

# Hacia una periodización de la historia económica de la OPEP (1960-2009)

Maldonado-Veloza, Fabio

**Maldonado-Veloza Fabio \***

Departamento de Economía,  
Universidad de Los Andes,  
Mérida, Venezuela,  
fabio-maldonado@ula.ve.

Recibido: 03-07-2008  
Revisado: 26-10-2008  
Aceptado: 28-11-2008

Un esquema de periodización es siempre aproximado. En general, se emprende con el propósito de enfatizar los aspectos de un proceso histórico que el historiador quiere enfatizar y, en este caso, es una de las formas que tiene el historiador de expresar su perspectiva sobre la historia de la OPEP. La periodización histórica, y su comprensión histórica subyacente, tal como es presentada aquí, refleja más específicamente el punto de vista de un enfoque institucional en lugar de uno relacionado de manera exclusivista con el mercado. Los mejores datos históricos disponibles sobre de la OPEP son los que toman en cuenta las instituciones relacionadas con el proceso previo al mercado, y no las que enfatizan las relaciones de mercado. La periodización está organizada por las relaciones entre la OPEP y las compañías petroleras internacionales. No está marcada por los puntos de vista relacionados con el mercado tal como son definidos por un periodo histórico basado en la conducta del mercado, sino por las que están basadas en cinco etapas de acuerdo a las relaciones entre el mecanismo de la OPEP para fijar precios y los precios del mercado: La coexistencia de dos objetivos y el descubrimiento del mecanismo acertado (1960-1970), la implantación del mecanismo acertado y el éxito de la OPEP ((1970-1971)-1981), el declive (1981-1985), la debacle y el netback pricing (1985-1986) y las combinaciones del control de producción con otros mecanismos (1987-2009).

**Palabras claves:** OPEP, petróleo, energía, historia económica mundial, precios petroleros, impuestos petroleros.

**RESUMEN**

A historical periodization outline is always approximate. In general, it depends largely on which aspects of development an author wishes to emphasize and, in this case, it is one of the ways the historian has for expressing his view of OPEC's history. The historical periodization, and its underlying historical understanding, as presented here, reflects more specifically the view of an institutional approach rather than an exclusivist market-related view. The approach that is best supported by the available OPEC's economic historical data is the one that takes into account the institutions related to the previous process, not the one that stresses institutional market relations. It is organized by the relationships between OPEC and the international oil companies. It is not marked in the market-related views as a defined historical period based upon market behavior, but based upon five specific settings according to the relationships between OPEC's mechanism to fix prices and market prices: The coexistence of two main goals and the discovery of the right mechanism (1960-1970), the implementation of the right mechanism and OPEC's success ((1970-1971)-1981), OPEC's decline (1981-1985), the OPEC's debacle and the netback pricing (1985-1986), the combination of control of oil production and other mechanisms (1987-2009).

**Key words:** OPEC, oil, energy, world economic history, oil prices, oil taxes

**ABSTRACT**

\* El autor agradece al Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCHT) el financiamiento del Proyecto de Investigación "La Misión Venezolana al Medio Oriente (1949): Un antecedente de la creación de la OPEP", Código H-1028-06-06. Esta investigación es parte de ese proyecto principal, con los profesores Ramón Rivas Aguilar y Rossana Hernández como corresponsables.

## 1. Una periodización de la OPEP

Intentar una periodización de la evolución histórica de la OPEP desde 1960 hasta hoy, única y exclusivamente desde el punto de vista de la conducta de variables económicas *propias del mercado* tales como el comportamiento de los precios, de la demanda o de la oferta mundiales, añade, de manera permanente, formas de observación que no sólo amplifican indebidamente sesgos muy particulares sobre el problema, sino que constriñen la visión y la forma de interpretar y evaluar correctamente la conducta de la organización. Esa visión también imprime itinerarios que conducen a análisis desatinados y a tomar una cosa por otra, como por ejemplo la de concebir la OPEP como un cartel en periodos históricos en los que no fue un cartel (microeconómico).

Una forma de evitar las consecuencias indeseadas de privilegiar excesivamente variables relacionadas con el mercado es la de re-enfocar el análisis *hacia* el proceso *previo* a lo que acontece en el mercado petrolero mundial. Una amplia parte de la historia económica de la OPEP fue configurada precisamente por las diversas vicisitudes ocurridas en las relaciones que se dieron entre los miembros de la organización y las compañías petroleras transnacionales. Estas relaciones, muy tensas en algunos momentos, ocasionaron no sólo severas frustraciones a los miembros de la OPEP, sino curvas de aprendizaje que, por definición, incluyeron algunas experiencias muy dolorosas y otras muy exitosas. Es preciso destacar que todas estas relaciones ocurrieron *fuera del mercado* y, más explícitamente, *antes* de que el petróleo exportado por las compañías adquiriera un precio en el mercado mundial. Esas relaciones ocurrieron en el seno del segmento que hoy se conoce como “aguas arriba” (*upstream*). No sólo la naturaleza de la OPEP involucrada en el *upstream* es una muy distinta a la de

una OPEP de “aguas abajo” (*downstream*), sino que ambas historias son muy diferentes. No hay una, sino dos historias institucionales de la OPEP: una aconteció antes del mercado y otra propiamente en el mercado. En esta última, el papel desempeñado por la OPEP fue muy disímil: comenzó determinando precios *en el* mercado y, posteriormente, su papel ha devenido *irrelevante* en esa determinación.

Aquí se va a proponer una periodización de la evolución de la OPEP que es mucho más cónsona con su historia económica y que permite descubrir graves errores teóricos en la interpretación teórica sobre la organización y sobre sus explicaciones de los eventos relacionados con ella. Para entender su historia económica, se va a examinar la naturaleza de la OPEP misma, partes de su curva de aprendizaje y algunas de sus reglas del juego. Similarmente, se van a inventariar sus conferencias y sus relaciones con las compañías petroleras multinacionales. Estas resoluciones se van a clasificar de acuerdo a la periodización propuesta como evidencia de los cambios de naturaleza de la organización.

## 2. La OPEP

El número de miembros de la OPEP ha variado desde su fundación el 14 de septiembre de 1960. En 1974 se presentó una transferencia de la membrecía de Abu Dhabi a los Emiratos Árabes Unidos. Qatar se negó a formar parte de los Emiratos Árabes Unidos que habían sido formados en 1971. Actualmente, la organización está constituida por trece miembros. La constituyen seis países del Medio Oriente: Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita, Qatar y Emiratos Árabes Unidos; cuatro países africanos: Libia, Argelia, Nigeria y Angola; dos países suramericanos: Ecuador y Venezuela, y un país asiático: Indonesia. Según el número de miembros de la organización, en la literatura se encuentran

diversas calificaciones sobre la OPEP. Hay que tener cuidado con las fechas, pues el número de miembros ha variado: La OPEP 5 (1960), la OPEP 6 (1961), la OPEP 8 (1962), la OPEP 9 (1967), la OPEP 10 (1969), la OPEP 11 (1971), la OPEP 13 (1973), la OPEP 12 (1975), la OPEP 11 (1992) y la OPEP 13 (2007).

La Misión al Medio Oriente que Venezuela envió en septiembre de 1949 tuvo un objetivo idéntico a uno de los que se propuso la OPEP desde su creación anunciada: la compilación y uniformización de la legislación petrolera de los países productores de petróleo frente al capital internacional. Aquí no hay espacio, ni es un análisis previsto para ser incluido en los objetivos de este artículo, la descripción de la misión, pero ésta fue altamente crucial: fue la precursora directa de la creación de la OPEP. Con el rescate del papel y del lugar que esta misión tiene en la historia nacional, habrá que re-interpretar la naturaleza del autor intelectual de la creación de la OPEP.<sup>1</sup>

### 3. Las etapas

#### 3.1. Primera etapa: La coexistencia de dos objetivos y el descubrimiento del mecanismo acertado (1960-1970)

##### 3.1.1. El objetivo desacertado y el fracaso del mecanismo (1960-1970)

En la primera etapa de la OPEP (1960-1970) el objetivo que ésta se auto-impuso fue el de implantar un control de producción. Es lícito darle tratamiento de “errado” a este objetivo, pues la organización jamás logró alcanzarlo durante sus primeros años de existencia. Las tareas que la OPEP desplegó

durante este periodo, para conseguir ese objetivo, casi la condujeron al fracaso. Este mecanismo declarado fue desacertado no sólo porque fue propuesto en un momento histórico equivocado, sino porque la naturaleza económica de la organización durante esos años obstaculizaba el logro de lo que se pretendía y, en consecuencia, fue totalmente desatinado que una organización, que no contaba con instituciones, ni firmas estatales nacionales, para *producir* petróleo, intentara controlar la *producción*. Hay que recordar que las únicas responsables de “producir” petróleo eran las firmas internacionales presentes en los países miembros de la OPEP.

