.). China: Palgrave Macmillan.
- Manzano Osmel y Monaldi Francisco. 2008. The Political Economy of Oil Contracts, Renegotiations in Venezuela. en William Hogan y Federico Sturzenegger (ed) *The Natural Resources Trap*. Massachusets. USA. MIT Press
- March James and Olsen Johan. 1995. *Democratic Governance*
- March James and Olsen Johan. 1984. “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life ”, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749 Published by: American Political Science Association
- Mejía Acosta Andrés, Araujo María Caridad, Pérez-Liñán Aníbal y Saiegh Sebastián. 2006. Agentes con poder de veto, instituciones frágiles y políticas de baja calidad (1979-2005). en Andrés Mejía Acosta (coord) *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador. p. 31-117
- Mény Yves, Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona España. Ariel.
- Mommer Bernard. 2008. *La Cuestión Petrolera*. Caracas: Ediplus, 2a. edición en español
- Mommer Bernard. 2008. *Petróleo Subversivo*. en *La Cuestión Petrolera*. Caracas: Ediplus, 2a. edición en español:
- Monaldi Francisco, González Rosa Amelia, Obuchi Richard, Penfold Michael (2006). *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Venezuela*. IDB Working Paper No. 202. Febrero 2006.
- Mora Contreras Jesús. 2012. *Contratos de exploración y producción de petróleo: Origen y evolución*. Mérida Venezuela Universidad de los Andes Banco Central de Venezuela.
- Mora Contreras Jesús. 1995. *La Apertura Petrolera en Venezuela, Un Proceso Inconcluso de Cambio en sus Estructuras*. *Investigación Económica* Vol. 55, No. 213, Sección temática: La reorganización de la industria petrolera en América Latina (julio-septiembre 1995), pp. 129-145

- Muller, Pierre. 2006. Las políticas públicas. Bogotá Colombia. Universidad Externado de Colombia. Primera edición traducido por Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas
- Naranjo Chiriboga Marco. 2006. Auge petrolero y enfermedad holandesa en el Ecuador en Guillaume Fontaine ed. Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador Quito Ecuador. FACSO, ILDIS-FES, PETROBRAS. Tomo 3 Las Ganancias y las Perdidas.
- Ortíz Batallas, Cecilia. 2006. Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX Quito: FLACSO Sede Ecuador; Abya-Yala.
- Pachano Simón. 2007. La Trama de Penélope, Procesos políticos e instituciones en el Ecuador. Quito Ecuador FLACSO IDEA NIMD
- Pastor Wilson. 1981. CEPE y la apertura al capital externo: análisis crítico de las reformas a las leyes de hidrocarburos y del impuesto a la renta y proposiciones alternas Quito Ecuador: Editorial El Conejo.
- Perez Alfonzo Juan Pablo. 2011. Hundiéndonos en el Excremento del diablo Caracas Venezuela Ediciones del Banco Central de Venezuela. Segunda edición
- Peters. Guy. 2003. El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa
- Peters Guy. 2004. Back to the Centre? Rebuilding the State. *The Political Quarterly*, volumen 75, suplemento 1, agosto 2004, pp 130–140
- Peters, Guy. 2005. “The Problem of Policy Problems” *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 4: pg. 349 – 370.
- B. Guy Peters; John Pierre. 1998. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 8, No. 2. (Apr., 1998), pp. 223-243.
- Puello Socarrás José Francisco. 2007. La Dimensión Cognitiva de las Políticas Públicas. Bogotá Colombia *Ciencia Política* No 3 enero-junio 2007 pp. 30 - 57
- Quiroz Rafael. 2011. Marchas y Contramarchas del Petróleo en Venezuela 1989 - 2001. Caracas Venezuela Editorial PANAPO.
- Rhodes R.A.W. 1994. The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain *The Political Quarterly*, Volume 65, Issue 2, pages 138–151, April 1994
- Rosser, Andrew. 2006. *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. Working Paper No 268. England: Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton.
- Ruiz Caro Ariela. 2001. El Papel de la OPEP en el Comportamiento del Mercado Petrolero Internacional. Santiago de Chile CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 21

- Sabatier Paul. 1988. An advocacy coalition frameivork of policy change and the role of policy-oriented learning therein Netherlands Policy Science 21, pp 129 - 168
- Salamon, Lester. 2002. "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction" en The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Lester Salamon (ed) Oxford Oxford University Press pp 1 - 40
- Schneider Anne, Ingram Helen. 1990. Behavioral Assumptions of Policy Tools. The Journal of Politics Vol. 52. N°2 Mayo 1990. pp. 510 - 529
- Silva Calderón Alvaro. 2011. La Reversión y la Nacionalización en el Sistema Legal de los Hidrocarburos en Venezuela. Maracaibo Venezuela. Banco Central de Venezuela Universidad del Zulia
- Simon Robert. 1978. Rationality as Process and as Product of Thought, Richarrd T. Ely Lecture American Economic Asossiation May 1978 pp. 1 - 16
- Surel Yves. 2008. Las políticas públicas como paradigmas. Traducido por Javier Sánchez Segura. Estudios Políticos No 33, Medellín, julio-diciembre de 2008: pp. 41-65
- Surel Yves. 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. Journal of European Public Policy 7:4 Octubre 2000. pp: 495–512
- Thoenig Jean-Claude. 1997. Política Pública y Acción Pública Gestión y Políticas Públicas Vol 6 N° 1 pp: 19 - 37
- Trinkunas Harold A. 2002. The Crisis in Venezuelan Civil-Military Relations: From Punto Fijo to the Fifth Republic Latin American Research Review, Vol. 37, No. 1 (2002), pp. 41-76
- Valencia, Germán y Álvarez, Yohan. 2008. La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp: 93-121.
- Varas, Augusto y Bustamaente Fernando. 1978. Fuerzas Armadas y política en el Ecuador. Quito: Ediciones Latinoamérica.
- Ward Hugh. 2001. Rational Choice en Marsh, David, ed.; Stoker, Gerry, ed. Theory and Methods in Political Science. New York: Palgrave Macmillan. pp 65 - 89.
- Weber Max. 2002. Economía y Sociedad. Madrid. Fondo de Cultura Económica Segunda reimpresión de la segunda edición en español de la cuarta en alemán