

¿Privatizar a PDVSA?

La necesaria revolución petrolera

Arturo Sosa A.

Se viene abriendo paso la idea de que privatizar Petróleos de Venezuela sería la solución de la crisis fiscal y el empujón que necesita la economía venezolana para salir del atolladero en el que se encuentra actualmente. El razonamiento tiene apariencia de contundencia: la caída del ingreso petrolero es aguda e indetenible. En 1994 la industria petrolera, fundamentalmente por el descenso de los precios internacionales de sus productos, aportará al Estado la mitad de los ingresos de 1992. Por otra parte, el gasto fiscal venezolano tiene una estructura inflexible y una demanda social que prácticamente lo obliga a crecer. Incluso poniendo en práctica controles administrativos que lo hagan más eficiente y utilizando criterios de austeridad en su uso, el Estado tiene que gastar más para poder cumplir con sus funciones y responsabilidades mínimas.

POR QUE PRIVATIZAR A PDVSA

La idea tiene un sustento simple. A quien tiene deudas muy grandes, y más gastos que ingresos, se le aconseja liquidar sus activos para pagarlas, reducir sus costos y sanear su situación. De esta manera, quienes sostienen esa posición argumentan que al no poderse aumentar la tributación petrolera para mejorar los ingresos del fisco y tomando en cuenta que el servicio de la deuda pública (externa e interna) del Estado venezolano representa más del 20% del gasto fiscal, resulta aconsejable recurrir a la receta de liquidar activos. Los activos jugosos con los que cuenta el Estado venezolano no son otros que las acciones de Petróleos de Venezuela. Con la privatización parcial de PDVSA (hasta un máximo del 50%) se pueden obtener los recursos no sólo para cancelar la deuda pública, sino también los llamados «pasivos laborales» (prestaciones sociales de los obreros y empleados del Estado, que se calculan en 1.5 billones de bolívares) para los cua-

les no se cuenta con las reservas correspondientes.

Lo que no dice este razonamiento es que el ingreso petrolero no tiene necesariamente que seguir cayendo: una política agresiva y coordinada de la OPEP, junto a un programa de desarrollo industrial de la actividad vinculada al petróleo podrían cambiar el panorama en poco tiempo. Tampoco dice que los activos que se proponen liquidar son precisamente aquellos en los que se puede basar una estrategia alternativa de desarrollo económico y social. Se propone una solución cortoplacista sacrificando el activo que puede garantizar el mediano y largo plazo.

LA COMPLEJIDAD DEL PROBLEMA

La solución luce atractiva, sencilla, posible en un dos por tres. Encaja perfectamente en nuestra tradición rentista. Los problemas económicos se solucionan recurriendo a la renta acumulada, en lugar de insistir en el trabajo y el mejoramiento sustancial de la productividad. Suena como un sueño: salir de la crisis frotando la lámpara de Aladino: petróleo y Estado la clave de nuestra salvación nacional.

Con frecuencia olvidamos que detrás de la palabra «petróleo» se esconde una realidad múltiple. Lo que tenemos no es petróleo sino una buena diversidad de «petróleos», con una muy distinta «productividad natural» y que exigen pluralidad de tecnologías e inversiones para su tratamiento. Las enormes reservas de hidrocarburos con las que cuenta Venezuela son también un reto a la capacidad tecnológica, administrativa y gerencial, además de una exigencia de cuantiosos recursos para su explotación. La mayor parte de las reservas se encuentran en la Faja del Orinoco y están formadas por hidrocarburos cuyo comportamiento económico es muy distinto al de los crudos livianos y medianos que por tanto tiempo han sido el

grueso de la producción nacional. La explotación de los crudos livianos y medianos puede aguantar la enorme carga fiscal que pesa sobre la industria petrolera, no tienen problemas de mercado (todo lo que se produzca se vende) y se obtienen los mejores precios. Los petróleos pesados y los nuevos productos como la orimulsión y el gas licuado requieren grandes inversiones de capital y tecnología, establecer una vinculación segura con el cliente final en mercados específicos. Por ejemplo el gas licuado se vende fundamentalmente a empresas productoras de electricidad, mientras los petróleos livianos tienen un espectro casi indefinido de compradores. Finalmente, las inversiones en estos nuevos campos requieren unos catorce años de maduración, es decir, seis años de invertir y ocho de amortización, por lo que es después de décimo cuarto año que se comienza a «verle el queso a la tostada».