Un problema grave en el estudio de este periodo lo constituye el hecho de que, desde su nacimiento, la OPEP misma se creyó un cartel. Es decir, tuvo por cierto que ésta era una organización tal y como es descrita generalmente en los textos de economía y, más específicamente, en los textos de microeconomía: que era una organización de “productores” (*i.e.* “firmas”) y que, como tal, su objetivo ya venía pre-determinado según la teoría económica. Supuestamente, este objetivo no podía ser otro que el de controlar la oferta. Esa falsa creencia fue corresponsable del error de calificar la organización como un cartel en un periodo en el que su naturaleza no era la de cartel.

Sin embargo, cuando se trasciende este mundo de las creencias y se pasa al mundo de los hechos, es decir, cuando se examina la historia económica de sus primeros años, los hallazgos no solamente son contrarios a esa concepción, sino que son totalmente extraordinarios: la organización jamás lo-

---

1 Véase Maldonado-Veloza (1996) y el libro *La Misión Venezolana al Medio Oriente (1949): Un antecedente de la creación de la OPEP*, próximo a publicarse con la coautoría de Ramón Rivas Aguilar y Rossana Hernández. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCHT), Universidad de los Andes, Proyecto de Investigación identificado con el Código H-1028-06-06.

gró este objetivo. La primera vez que la organización logró controlar la producción fue tan tarde como en marzo de 1982 (con un intento infructuoso en 1981). Es decir, ¡logró controlar la producción después de casi veintidós años de existencia! Fue entonces, y sólo entonces, que la organización entró en un terreno totalmente desconocido hasta entonces: en el de las actividades institucionales del *downstream*.

En consecuencia, la pregunta forzada que hay que formular es: ¿cuál fue la naturaleza económica de la OPEP hasta antes de 1982? Aquí no se pueden incluir exhaustivamente los estudios teóricos necesarios para responder esta pregunta desde el punto de vista de la teoría económica. Por ahora, basta con comenzar a examinar un esquema del proceso *real* que ejerció la OPEP constituido por la fijación de sus objetivos, sus mecanismos para alcanzar esos objetivos, sus errores, sus fracasos, sus intentos fallidos de soluciones, sus vislumbres de soluciones correctas, su descubrimiento de los objetivos “correctos”, su diseño de mecanismos para alcanzar esos objetivos “correctos” y su éxito ocurrido, primero entre 1971 y 1973, y después, espectacularmente, entre 1973 y 1981.

Aquí se denominará mecanismo “incorrecto” el intento infructuoso que la organización se fijó en sus resoluciones, desde los albores de

su nacimiento, en cuanto a intentar controlar la producción, hasta el descubrimiento del mecanismo “correcto” que la condujo al éxito. Igualmente, se examinarán las fuentes primarias en relación con este intento infructuoso.<sup>2</sup>

### **3.1.2. El descubrimiento del objetivo acertado y el camino hacia el éxito (1962-1970)**

En los años transcurridos entre 1962 y 1970 la organización descubrió, finalmente, el mecanismo de los *precios de referencia fiscal*. Este mecanismo “correcto” sí logró seguir un curso favorable que prosperó ininterrumpidamente hasta el éxito alcanzado entre (1970-1971) y 1981.<sup>3</sup>

El mecanismo que condujo al categórico éxito definitivo de la OPEP entre 1970 y 1981 fue uno muy particular: el de la determinación de los *precios de referencia fiscal*. Es decir, no fue el control de la producción declarado explícitamente por la organización en las resoluciones identificadas en la sección anterior. Fue uno *totalmente distinto*. Si se juzgara la conducta de la OPEP, según hubiera cumplido o no los objetivos pre-fijados en las resoluciones de la sección anterior, sería lícito concluir que, dado que la OPEP *no los cumplió*, sus tareas para desempeñar esos objetivos fracasaron estrepitosamente y que la organización fue un fiasco total. Esto explica por qué la literatura de la época siempre consideró

---

<sup>2</sup> Las evidencias sobre la fijación errada del objetivo de controlar la producción en encuentran en las siguientes resoluciones: La Resolución I.1 de septiembre de 1960, la Resolución II.13 (1961), la Resolución III.20 (1961), la Resolución IV.32 (1962), la Resolución IX.61 (1965), la XII Conferencia de diciembre 4-8 celebrada en Kuwait, (1966), la resolución XIV.64 (1967), la Resolución XX.112 (1970) y las conferencias de julio 10-13, Viena, XXIII y XXIV Conferencia (Extraordinaria, 1971); ver ILDIS (1978).

<sup>3</sup> Obsérvese que los límites entre el primero y el segundo “subperiodos” son problemáticos, pues hay un solapamiento entre éstos. Por este motivo, aquí se prefiere hacer referencia al hecho de que ambos objetivos (el del control de producción y el descubrimiento del precio de referencia fiscal) coexistieron en el tiempo y que fueron completamente diferentes. Una forma de evitar confusiones es la de pensar ambas “subperiodos” como objetivos coexistentes durante cierto tiempo: uno “desacertado” y otro “acertado”.

la conducta de la organización como propia de una frustración total. Fueron tan graves las equivocaciones de la organización, que ella misma fue prácticamente desconocida hasta los inicios de los años 1970s.

Por el contrario, el descubrimiento del mecanismo de fijación de precios de referencia fiscal, en reemplazo del equivocado intento por controlar la producción, fue el responsable de conducir la organización al éxito de (1970-1971)-1981. Éste fue el mecanismo que individualizó definitivamente a la OPEP. A diferencia de los demás carteles que se crearon como efecto demostración de la OPEP, aquéllos nunca contaron con este mecanismo único y magnífico que particularizó a ésta.

El “nombre” del mecanismo “correcto” ha dado lugar a toda una serie de malentendidos, pues obsérvese que el sintagma exacto es “precios de referencia fiscal”. Es decir, es un sintagma lingüístico que incluye los términos “precios”, “referencia”, “fiscal” y “referencia fiscal”. Por razones de economía del lenguaje, en algún momento de la historia petrolera, la prensa, la literatura y la opinión pública en general comenzaron a referirse a este mecanismo como si se tratara simplemente de uno que consistía en fijar “precios”. Con ello, no solamente se mutiló el sintagma en diversos segmentos (el “fragmento” que sobrevivió fue precisamente el de “precios”), sino que con ello se generó otro de los errores teóricos y económicos más formidables cuando se quiere hacer mención al impacto de la OPEP en la determinación de precios del mercado petrolero mundial.

En ese quebrantamiento, meramente lingüístico, los términos “referencia fiscal”, “referencia” y “fiscal” simplemente desaparecieron. Al desvanecerse, los términos lingüísticos se llevaron consigo los hechos que designaba el sintagma total: que esos precios *no eran en realidad precios*, tal y como se

entiende en la teoría económica el concepto de *precios*. También se llevaron consigo una connotación crucial para entender la historia petrolera internacional: el carácter *impositivo* de esos supuestos precios. Finalmente, cargaron consigo un importante componente de la teoría económica: *la determinación* de esos “precios”.

Cuando el nombre “precios de referencia fiscal” es reemplazado por el nombre “precios” y éste, en su función nominal en las oraciones de un discurso petrolero, comienza a comportarse como un sujeto de oración, entonces se comete el grave error de inaugurarse todo un discurso alrededor de los “precios” cuando el problema no era de precios. Nació así una forma de expresarse erróneamente acerca de los “precios”. Brotó toda una argumentación y todo un flujo de análisis alrededor de los precios de mercado que supuestamente la OPEP fijaba. Y se pasó a oraciones del tipo: “la OPEP determina los precios del mercado, y los controla por vía de la reducción de la oferta”. Dado que en teoría económica una de las formas como se determinan los precios es la de la interacción entre oferta y demanda, entonces muchos autores, incluyendo muchos economistas, comenzaron a cometer el error de tratar esos *precios de referencia fiscal* como si fueran *precios de mercado* en su determinación.

Hay que admitir que llegó un momento en el que los precios de referencia fiscal *coincidieron con* los precios de mercado y que, por tanto,  *fueron* precios de mercado. Sin embargo, no hay que confundir una posible coincidencia entre ambos, ni hacer equivalentes dos cosas muy distintas: que determinar un precio de referencia fiscal (en el que no intervienen en absoluto la oferta y la demanda) sea exactamente lo mismo que determinar un precio de mercado (en el que sí se involucran la oferta y la demanda).

Cuando el marco institucional estuvo cons-  
treñido por la determinación de *impuestos*  
por vía de los precios de referencia fiscal,  
la génesis y la determinación del precio  
mundial del petróleo no vinieron *del mercado*;  
provinieron *de un marco institucional previo*  
*al mercado*. Aquí se defiende la tesis de  
que no tomar en cuenta este origen y esta  
determinación del precio de referencia *fiscal*  
impide una comprensión correcta de su papel  
como precios de mercado. Del hecho de  
que los precios de referencia fiscal hubieran  
devenido precios de mercado no se infiere que  
hubieran sido determinados necesariamente  
*por el mercado*. El marco institucional y la  
curva exitosa de aprendizaje que se dieron en  
el seno de la OPEP fueron los responsables  
directos del éxito de la OPEP. *No fue el*  
*mercado el que le dio el triunfo a la OPEP, fue*  
*el marco institucional de ésta el que le impuso*  
*un éxito a los precios de mercado.*<sup>4</sup>

El inconveniente de darle tratamiento de  
*precio* a un hecho económico que no es un  
precio de mercado es que obvia que esos  
*precios de referencia fiscal* fueron inicialmente  
determinados única y exclusivamente para  
propósitos *fiscales*. Es decir, fueron fijados  
*arbitrariamente*, primero en el seno de nego-  
ciaciones entre las compañías petroleras  
multinacionales, y después, *arbitraria y*  
*unilateralmente*, por los propios miembros de  
la OPEP. *Fueron erróneamente tratados como*  
*precios, pero eran impuestos.*

Cuando se afirma que los precios de  
referencia fiscal fueron fijados arbitrariamente,  
se está haciendo referencia a que *no fueron*  
*determinados por fuerza económica alguna*.  
Aquí se mostrará cómo ese dilema entre  
considerar el mecanismo del éxito de la  
OPEP, como uno de fijación de precios por  
vía del control de la producción, o como uno  
de fijación de precios de referencia fiscal,  
como mecanismo *impositivo*, tuvo cruciales  
consecuencias en la interpretación teórica  
de los eventos petroleros. En Maldonado-  
Veloza (2005) se mostraron las resoluciones  
en las cuales la organización comenzó a  
identificar y descubrir cuál tenía que ser el  
objetivo “correcto” al que debería comenzar a  
dirigir todos sus esfuerzos y al que deberían  
comenzar a asociarse las tareas pertinentes  
para cumplirlos.<sup>5</sup> Considerar los precios de  
referencia fiscal como “simples” precios de  
mercado esconde las dos lecciones más  
importantes que aprendió la OPEP en su  
evolución institucional: que esos precios se  
podían encarecer *antes* de que el petróleo  
adquiriera un precio en el mercado mundial y  
que los precios de referencia fiscal nacieron  
como impuestos; no como precios.

### 3.1.3. Otros objetivos “menores”

La experiencia de la OPEP fue totalmente  
frustrante desde el punto de vista del objetivo  
declarado de haberse auto-impuesto el control  
de la producción. Examinada la organización  
desde la comodidad del posterior desarrollo histó-

---

<sup>4</sup> Adelman (1972-1973) ha sido quizás el único autor internacional que ha interpretado correctamente así los precios de referencia fiscal con el nombre de *excise tax* (“impuesto peaje”). Posteriormente, en Venezuela comenzaron también a interpretarse de manera similar pero como “renta”. Al respecto, véanse Márquez (1975, 1977), Rivero (1979) y Mommer (2003, 2001, 1998, 1994, 1981, s/f) quienes les han dado el carácter de renta absoluta marxista. En todas estas interpretaciones, la consecuencia es la misma: los precios de referencia fiscal encarecieron el petróleo *antes* de adquirir un precio de mercado mundial.

<sup>5</sup> Evidencias: 1965: diciembre, 15-17, Viena, X Conferencia. 1968: junio 24-25, Viena, XVI Conferencia. Resolución XVI.90: Declaración de Política Petrolera en los Países Miembros. 1970: diciembre 9-12, Caracas, XXI Conferencia. La resolución XXI.120 de 1970. 1970: Resolución XXI.120 promulgada en Caracas entre el 9 y el 12 de diciembre de 1970; ver ILDIS (1978).

rico de su conducta, es fácil constatar que ésta quedó totalmente desconceptualizada a causa de los fracasos padecidos en sus malogradas aspiraciones. Lamentablemente, el vacío de esta orfandad conceptual fue compensado con la errónea calificación de cartel.

Paralelamente a ese objetivo errado, la organización se fijó algunos objetivos que, si bien es cierto fueron “menores” en relación con el supremo mecanismo que estaba por descubrir, contribuyeron a configurar la curva de aprendizaje que ya había iniciado su marcha. Como toda curva de aprendizaje, el método de ensayo y error incluyó no sólo la fijación de un objetivo tan equivocado como pretender controlar la oferta, sino la fijación de objetivos secundarios en los que sí tuvo éxitos importantes.

Los siguientes fueron algunos de esos objetivos secundarios, todos logrados con éxito, que contribuyeron al descubrimiento del mecanismo de la fijación de precios de referencia fiscal:<sup>6</sup> (1) la compilación y uniformización de la legislación vinculada de la explotación petrolera en el seno de los países miembros, (2) la eliminación progresiva de los descuentos de las compañías multinacionales en sus precios de transferencia y (3) la su-presión del concepto de crédito fiscal de la regalía contra las obligaciones fiscales de las compañías transnacionales en los países miembros.

### **3.2. Segunda etapa: La implantación del mecanismo acertado y el éxito de la OPEP (1970-1971)-1981**

Como se mencionó anteriormente, en las discusiones petroleras durante el periodo

de 1970 a 1981, o en los estudios que se hacen sobre este periodo, se produce uno de los errores metodológicos más comunes y descomunales cuando se intenta explicar la OPEP, pues dirigir la atención solamente al mercado, e intentar examinar el comportamiento de las variables relacionadas *únicamente* con el mercado, aparta esas relaciones del lugar preeminente donde estaban en la historia real y las deja completamente desatendidas. Así lo entiende North: “En un mundo en que no hay utilidades crecientes para las instituciones y en que los mercados son competitivos, las instituciones no importan” (North, 1990, p. 24).

Ir “directamente” al mercado en esta etapa implicó sacrificar no sólo el componente más crucial de la historia económica de la organización, sino el examen de las importantes consecuencias generadas en ese periodo. Al fin y al cabo, las reglas del juego, es decir, las instituciones generadas en el seno de la OPEP para resolver todos y cada uno de los diversos conflictos entre la búsqueda de sus objetivos y los obstáculos que las compañías diseñaban para impedirlos, fue todo un proceso *previo* a lo acontecido en el mercado.

Es por ello que aquí se afirma que sólo un enfoque institucional es capaz de recobrarle *la dignidad causal* que ese proceso tuvo en el diseño y en la determinación del mecanismo económico que condujo a la OPEP a los éxitos desde 1970-1971 hasta 1981. Esta relación entre las causas (institucionales) y sus efectos (económicos) es de naturaleza muy distinta a la estrecha consideración parcializada por un

---

<sup>6</sup> 1963: diciembre 24-31, Riyadh, V Conferencia. 1964: noviembre 23-28, Yakarta, VI Conferencia. Resolución VII.49 (sobre los gastos de regalía). 1965: regalías (apoyo a Libia). 1965: diciembre, 15-17, Viena, X Conferencia. 1966: abril 25-28, Viena, XI Conferencia, que recomendó la eliminación de la deducción de la regalía como costo. 1967: octubre 5-6, Taif. 1968: enero 8-9, Beirut, XV Conferencia (Extraordinaria); ver ILDIS (1978).

examen exclusivista del mercado. La ventaja que ofrece este enfoque descansa en el hecho de que las instituciones diseñadas en el seno de la OPEP son mejores candidatas, y tienen más potencia explicativa, que las del enfoque que privilegia otra institución como el mercado. Para North, el mercado es “la institución más esencial en las modernas economías occidentales y clave en el funcionamiento de las economías del pasado” (1984, p. 49), y la excesiva importancia que se le otorga eclipsa las instituciones previas.

*Antes de que el petróleo adquiriera un precio en el mercado mundial* hubo todo un marco institucional que no sólo contextualizó el proceso de producción de ese petróleo, sino que fue el responsable directo de que las compañías petroleras multinacionales fueran doblegadas en su papel de agentes económicos determinadores de precios y de que la OPEP comenzara a imponer sus propias reglas. La OPEP terminó aplicando sus reglas de juegos—sus instituciones—a esa relación. Muchos economistas no han comprendido que no fue el mercado.

Las instituciones *precedieron*, teórica e históricamente, a cualquier vicisitud, con todos sus vaivenes, del mercado. Así, en este periodo, el mercado no puede explicar la OPEP; es la OPEP la que explica el mercado. No fue el mercado el que triunfó; fue la OPEP la que se impuso. No ocurrió que el mercado “se desviara” y terminara, afortunadamente, “premiando” a la OPEP; fueron las instituciones las que impusieron mecanismos antepuestos al mercado. La OPEP no esperó sentada y pasivamente a que el mercado la favoreciera. Por el contrario, intervino activamente en la configuración de un importante mecanismo

institucional que le permitió llegar a los éxitos entre 1970-1971 y 1981. Fue en este periodo en el que la OPEP logró poner en ejecución el mecanismo “correcto” que la individualizó.