En el esquema actual PDVSA es una empresa de baja rentabilidad. Sus acciones no producen dividendos. El Estado se apropia por la vía impositiva no sólo de la renta que le corresponde como propietario del recurso, sino de los beneficios operativos de la industria petrolera (sumando la regalía a los demás impuestos, el 85% de los ingresos de la industria pasan al fisco). En los últimos años PDVSA fue obligada a endeudarse para poder mantener sus niveles de producción. Privatizar con ventajas reales las acciones de la industria petrolera nacional significa transformar completamente esa situación que, quizás, acarrearía mayores problemas el Estado de los que soluciona. Por ejemplo, si no se cambia la actual relación Estado-industria petrolera se correría el riesgo de repartir la renta petrolera - indiscutiblemente perteneciente al propietario del recurso, es decir al Estado como representante de la Nación - como ganancia al capital, con lo cual se daría no sólo una privatización, sino una auténtica «desnacionalización». En este sentido es necesario fijar la ganancia del capital invertido en la industria petrolera de manera de garantizar al Estado la renta que legítimamente le corresponde.

Privatizar PDVSA, es decir, liquidar los mejores activos nacionales, es una «salida» que no es solución. Sus supuestos, no sólo económicos sino políticos, sociales y antropológicos son falsos, no tienen fundamento sino en la ilusión rentista en el mito del país infinitamente rico que somos. Es una

dañina simplificación de los problemas y de las raíces de la crisis que vivimos. De esa manera se saldría del atolladero sin tocar fondo y quedando en peores condiciones.

La solución es tan engañosa que este momento sería el peor para una operación de esa naturaleza. Las condiciones generales de la economía venezolana la colocan en una situación desventajosa para negociar la «liquidación» de activos de los que se habla. Sus compradores sólo pueden ser grandes empresas transnacionales con mejor experiencia y posición en un tipo de negociación como ésta. Una y otra vez hemos insistido en la necesidad comprender la crisis como es: compleja. No hay soluciones simples (menos aún simplistas) a problemas complejos. Tales «soluciones» no hacen sino retrasar la auténtica salida y complicar más la situación.

LA URGENCIA DE UNA REVOLUCION PETROLERA

No cabe duda de que el futuro económico de Venezuela sigue íntimamente vinculado al petróleo. Durante más de siete décadas hemos experimentado una relación «rentista» entre petróleo y nación, llevada incluso hasta haber gastado la renta futura obtenida en forma de deuda externa. En este tiempo se dieron avances impresionantes en todos los sectores de la vida venezolana. La Venezuela de hoy es tan distinta a la de comienzos de siglo que a los contemporáneos les cuesta encontrar los hilos que unen a estas «Venezuelas».

Durante estas décadas hemos desarrollado, a partir de esa relación con el petróleo, una cultura rentista. Ni siquiera conocemos a fondo todas las implicaciones del rentismo que he-

mos asimilado en nosotros. La tan nombrada crisis económica, política y social que vivimos en estos años nos han hecho conscientes de la insuficiencia de la renta para ser un país económicamente autónomo, políticamente democrático y socialmente maduro (en el que la justicia garantice la libertad). Todavía, sin embargo, no hemos tocado las bases de la cultura rentista ni comenzado el camino para interiorizar una cultura del trabajo productivo y la solidaridad social. Sólo cuando nos terminemos de convencer de que la renta petrolera no sólo es insuficiente para cubrir los gastos crecientes del Estado, sino que no puede ser el único pilar en el que sostengamos la posibilidad de que el Estado cumpla su función social, estaremos en condiciones de provocar los cambios culturales sobre los cuales fundar unas nuevas relaciones sociales, políticas y económicas en las que el petróleo siga siendo uno de los ejes de la economía nacional deslastrado de su asociación exclusiva con la «renta», sin renunciar a ella como uno de los derechos que nos asiste como propietarios del recurso y como complemento legítimo del esfuerzo productivo para alcanzar una mayor justicia social.