Importantes autores no se han dado cuenta de este hecho tan elemental y, quizás por ser excesivamente obvio, es que esta ausencia ha contribuido a tantos desatinos. Estos autores, interpretando la OPEP como cartel, jamás llegaron ni siquiera a sospechar que ésta no contaba ni con instituciones ni con firmas para controlar la producción en este periodo. Simplemente dieron por sentado que los motivos de su éxito se basaron en que la organización sí las tuvo, que contó con ellas, que las aplicó y, lo que es peor aún, que fueron ellas precisamente las responsables de su éxito. Por pensar en el mercado, por dirigirse directamente al mercado, por pensar en oferta y demanda, por desconocer la historia de la OPEP, por no examinar el auténtico mecanismo que la condujo a ese éxito, por no leer las resoluciones de la misma OPEP, por no examinar su itinerario institucional, es por lo que produjeron tan frustradas explicaciones.<sup>7</sup>

En fin de cuentas, toda esta confusión es resultado del ejercicio de uno de los conceptos que quizás individualice mejor la disciplina de la economía: el costo de oportunidad. Quienes se dirigen “directamente al mercado” ejercen un costo de oportunidad muy alto: sacrifican el proceso institucional previo al mercado. Dejan de estudiar las instituciones petroleras que, en este caso, acontecieron delante del mercado. Para esos autores, la vía directa hacia el estudio del mercado los obliga a sacrificar las instituciones precursoras y a compensar su total ignorancia sobre el desarrollo institucional real con aplicaciones erradas de teoría eco-

---

<sup>7</sup> En Maldonado-Veloza (2005, 2007) se citaron algunos de los argumentos paradigmáticos que ilustran tales desaciertos.

nómica. Privilegiar el mercado, y degradar su proceso previo, es uno de los problemas que quizás haya contribuido a explicar el quebranto teórico en la economía petrolera. Descubrir y comprender este problema es la única manera posible para tratarlo o resolverlo acertadamente.

Son dos asuntos distintos que la OPEP se hubiera dado cuenta conscientemente de que había descubierto el mecanismo de fijación de los precios de referencia fiscal, y que la OPEP hubiera puesto en ejecución ese mecanismo.

Esta práctica se desplegó en dos subperiodos claramente definidos. El primero comprende las negociaciones previas a los acuerdos de Teherán y Trípoli de 1971, los acuerdos mismos y los intentos de re-negociación con las compañías antes del vencimiento de los acuerdos.<sup>8</sup> El segundo subperiodo comprende literalmente el rompimiento definitivo de negociaciones entre los países miembros de la OPEP y las compañías multinacionales y el inicio de la fijación unilateral del mecanismo que condujo al éxito de la OPEP en octubre de 1973.

Durante esta segunda etapa, comprendida entre (1970-1971) y 1981, se emprendió de manera práctica, y sin ambigüedades, el curso favorable del mecanismo descubierto previamente. Es decir, se puso en ejecución el precio de referencia fiscal. Como se mencionó, inicialmente, su aplicación fue

negociada (1971-1973). A continuación, los miembros de la OPEP aplicaron el mecanismo de manera unilateral (1973-1981). Este subperiodo no sólo se destaca por la histórica importancia de una masiva unilateralidad emprendida entre octubre de 1973 (que ya había iniciado Venezuela en 1970) y 1981, sino por la incubación de una crisis que se inició paralelamente al final del subperiodo (diciembre de 1981).<sup>9</sup> Entre 1982 y 1985 el mecanismo comenzó a desequilibrarse hasta que finalmente se pulverizó en 1985. En el subperiodo entre 1982 y 1985 coexistió el mecanismo de fijación del precio de referencia fiscal con un mecanismo totalmente inédito como fue el control de la producción iniciado masivamente en 1982.

### **3.2.1. Primer subperiodo: La negociación del mecanismo exitoso (1971-1973)**

La OPEP tuvo dos éxitos espectaculares entre 1971 y 1981.<sup>10</sup> El primero fue el conseguido en los acuerdos de Teherán y Trípoli de 1971. El segundo fue el conseguido entre octubre de 1973 y 1981. La diferencia entre ambos éxitos consiste en que el primero representó un éxito de la OPEP *como negociadora* y el segundo uno de la OPEP *como soberana*. La historia económica del primer éxito es el contexto de la aplicación *negociada* del mecanismo “correcto”.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Debido a que Venezuela fue pionera en imponer unilateralmente el mecanismo exitoso en diciembre de 1970, es recomendable identificar este periodo de éxito como (1970-1971)-1981.

<sup>9</sup> Obviamente, la decisión unilateral de fijar los “valores de exportación”, de diciembre de 1970, pertenece al periodo de fijación unilateral. Se tendría entonces un subperiodo 1973-1981 (que incluye el prematuro 1970 venezolano).

<sup>10</sup> Recuérdese la advertencia sobre el éxito prematuro de Venezuela en 1970.

<sup>11</sup> Una breve cronología ilustra este subperiodo: 1971: enero 16, Teherán. Se iniciaron las negociaciones entre quince compañías petroleras internacionales y un comité de tres miembros de la OPEP (Irán, Iraq y Arabia Saudita) sobre la aplicación de los objetivos fijados en la resolución XXI.120. 1971, febrero 14, Teherán; Acuerdo de Teherán entre trece compañías petroleras internacionales y los seis países del Golfo Pérsico (Abu Dhabi, Arabia Saudita, Irán, Irak Kuwait y Qatar), miembros de la OPEP. 1971: abril 2, Trípoli, Acuerdo de Trípoli. 1972: enero 20, Ginebra. Se firmó el Acuerdo de Ginebra I entre las compañías petroleras internacionales y los países del Golfo Pérsico miembros de

### 3.2.2. Segundo subperiodo: La fijación unilateral del mecanismo exitoso (1973-1981)

El segundo subperiodo del éxito de la OPEP es el que le dio la mayor visibilidad internacional en octubre de 1973. Este éxito duró exactamente ocho años: desde octubre de 1973 hasta octubre de 1981. Esta victoria ha sido quizás la más controversial y la más incomprendida en términos de las elaboraciones teóricas intentadas. Fue en este periodo en el que aplicó con éxito excepcional el mecanismo “correcto”.<sup>12</sup>

### 3.2.3. Las consecuencias de las nacionalizaciones

En Maldonado-Veloza (2005) se presentaron algunas interpretaciones de las nacionalizaciones de los años de la década de 1970 en el seno de la OPEP. Morris A. Adelman, experto petrolero y profesor del MIT, ha sido quizás el único autor de la literatura

internacional en haberle asignado a las<sup>13</sup> nacionalizaciones las verdaderas y auténticas consecuencias teóricas y prácticas para la experiencia de la OPEP (Adelman 1972-1973).

Con las nacionalizaciones, la relación entre los Estados petroleros y las compañías petroleras multinacionales no sólo cambió su naturaleza, sino que ahora la creación de empresas *estatales nacionales* cambió la naturaleza misma de la OPEP. No entender este cambio de naturaleza produce errores tan graves como los de confundir la OPEP como organización de *productores* con la OPEP como organización de *cobradores de impuestos*. Con las nacionalizaciones, la OPEP entró al marco institucional del mercado.

### 3.2.4. La determinación nominal del precio de referencia en \$34 en octubre de 1981

En octubre de 1981 se llegó a la cúspide de la determinación exitosa del precio nominal del barril de petróleo marcador por parte de la

---

la OPEP. 1973: abril 12, Beirut; segunda reunión de negociaciones entre las compañías petroleras internacionales y el Comité Ministerial de la OPEP. 1973: abril 13-14, El Cairo; tercera reunión de negociaciones con las compañías petroleras internacionales. 1973: mayo 7, Trípoli; se reanudaron las negociaciones. Las negociaciones con las compañías petroleras internacionales fracasaron. Se convocó a una reunión extraordinaria en Viena. 1973: junio 1, Ginebra. Acuerdo de Ginebra II. Ver Organization of Petroleum Countries (1973).

<sup>12</sup> El rompimiento de las negociaciones: 1973: septiembre 27, Viena, XXXV Conferencia. Resolución XXXV.160. 1973: octubre 8: Se iniciaron las negociaciones con las compañías petroleras internacionales (duran cuatro días). 1973: octubre 12, Viena: se rompieron las negociaciones entre los seis miembros del Golfo Pérsico y las compañías petroleras internacionales. 1973: octubre 16, Kuwait, Comité Ministerial OPEP de los Miembros del Golfo. 1973: El Comité Ministerial de los Miembros del Golfo (OPEC Ministerial Committee of the Gulf Members) se reunió en Kuwait el 16 de octubre de 1973. 1973: diciembre 24, Viena. El Comité Ministerial formado por los seis países del Golfo Pérsico miembros de la OPEP decidió aumentar el precio del petróleo crudo marcador a \$11,651/b. 1974: enero 7-9, Ginebra, XXXVII Conferencia (Extraordinaria). 1974: septiembre 12-13, Viena, XLI Conferencia (Extraordinaria). 1974: diciembre 12-13, Viena, XLII Conferencia. 1975: febrero 25-27, Viena, XLII Conferencia (Extraordinaria). 1975: septiembre 24-27, Viena, XLV Conferencia (Extraordinaria). 1976: Bali, 27-28 mayo 1976. 1976: diciembre 15-17, Doha, XLVIII Conferencia (el “Doha Split period”). 1977: julio 12-13, Estocolmo, XLIX Conferencia. 1977: Diciembre 21 Caracas, L Conferencia. 1978.1978: Junio: LI Conferencia en Génova, 17-19 Junio de 1978. 1978: 16-17 Diciembre, Abu Dhabi LII Conferencia. 1979: importancia de los precios spot. 1979: Revolución de Irán. 1979: marzo 26-27, Ginebra, LIII Conferencia (devino conferencia extraordinaria). 1979: junio 26-28, Ginebra, LIV Conferencia (ajustó el precio marcador a \$18/b y un precio máximo de \$23,50/b). 1979: octubre. 1979: Diciembre, Caracas: LV Conferencia, Caracas, 17-19. 1980: junio 9-11, Argelia, LVII Conferencia (se fijó el precio del petróleo crudo marcador en \$32,00/b a partir del 1º de julio de 1980). 1980: septiembre 17, Viena, LVIII Conferencia (devino extraordinaria, fijó el precio del petróleo crudo marcador en \$30/b1980, septiembre 23). 1980: diciembre 15-16, Bali, Indonesia, LIX Conferencia (decidió fijar el precio del petróleo crudo marcador en \$32/b). Ver Organization of Petroleum Countries (1973) y [www.opec.org](http://www.opec.org).

OPEP cuando su crudo marcador se fijó en \$34/b, vigente a partir del 1° de noviembre siguiente. Cuando se examina cada una de las resoluciones de la OPEP después de esa fecha, la evidencia muestra que ese precio estuvo vigente “oficialmente” durante diecisiete meses: entre 1° de noviembre de 1981 y el 14 de marzo de 1983 (descendió a \$29/b en marzo de 1983 y a \$28/b a partir de febrero de 1985).

Para octubre de 1981, la OPEP, como actora, no sólo había conseguido unificar un precio dominante para todos sus miembros, sino que había sido espectadora de algo insólito: que precios no-OPEP de los otros actores también se adhirieran a precios fijados por la OPEP (por ejemplo, en junio de 1981). Más unificación no podía caracterizar mejor la intersección de dos mundos posibles: los precios del mundo OPEP y los del mundo no-OPEP.

Ese precio nominal de \$34 sería el máximo conseguido por una intervención directa de la OPEP en la determinación del precio. Desde entonces, los precios petroleros mundiales, con OPEP y sin OPEP, se desplomaron y no se recobraron en términos nominales hasta tan tarde como la semana del 14 de mayo de 2004, cuando el precio promedio *spot* del crudo Arabian Light (34°API) de la semana alcanzó \$34,61/b, es decir, once años después de haber puesto término a la vigencia oficial del precio de \$34/b el crudo marcador de la OPEP en marzo de 1983.

Esta evolución de los precios con influencia directa de la OPEP muestra por sí misma que, aun cuando se trata de precios nominales, el éxito de la OPEP de octubre de 1981 fue ciertamente descomunal. El

promedio del precio marcador en 1981 fue de \$32,51. Ese promedio nominal, ajustado por la tasa de inflación, fue equivalente a 13,97 dólares de 1973. Ajustado por un índice de ajustes trimestrales de los precios cotizados del petróleo crudo, sobre la base del promedio aritmético de las desviaciones de las tasas de cambio de nueve de las divisas más importantes del mundo en relación con el dólar, fue equivalente a \$36,24. Y ajustado por una combinación de tasa de cambio e inflación, fue equivalente a \$15,57, cuando el año 1973 se toma como base de la serie. Más aún, en términos reales, los precios nominales entre 1981 y 1985 fueron los más altos hasta 2007 (ver OPEC, 2007, p. 73).<sup>14</sup>

### **3.3. Tercera etapa: El declive (1981-1985)**

Así como entre 1960 y 1970 coexistieron dos objetivos (uno acertado y otro desacertado) aquí también coexistieron dos procesos: la agonía del otrora mecanismo exitoso (ahora caduco) y el nacimiento de uno nuevo. En febrero de 1982, se incubó un periodo que obliga a recorrer la historia económica petrolera por dos vías bien distintas. Una cosa será la fijación del precio marcador de la OPEP y otra cosa será si la vigencia en el mercado petrolero coincidirá o no con el precio marcador de la OPEP. La diferencia entre ambos precios, los precios OPEP y los precios no-OPEP, inauguró el comienzo de una grave crisis en el seno de la OPEP. Expresado mucho más explícitamente, el derrumbamiento del mecanismo que tantos años le había costado descubrir, y del mecanismo que la había conducido a los éxitos desde 1970-1971, comenzó a resquebrajarse y se debilitó de manera definitiva. Después, desapareció para siempre.

---

<sup>14</sup> 1981: Mayo 25-26, Génova, LX Conferencia. 1981: junio 15. 1981: 21 agosto, Génova, Reunión Consultiva de la Conferencia. 1981: comunicado de prensa 7-81, fechado en Ginebra en 29 de octubre de 1981. 1981: importancia de los precios *spot*. y del NYMEX. 1981: diciembre 9-11, Abu Dhabi, LXII Conferencia. 1981 (noviembre)-1982 (febrero).

Ello obligó a la inauguración de *otro* mecanismo totalmente inédito en la conducta de la OPEP: el control de producción inaugurado en marzo de 1982. El mecanismo “incorrecto” del comienzo de sus años devino no sólo el mecanismo “correcto”, sino el único camino disponible y obligado, dada la nueva naturaleza de la OPEP.

En consecuencia, el flujo de análisis de la historia económica de la OPEP se escinde en dos en 1982: ahora hay que examinar no sólo la fijación unilateral del precio marcador (condenado a desaparecer, como se observará más adelante), sino las medidas para controlar la producción. La coexistencia de una política de precios “fijos” y una de control de producción tuvo consecuencias importantes para la interpretación teórica de la OPEP desde 1982. La pregunta que hay que formular en este momento de la historia es: ¿Desde qué momento la política de regresar a los precios fijos fue realista? Esto nos obliga a encender un alerta en el análisis de la historia petrolera internacional desde 1982.

Por otro lado, será necesario estar alerta en relación con la política del control de la producción. En la sección anterior se mostró que la fijación de un precio “oficial” comenzó a agrietarse a pesar del éxito de octubre de 1981. Sin embargo, el precio de \$34/b siguió vigente “oficialmente” hasta marzo de 1983. Ahora esa determinación del precio comenzó a vincularse con un control de la oferta petrolera de la OPEP. El objetivo “errado” del control de producción fijado por la OPEP en sus primeros años de existencia había fracasado firmemente en sus inicios. Ya se observó que el reemplazo de este objetivo por el de la fijación de precios de referencia fiscal fue el responsable de conducir a la OPEP a los éxitos de 1971 a 1981. Sin embargo, en marzo de 1982 la OPEP, por primera vez en su historia, comenzó efectivamente a controlar la

producción y esta vez dicho objetivo sí devino un objetivo “correcto”.

La otra pregunta obligada que hay que formular aquí es ¿entonces, por qué un objetivo fijado antes de 1971 fue errado y, el mismo objetivo, establecido en 1982, no fue errado? La respuesta a esta pregunta está directamente relacionada con el impacto de las nacionalizaciones ocurridas en el seno de la OPEP y el cambio de la naturaleza de la OPEP: Antes de las nacionalizaciones, obviamente, no existían empresas (“firmas”) estatales nacionales. En consecuencia, los “ingresos” de los miembros de la OPEP no podían estar constituidos, ni ser definidos, por sus “precios”. La única posibilidad teórica es que esos ingresos estuvieran constituidos por impuestos. Con las nacionalizaciones, esas firmas ahora sí se involucraron con precios y con producción. Veamos ahora los tres subperiodos que se encuentran documentados en el examen de las conferencias de la OPEP: entre 1981 y 1982, entre 1982 y 1983 y entre 1983 y 1985.

### **3.3.1. Primer subperiodo: El debilitamiento posterior a la fijación del precio de referencia en \$34 (1981-1982)**

En este periodo se originó el debilitamiento y se gestó la crisis que finalmente condujo a la desaparición oficial del mecanismo que había sido previamente célebre. A pesar de este éxito en la fijación de precios en \$34/b, paralelamente, la crisis de la OPEP ya había comenzado a incubarse. Tal desenvolvimiento de la crisis, gestada en diciembre, nos autoriza a calificar el éxito como uno “agridulce”. ¿Cómo es posible hacer referencia a una crisis con un nivel de precios tan alto?

Ya se mostró que los niveles nominales del precio del petróleo marcador de la OPEP entre 1981 y 1985 fueron, igualmente, en términos reales, los más altos hasta 2007, cuando se toma como base el año de 1973. Así como en las

etapas previas de la OPEP hay que distinguir, por un lado, entre la toma de conciencia de un buen mecanismo candidato para conducirla al éxito y, por otro, la puesta en ejecución efectiva del mecanismo, a partir de 1981 hay que distinguir igualmente entre dos aspectos bien distintos: el debilitamiento “declarativo” de la fijación del precio oficial marcador de la OPEP en sus propias resoluciones y la vigencia *práctica* de ese precio en el mercado mundial petrolero. El primer aspecto desapareció oficialmente en 1985. El segundo no sólo caducó, sino que dio paso al control de producción.