El desafío actual es una política petrolera de orientación industrial-comercial. Superar el pasado rentista-petrolero haciéndonos industriales del petróleo, además con una agresiva iniciativa comercial propia. No podemos olvidar la historia del proceso nacionalizador que supuso una larga confrontación tanto con las grandes empresas petroleras transnacionales como con los países consumidores de petróleo. Esa confrontación internacional no ha cesado. Unas y otros no perderán la ocasión, si se las presen-

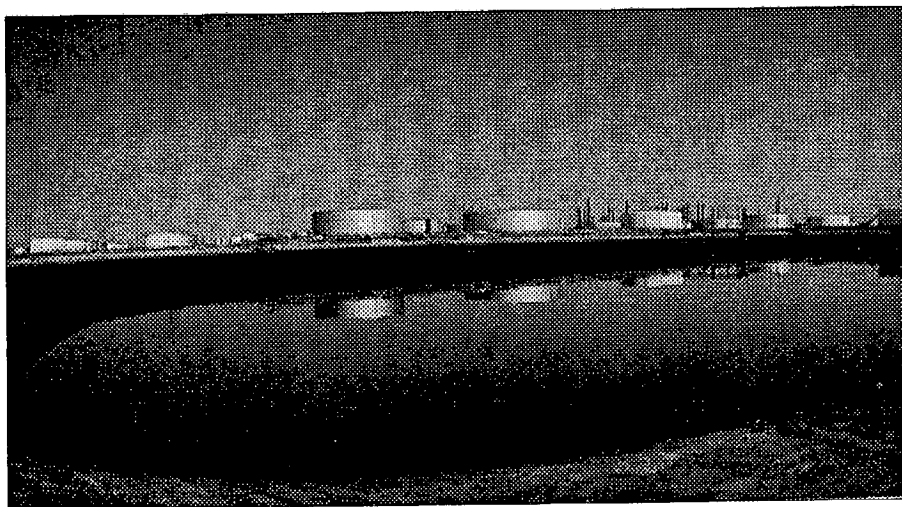
tamos, de «desnacionalizar» el petróleo venezolano. Al establecer una nueva política petrolera no podemos olvidar este aspecto de la situación. Sin la renta petrolera no tenemos mucho futuro, pero en la renta petrolera no está nuestro futuro, ni siquiera petrolero.

VENEZOLANIZAR LA INDUSTRIA PETROLERA

El mercado interno -360 mil barriles diarios de petróleo, más 210 barriles (equivalentes) de gas natural- es, después del mercado norteamericano, la actividad más importante de PDVSA. Representa cerca de la tercera parte de todas las actividades productivas que realiza la industria petrolera venezolana. Los precios actuales del mercado interno representan una pesada pérdida para PDVSA, pues ni siquiera se alcanza a cubrir los costos mínimos de producción de la gasolina y demás derivados del petróleo que se consumen dentro del país. Generalmente se acepta la idea de la conveniencia de aprovechar las ventajas de ser propietarios del recurso para consumir los derivados del petróleo a un precio menor al de exportación. Pero de allí a causar pérdidas a la industria de la cual somos igualmente propietarios hay una enorme diferencia que raya en la insensatez.

El Gobierno de Carlos Andrés Pérez había iniciado una paulatina subida de los precios en el mercado interno de hidrocarburos, presionado por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional que ni siquiera reconoce la posibilidad de aprovechar las ventajas de la propiedad del petróleo, sino que exige la elevación de los precios a niveles internacionales. Con el intento golpe de Estado del 4 de febrero de 1992 se frenó en seco el alza de los precios de la gasolina y demás productos en el mercado interno y, hasta ahora, se mantiene esa política incluso a la vista de los grandes problemas fiscales del actual gobierno.

Esta política, en gran medida justificada como forma de no romper la precaria situación social a punto de estallar, tiene una nefasta consecuencia: obliga a PDVSA a comportarse como un «enclave» en Venezuela, solamente interesada en exportar un producto de sus entrañas, prescindiendo de actuar directamente en la economía del país. De esa manera, el crecimiento del mercado interno de hidrocarburos es percibido por la industria petrolera nacional más como una



amenaza (porque la obliga a incurrir en mayores pérdidas) que como la oportunidad de participar en la vanguardia del desarrollo.

Una parte sustantiva de la revolución petrolera es venezolanizar la industria. Un paso en esa dirección es lograr que un importante porcentaje de las ganancias de PDVSA, proporcional a la inversión de capital y trabajo, provenga de sus actividades en el mercado interno. No se trata únicamente de una cuestión principista, de otra manera, la industria petrolera venezolana no es económica ni administrativamente viable. No hay que olvidar, sin embargo que mientras el mercado interno de hidrocarburos sea un monopolio de PDVSA, los precios deben ser controlados por el Estado, fijados de tal manera que produzcan a la industria petrolera beneficios equivalentes a los que obtiene con las exportaciones. Si se aplica este criterio los precios del mercado interno serían inferiores a los precios de exportación, pues en ellos no se incluiría, por ejemplo, la renta que refleja la renta del propietario. De esta manera se beneficia al mismo tiempo al dueño del recurso y a la empresa que lo convierte en un servicio asequible.