### **3.3.2. Segundo subperiodo: La combinación de la fijación del precio de referencia en \$34 con control de producción (1982-1983)**

Entre el 19 y el 20 de marzo de 1982 se celebró en Viena la LXIII Conferencia (Extraordinaria) en la que, por primera vez en su historia, la OPEP prorrateó su producción en un intento por apuntalar el precio oficial de \$34/b vigente en ese momento. Visto desde una perspectiva institucional, este mecanismo fue totalmente inédito en la historia económica de la OPEP en cuanto a su ejecución. A partir de ahora, el precio no se determinaba directa, unilateral y arbitrariamente en una conferencia cualquiera de la OPEP, sino que éste se comenzaba *a apuntalar*, indirectamente, por vía del control de producción. Y no es lo mismo determinar un precio como lo hicieron algunos miembros de la OPEP desde octubre de 1973, que apuntalar un precio pre-fijado por anticipado, por medio de un mecanismo totalmente inédito.

Obviamente, un prorrateo de producción es tan “arbitrario” como una determinación mucho

más “directa” de un nivel dado de precio oficial. Pero ahora había algo totalmente original: el objetivo primario estaba constituido por la relación precios-producción. Era la primera vez en la historia que la OPEP estaba siendo desafiada a enfrentar directamente variables que pertenecían al ámbito del mercado: oferta, demanda y precios de mercado. Por primera vez en su historia, la OPEP “fue al mercado”.

Entre abril de 1982 y marzo de 1983, se fijó un techo de producción de 17,15 millones de barriles diarios a los once miembros de entonces; correspondientemente, el lenguaje de la OPEP cambió. Ahora las preocupaciones se concentraban alrededor de la oferta y la demanda mundial del petróleo. Expresiones como “medidas para la estabilización del mercado” comenzaron a reemplazar las medidas para fijar los precios. Menos aún es necesario hacer referencia a sus preocupaciones, ya totalmente inexistentes, por los niveles de impuestos: hace tiempo que habían dejado de incluirse en sus agendas.

El vocabulario mismo de la OPEP cambió. Ahora en sus resoluciones comenzaron a aparecer expresiones relacionadas con la “demanda del petróleo” de la OPEP, “la demanda mundial de petróleo”, “la recesión económica en los países consumidores de petróleo”, “la creciente eficiencia en el uso de la energía en los países consumidores altamente industrializados”, “la producción no-OPEP creciente”, “el mayor uso de la energía no petrolera” y “la distribución de la oferta en el seno de los países miembros de la OPEP.” Simétricamente opuesto, “precios de referencia fiscal”, “impuestos”, “precios fijos”, “injusticia”, “explotación”, se desvanecieron.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 1982: febrero. 1982: LXIII (Extraordinaria) Reunión de la Conferencia, Vienna, Austria, marzo 19 y 20, 1982. 1982: LXIV Reunión de la Conferencia, Quito, Ecuador, mayo 20 al 21, 1982. 1982: LXV Reunión de la Conferencia (Extraordinaria), Viena, Austria, 10 de julio de 1982. 1982: LXVII Reunión de la Conferencia, Vienna, Austria, 19-20 diciembre de 1982. Ver [www.opec.org](http://www.opec.org).

### 3.3.3. Tercer subperiodo: La combinación de la fijación del precio de referencia en \$29 con control de producción (1983-1985)

El 14 de marzo de 1983 los delegados de los países miembros de la OPEP, reunidos en Londres para hacer consultas de posibles acuerdos sobre precios, decidieron convertir la reunión en una Conferencia Extraordinaria: la LXVII. Como resultado de la reunión, por primera en su historia, la organización se vio obligada a reducir el precio de su crudo marcador desde \$34/b a \$29/b y a reducir aún más el techo de la producción desde 18 millones de b/d a 17,5 millones de b/d. Este precio estuvo vigente casi dos años: entre el 14 de marzo de 1983 y el 31 de enero de 1985. En relación con la producción de Arabia Saudita, se le asignó una función de productor fluctuante (*swing producer*) con el propósito de permitirle ofrecer las cantidades que balancearan y satisficieran los requerimientos del mercado petrolero. Esta función será otra de las responsables de los errores teóricos sobre la OPEP.<sup>16</sup>

### 3.4. Cuarta etapa: La debacle y el netback pricing (1985-1986)

En este periodo ocurrió la desaparición “oficial” del precio de referencia fiscal, es decir, del mecanismo que la había conducido al éxito. En palabras de Belcagem Nabih,

con la sustracción que se le hizo a la OPEP del mecanismo que la había individualizado, la organización “se quedó sin alma”.<sup>17</sup> La segunda reducción oficial del precio marcador de la OPEP ocurrió en enero de 1985, como resultado de la LXXIII conferencia celebrada en Génova. El precio del crudo oficial pasó de \$29/b a \$28/b. Esta sería la última vez en la historia de la OPEP que se iría a *fijar* un precio de referencia. Hay que destacar que el lapso desde enero de 1985 hasta la debacle y la implantación del sistema del *netback* corresponde exactamente a la agonía y muerte oficial del precio de referencia fiscal.

Para 1985, las cosas no podían estar peor para la OPEP. Así como durante el periodo (1970-1971)-1981 la organización fue totalmente diferente a la OPEP de 1960-1970, la OPEP de 1985-1986 era totalmente irreconocible. Ya no era la misma. Su naturaleza había dado un vuelco de ciento ochenta grados. Su naturaleza como organización interesada exclusivamente en cobrar impuestos se había deshecho. Los precios de referencia fiscal no sólo se habían deteriorado; se habían esfumado. Su naturaleza se había deformado. La OPEP se había desnaturalizado. El deterioro de su mecanismo exitoso era tan grave que había dejado de mencionarse. No se nombraba, simplemente porque ya no existía. Así como

---

<sup>16</sup> 1983 (Londres, marzo): Primera reducción del precio de referencia fiscal de la historia de la OPEP: a US\$29 (Arabia como *swing producer*, para el resto del año 1983). Este nuevo precio fue reconfirmado en las dos siguientes conferencias (Helsinki, 18-19 de julio de 1983 y Ginebra, 7-9 de diciembre de 1983). Fue ratificado en la septuagésima conferencia (Viena, 10 al 11 de julio de 1984). También fue ratificado en la septuagésima-primer conferencia (Ginebra, 29 al 31 de octubre de 1984) e igualmente fue ratificado en la septuagésima-primer conferencia (se reunió dos veces en Ginebra: entre el 19 y el 21 y entre el 27 y el 29 de diciembre de 1984). 1983: July: Sixty-Eighth (Extraordinary) Meeting of the Conference, Helsinki, Finland, 18-19 July 1983. 1983: Sixty-Ninth Meeting of the Conference, Geneva, Switzerland, 7-9 December 1983. 1984: Seventieth Meeting of the Conference, Vienna, Austria, 10-11 July 1984. 1984: 18 October 1984, press communiqué No. 1/84, Viena. 1984: Seventy-First (Extraordinary) Meeting of the Conference, Geneva, Austria, 29-31 October 1984. 1984: Seventy-Second Meeting of the Conference, Geneva, Switzerland, 29 December 1984. Ver [www.opec.org](http://www.opec.org).

<sup>17</sup> Ver Maldonado-Veloza (1996).

la teoría del cartel microeconómico había sido totalmente irreconciliable con una concepción de la OPEP como cobradora de impuestos, ahora una concepción de la OPEP como cobradora de impuestos era totalmente irreconciliable con una organización considerada como un cartel auténticamente microeconómico.

Las viejas reglas del juego devinieron totalmente caóticas. Desde las nacionalizaciones de los 1970s, la organización había incorporado como componentes cruciales de su conducta empresas estatales nacionales. Por primera vez en su historia, las consecuencias de las nacionalizaciones empezaban a manifestarse sin ambigüedades: ahora la naturaleza de los miembros de la OPEP no era una de cobradores de impuestos, sino una de *auténticos productores*. La OPEP había tenido que recorrer desde cero toda una nueva curva de aprendizaje, desconocida totalmente para ella hasta antes de 1982: el control de la producción. El mecanismo de fijación del precio de referencia fiscal se había esfumado. Las organizaciones que enfrentaba en el otro extremo de sus relaciones institucionales eran totalmente distintas. Ya las compañías no eran unos simples contribuyentes, ni fungían como capital arrendatario. No eran concesionarias. Ahora, las compañías habían ingresado al subconjunto de clientes de las firmas estatales nacionales de la OPEP. La organización no sabía qué hacer. Sus viejos mecanismos que le habían dado tantos frutos ahora habían devenido totalmente inútiles en la nueva situación y el nuevo mecanismo del control de producción sólo servía para ser violado masivamente por sus miembros.