PROFUNDIZAR LA NACIONALIZACIÓN DESESTATIZANDO

La revolución petrolera de la que estamos hablando se identifica con una profundización de la nacionalización. Ella implica la clara separación de funciones entre el Ministerio de Energía y Minas, cuyo papel debe ceñirse exclusivamente a la administración de los hidrocarburos y al control fiscal del sector petrolero, rescatando la rigurosidad que tuvo este Ministerio mientras el petróleo fue explotado por Compañías concesionarias extranjeras. La experiencia de estos años ha mostrado los inconvenientes de fusionar en el Ministerio de Energía y Minas estas funciones con el ejercicio del rol de accionista mayoritario en nombre del Estado propietario de la totalidad de las acciones del holding petrolero.

Por su parte, PDVSA debe convertirse en una auténtica empresa comercial independiente, manejada por una Directiva responsable ante los accionistas de sus actividades. En este marco es que tiene sentido abrirse al capital privado nacional e internacional de forma que la propiedad compartida de la empresa signifique

también su dirección compartida y los riesgos compartidos, convertidos en acicate de la eficiencia y la productividad.

La participación del capital privado en la empresa petrolera debe concebirse como un proceso lento y prolongado, no como una acción desesperada en el contexto de una coyuntura crítica para el Estado venezolano. Si el objetivo es la profundización de la nacionalización no hay que correr el más mínimo riesgo de una desnacionalización. La propuesta de privatizar PDVSA trae consigo una altísima posibilidad de desnacionalizar la industria petrolera venezolana. La participación privada debe concentrarse en los nuevos proyectos de la industria nacionalizada, los que, además, deben constituirse como empresas independientes de las actuales del sector. La participación accionaria privada en el capital de PDVSA es una fase ulterior del proceso de apertura al capital privado que primero debe adquirir la experiencia que dan largos años de actividad y probar así su efectividad.

El año pasado se presentó al país el proyecto Cristóbal Colón (explotación en gran escala de gas natural) como la novedad en el manejo de los hidrocarburos. La forma en que se dieron esos acuerdos van en la dirección contraria a una nueva política petrolera que supere y profundice la historia nacionalizadora. En ellos se privilegia la asociación con grandes empresas transnacionales, se crean condiciones tributarias (se bajó de tramo impositivo, de manera que pagan el 30% de ISLR, en lugar del 68% como pagaría PDVSA si no estuviera asociada), garantías económicas (Lagoven se compromete a reponer las pérdidas patrimoniales de sus socios extranjeros provocadas - o atribuidas por los socios extranjeros- por decisiones tomadas por los gobiernos local, regional o nacional) y legales (aceptación del arbitraje extranjero en tribunales extranjeros, rompiendo con una firma

tradición explícitamente establecida desde 1905 por la cual toda cuestión petrolera debe dirimirse en tribunales venezolanos de acuerdo a las leyes venezolanas, como corresponde a la soberanía del Estado venezolano) fuera de la línea históricamente nacionalizadora.

Resulta bastante claro que la ausencia de un proyecto social compartido en el cual inscribir una nueva política petrolera dificulta la tarea, pero también es preciso reconocer que la actual dirigencia de la industria petrolera tiene una buena parte de responsabilidad en este paso en falso en relación a la necesaria revolución petrolera. Convencidos de la ineficacia de los líderes políticos escogieron el camino de iniciar proyectos nuevos sin antes proponer y discutir el marco general de la política petrolera. Es como poner la carreta delante de los bueyes.

En este campo como en tantas dimensiones de la vida nacional se vive la tensión entre la falta de condiciones para establecer políticas de largo plazo, la presión por resolver los problemas cotidianos que no pueden esperar y la necesidad de respetar los ritmos de maduración de los complejos problemas sociales. PDVSA ha tenido que aprobar y comenzar a realizar un plan de diez años que suena como excesivo para el horizonte en el que se mueve la política nacional, y sin embargo resulta muy corto si el objetivo final es ser competitiva en el difícil negocio energético de las próximas décadas.

El petróleo ha jugado un papel clave en la modernización de Venezuela. De como se establezcan las bases de una nueva política petrolera, basada en una nueva cultura productiva que deje atrás el rentismo, depende, en gran parte, el éxito de la segunda modernización, no sólo en lo económico, sino también la posibilidad de crear una sociedad democrática, justa y solidaria.