Por primera vez en su historia, la organización “iba al mercado”; es decir, por primera en su historia, había dejado de tener al frente compañías trasnacionales a las que había que cobrarles impuestos (y ellas determinarían el precio de venta); ahora comenzó a enfrentar variables desconocidas en su gestión “tradicional”: oferta (y control de producción) y demanda (y su proceso de flexibilización de la elasticidad).

Cuando una organización, cuyos miembros habían dejado de ser cobradores de impuestos (desde la década de los 1970s) y habían devenido productores, comienza a vender su propio petróleo, comienza a enfrentar directamente los consumidores, comienza a tener en el otro extremo de su relación *no firmas concesionarias, sino clientes*, comienza a preocuparse por los descuentos en los *precios de venta*, y comienza, en fin, a comportarse como cualquier vendedor de bienes y servicios, entonces esa organización ya no será la misma que antes.<sup>18</sup>

### **3.5. Quinta etapa: Las combinaciones del control de producción con otros mecanismos (1987-2009)**

La última etapa, comprendida entre 1987 y hoy (2009), reunió en un solo esfuerzo el mecanismo inaugurado en 1982 del control de la producción. Desde entonces, dicho dispositivo se incorporó a todas las decisiones de las conferencias de la OPEP. Sin embargo, en este periodo se postularán igualmente diversos subperiodos que se distinguirán por la manera como el control de la producción se *combinará* con los intentos de regresar a un sistema de precios fijos.

---

<sup>18</sup> 1985: Seventy-Third (Extraordinary) Meeting of the Conference, press release No. 3/85, Geneva, Switzerland, 28-30 January 1985. La segunda reducción del precio de referencia fiscal de la historia de la OPEP a US\$28. 1985: “desbandada” en los precios relacionados con el mercado. 1985: Seventy-Fourth Meeting of the Conference, press release No. 4/85, Geneva, Switzerland, 22-25 July 1985. 1985: Octubre: Producción: 77ma conferencia (Viena, 3-4 de octubre, 1985). 1985: Diciembre: Ginebra. El netback pricing y el comportamiento de los precios entre diciembre de 1985 y diciembre de 1986: Los precios spot y el mercado de futuros.

En primer lugar, nació una combinación de dos mecanismos: el control de producción más un precio-cesta (1987-2000). En segundo lugar, se propuso una combinación de un control de producción, un precio-cesta y un sistema de bandas de precios (2000-2005). Finalmente, desde 2005 se conservó el mecanismo del control de producción, se eliminó el mecanismo del sistema de bandas, se suprimió el precio-cesta, y se incorporó una nueva cesta de referencia de la OPEP (*OPEC Reference Basket*, ORB por sus siglas en inglés), vigente hasta hoy.

Hay que advertir que, en la transición del sistema de precio-cesta al sistema de la cesta de referencia de la OPEP, la función económica de cada uno cambió su naturaleza. Si bien es cierto que el precio-cesta pretendió constituirse en el mecanismo que garantizaría el regreso a un sistema de precios fijos, habrá que evaluar cuidadosamente la validez de esa particular (y ya obsoleta) pretensión de la OPEP.

### **3.5.1. Primer subperiodo: La combinación de control de producción con el precio-cesta (1987-2000)**

De las tres combinaciones (1987-2000, 2000-2005 y 2005-2009), la de este subperiodo quizás sea la mejor candidata a ser considerada como un híbrido, dada la naturaleza de lo que significó el “precio-cesta” en relación con la crisis de 1985-1986. Así como la OPEP se precipitó en sus comienzos, se creyó un cartel, se creyó una organización de “productores” de petróleo y se pre-fijó como objetivo el control de la producción, ahora la OPEP igualmente cometió un grave error: no se dio cuenta de que había dejado de ser

una organización cobradora exclusivamente de impuestos, y que había comenzado a ser el auténtico cartel descrito y estudiado por la microeconomía. No se dio cuenta de que ahora era *un cartel* (microeconómico) y siguió aferrada a un mecanismo que ya no era válido y que ya no era cónsono con su naturaleza: el control de precios fijos.

La evidencia de este grave error se manifiesta en su propia calificación de la conferencia de diciembre de 1986, cuando llamó “histórico” al acuerdo de esa fecha. ¡Llamó “histórico” el intento de regresar a una determinación de precios fijos, como si la organización no hubiera comenzado a controlar la producción! Llamar “sistema de precios fijos” a un “precio-cesta” no convierte al precio-cesta en sistema de precios fijos.

La combinación promedio de los precios de diversos crudos no deviene sistema de precios fijos de la misma manera como el precio de referencia fiscal y el precio marcador sí lo hicieron. Paradójicamente, los precios constituyentes de la cesta eran precios de mercado. No eran precios fijados por un marco institucional similar al del éxito de la OPEP. Tampoco eran precios de referencia fiscal y, en consecuencia, no eran precios fijados para propósitos fiscales. Eran precios ya determinados, ya fijados, en el mercado. Desde el punto de vista de la teoría económica, el precio-cesta no llega a ser mecanismo. No tiene tanta dignidad, ni determina nada. Era un promedio aritmético *tomador de precios*. El máximo papel que podía desempeñar era simplemente el de constituirse en blanco del control de producción, en un objetivo del mecanismo “estrella”: el del control de la producción.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Fuentes primarias en relación con el control de producción: 81st Meeting of the OPEC Conference, June 25-27, 1987. 82nd Meeting of the OPEC Conference, December 9-14, 1987. 84th Meeting of the OPEC Conference, November 21-28, 1988. 85th Meeting of the OPEC Conference, June 5-7, 1989. 3rd Meeting of the Eight-Minister Monitoring Committee, September 23-27, 1989. 86th Meeting of the OPEC Conference, November 25-28, 1989. 87th Meeting of the OPEC Conference, July 26-27, 1990. September 2000-March 2001. 3rd Meeting of the Ministerial Monitoring Committee, March 11-12, 1991. 4th Meeting of the Ministerial Monitoring Committee, September 24-25,

### **3.5.2. Segundosubperiodo: La combinación de control de producción con el precio-cesta y el sistema de bandas de precios (2000-2005)**

Entre 2000 y 2005, la OPEP se propuso una combinación de un control de producción, de un precio-cesta y de un sistema de bandas de precios (2000-2005). Esta “combinación” fue igualmente poco realista. El famoso sistema de bandas prácticamente fue un simple ornamento en las resoluciones de la OPEP, pues sólo se aplicó una vez durante este periodo.

Un ejemplo faraónico de la escasa efectividad de sistema de precios “fijos” fue la introducción del sistema de bandas. Este sistema fue inaugurado en marzo del año 2000. Sin embargo, dicho mecanismo sólo se puso en ejecución una sola vez en los cinco años de su existencia (el 31 de octubre del mismo año). El supuesto de la OPEP fue muy simple, e igualmente erróneo. Si había que insistir en precios fijos, y los precios fijos no estaban funcionando, entonces había que “mejorar” el sistema de precios. La supuesta mejora

del sistema de precios fijos fue el mecanismo de bandas. Se suponía que la introducción de este mecanismo resolvería los graves defectos del sistema de precios fijos. No fue así. No resolvió los graves inconvenientes de los precios fijos ni resolvió nada por sí mismo, pues, como ya se observó, sólo se aplicó una sola vez.

¿Cuál fue el error de la OPEP? Creer que todavía tenía que aferrarse a un mecanismo que sólo había sido efectivo en circunstancias muy especiales: cuando era una organización que se enfrentaba al capital petrolero multinacional como concesionario. Reemplazado ese capital por empresas petroleras nacionales, ahora los miembros de la OPEP estaban exactamente en las mismas condiciones que cualquier vendedor. Tenían que preocuparse por sus variables respectivas (precio, demanda, oferta y competencia).<sup>20</sup>

---

1991. 6th Meeting of the Ministerial Monitoring Committee, February 12-15, 1992. 19th Meeting of the Ministerial Monitoring Committee, September 16-17, 1992. 92nd Meeting of the OPEC Conference, November 25-27, 1992. 10th Meeting of the Ministerial Monitoring Committee, February 13-16, 1993. 94th (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, September 25-29, 1993. 100th Meeting of the OPEC Conference, June 5-7, 1996. 103rd Meeting of the OPEC Conference, November 26-December 1, 1997. 104th Meeting (Extraordinary) of the OPEC Conference, March 30, 1998. 105th Meeting of the OPEC Conference, June 24, 1998. 107th Meeting of the OPEC Conference, March 23, 1999. 109th Meeting of the OPEC Conference, March 27-29, 2000. Ver [www.opec.org](http://www.opec.org).

<sup>20</sup> En la conferencia de marzo de 2000 se fijó el mecanismo de la banda de precios que sería activado por el precio-cesta fijado por la OPEP para responder a los cambios en las condiciones en el mercado petrolero mundial. El 31 de octubre del mismo año se activó por primera, y única vez en su historia, dicho mecanismo. Otras evidencias oficiales: 109th Meeting of the OPEC Conference, March 27-29, 2000. 110th (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, June 21, 2000. 111th Meeting of the OPEC Conference, September 10-11, 2000. Iraq is not called upon to participate in this agreement. 111th Meeting of the OPEC Conference, September 10-11, 2000. 113th (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, January 17, 2001. 114th Meeting of the OPEC Conference, March 16-17, 2001. OPEC Conference, July 25, 2001. Announced during the 118th (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, November 14, 2001. Se confirmó en: Consultative Meeting of the OPEC Conference in Cairo, December 28, 2001. 122th (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, December 12, 2002. 123rd (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, January 12, 2003. Consultative Meeting of the OPEC Conference, April 24, 2003. 127th Meeting of the OPEC Conference, September 24, 2003. 129th (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, February 10, 2004. 131st (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, June 3, 2004. 131st (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, June 3, 2004. 132nd Meeting of the OPEC Conference, September 15, 2004. 135th Meeting of the OPEC Conference, March 16, 2005. Ver [www.opec.org](http://www.opec.org).

### 3.5.3. Tercer subperiodo: La combinación de control de producción con la cesta de referencia OPEP (2005-2009)

Finalmente, desde el 16 de junio de 2005 se conservó el mecanismo del control de producción (de 1982), se suprimió el precio-cesta (de 1987), se eliminó el mecanismo del sistema de bandas (de 2000), y se incorporó una nueva cesta de referencia de la OPEP (*OPEC Reference Basket*, ORB por sus siglas en inglés), vigente hasta hoy.<sup>21</sup> Al igual que los iniciales siete precios incluidos en el precio-cesta, estos nuevos precios cumplen con la función de ser *indicadores* que sirven para monitorear las vicisitudes, pero no son determinados por la OPEP. La organización ha quedado cada vez más relegada en su función determinadora de precios mundiales. Su participación en la producción mundial no es la misma que la vigente en sus momentos de gloria.<sup>22</sup> La elasticidad de la demanda de

energía se ha flexibilizado notoriamente y los mundos OPEP y no OPEP están muy comunicados entre sí.<sup>23</sup>

## 4. Referencias

- Adelman, Morris A. [1972-73]. "Is the oil shortage real? Oil companies as OPEC tax-collectors." *Foreign Policy* 2 (Winter, 1972-73), pp. 69-107.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) [1978]. *Legislación petrolera internacional: Nueva etapa del proceso de liberación*. Compilación de Luis Araiz Arauz. México: Siglo Veintiuno Editores, 1978, 841 pp.
- Maldonado-Veloza, Fabio [2007]. "Algunos problemas teóricos sobre la OPEP: Del éxito (1973-74) a la debacle (1982-85)." *Actualidad Contable FACES* (Mérida, Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de los Andes), (julio-diciembre, 2007), pp. 46-55.

<sup>21</sup> Este índice está compuesto por los precios de los siguientes doce crudos: Saharan Blend (Algeria), Girassol (Angola), Oriente (Ecuador), Iran Heavy (República Islámica de Irán), Basrah Light (Irak), Kuwait Export (Kuwait), Es Sider (Libya), Bonny Light (Nigeria), Qatar Marine (Qatar), Arab Light (Arabia Saudita), Murban (UAE) y el BCF-17 (Bachaquero Crudo en Formación, Venezuela). Desde enero de 2007 el índice incluyó el Girassol (de Angola) y, desde octubre, el de Oriente (Ecuador). En enero de 2009 se excluyó el Minas y el BCF-17 fue reemplazado por el Merey (Venezuela).

<sup>22</sup> El consenso alrededor de la irrelevancia de la OPEC en la determinación del precio mundial del petróleo ya es muy amplio. Como una ilustración de éste, véanse las afirmaciones del analista de la firma Sanford C. Bernstein, Neil McMahon ("La OPEC está convirtiéndose en un organización crecientemente irrelevante") y de John Hall, otro analista, londinense, reseñadas por Stanley Reed en *BusinessWeek*: "¿Por qué la reputación de la OPEC está siendo tan golpeada? El mercado la considera como la organización que dejó que las cosas se salieran fuera de control cuando los precios se dispararon. Ahora el cartel tampoco parece que pueda contener un resbalón descendente: 'Yo no creo que ellos [los miembros del cartel] estén complacidos con los [recortes] que ya han hecho'" (Reed, 2008-2009, p. 32). La misma OPEC ya lo admite oficialmente: "Una de los más grandes malentendidos acerca de la OPEC es que la Organización sea la responsable de la fijación de precios del petróleo crudo. Aunque la OPEC de hecho fijó los precios del petróleo crudo desde inicios de los 1970s hasta mediados de los 1980s, eso ya no se cumple más. Es cierto que los miembros de la OPEC voluntariamente restringen su producción de petróleo crudo con el propósito de estabilizar el mercado y evitar fluctuaciones peligrosas e innecesarias, pero eso no es lo mismo que fijar precios. En los actuales mercados globales, el precio del petróleo crudo se fija por los movimientos de las tres principales bolsas petroleras internacionales, cuyas páginas web proporcionan información acerca de los precios" (ver [www.opec.org](http://www.opec.org)). Las tres bolsas son: New York Mercantile Exchange (NYMEX), International Petroleum Exchange (IPE) y Singapore International Money Exchange (SIMEX).

<sup>23</sup> 136th (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, June 15, 2005. Consultative Meeting of the OPEC Conference, October 19-20, 2006. 143rd (Extraordinary) Meeting of the OPEC Conference, December 14, 2006. 145th Meeting of the OPEC Conference, September 11, 2007. Ver [www.opec.org](http://www.opec.org).

- Maldonado-Veloza, Fabio [2005]. “*La OPEP: Cuarenta y cinco años de historia y dos interpretaciones teóricas.*” *Actualidad Contable FACES*(Mérida, Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de los Andes), Año 8, 11 (julio-diciembre, 2005), pp. 30-44.
- Maldonado-Veloza, Fabio [1996]. *El proceso petrolero: Sus paradigmas.* Universidad de Los Andes, Consejo de Publicaciones, Mérida, 1996. 225 pp.
- Márquez, Ángel J. (ed.) [1977]. *El imperialismo petrolero y la revolución venezolana. Tomo 2: Las ganancias extraordinarias y la soberanía nacional.* Comisión Ideológica de Ruptura. Caracas: Editorial Ruptura, 1977, 389 pp.
- Márquez, Ángel J. (ed.) [1975]. *El imperialismo petrolero y la revolución venezolana. Tomo 1: Capital y propiedad territorial.* Comisión Ideológica de Ruptura. Caracas: Fondo Editorial Salvador de la Plaza, 1975, 300 pp.
- Mommer, Bernard [2003]. *Petróleo global y estado nacional.* Caracas: Comala.com
- [2001]. *Fiscal Regimes and Oil Revenues in the UK, Alaska and Venezuela.* WPM 27, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, June 2001, 34 pp.
- [1998]. *The New Governance of Venezuela Oil.* WPM 23, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, April 1998, 81 pp.
- [1994]. *The Political Role of National Oil Companies in Exporting Countries: The Venezuelan Case.* WPM 18, Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, September 1994, 43 pp.
- [1988]. *La cuestión petrolera.* Caracas: Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela y Tropykos.
- [1981]. *Petróleo, renta del suelo e historia* (mimeografiado). Mérida: Facultad de Economía, Instituto de Estadística Aplicada y Computación, Universidad de Los Andes.
- [s/f]. “*Petróleo subversivo.*” [www.soberania.info](http://www.soberania.info).
- Mommer, Bernard y Ramón Rivas Aguilar [1981]. “*El petróleo en la transformación burguesa de Venezuela.*” *Revista de Economía Latinoamericana* (Banco Central de Venezuela, Caracas), XVI, 62, pp. 205-38. North, Douglass C. [1993]. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* Traducción de Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, 190 pp. [Edición original en inglés, 1990.]
- North, Douglas [1984]. *Estructura y cambio en la historia económica.* Traducción de María Dolores Dionis y Fernando Fernández Méndez de Andrés. Madrid: Alianza Editorial, 1984, 244 pp. [Edición original en inglés, 1981.]
- Organization of the Petroleum Exporting Countries [1973]. “*Ministerial Meeting of the six Gulf Member Countries of OPEC,*” pp. 311 pp. in OPEC (ed.), *OPEC: Official Resolutions and Press Releases 1960-1990.* Vienna: The Secretariat, Organization of the Petroleum Exporting Countries.
- OPEC [2007]. *Annual Statistical Bulletin, 2007.*
- Reed, Stanley [2008-2009]. “*Does OPEC still matter?*” *BusinessWeek*, (December 29, 2008-January 5, 2009).
- Rivero Ramón [1979]. *El imperialismo petrolero y la revolución venezolana. Tomo III: La OPEP y las nacionalizaciones: La renta absoluta.* Caracas: Fondo Editorial Salvador de la Plaza, 1979, 377 pp.