

A 60 años de "sembrar el petróleo"

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA PETROLERA NACIONAL

Ramón Espinasa

Hace 61 años, el 14 de julio de 1936, Arturo Uslar Pietri escribía el editorial del diario Ahora con el título de "Sembrar el Petróleo". En un párrafo de este editorial Uslar planteaba: "Es menester sacar la mayor renta de las minas para invertirla totalmente en ayudas, facilidades y estímulos a la agricultura, la cría y las industrias nacionales. Que en lugar de ser el petróleo una maldición que haya de convertirnos en un pueblo parásito e inútil, sea la afortunada coyuntura que permita con su súbita riqueza acelerar y fortificar la evolución productora del pueblo venezolano en condiciones excepcionales."

La siembra del petróleo sintético la percepción que prevaleció durante décadas de la relación del petróleo con la economía nacional. El ingreso petrolero era percibido como riqueza transitoria para ser utilizado en el desarrollo de las actividades no petroleras, genuinamente nacionales y con futuro: *la agricultura, la cría y las industrias nacionales*. El país se percibía sin futuro en el petróleo.

En cuanto a la percepción de transitoriedad del ingreso petrolero, es bueno citar al otro gran ideólogo de la política petrolera contemporánea, Rómulo Betancourt, quien escribiendo en su columna "Economía y Finanzas", en el mismo diario Ahora, el 2 de febrero de 1938, un artículo en el cual analizaba la composición de las importaciones y exportaciones del país, y la, ya casi totalidad, dependencia de éstas de las exportaciones de petróleo, llamaba la atención sobre su inminente agota-

miento y la necesidad de diversificación: *"Es ya un lugar común, y sobre el cual sin embargo no nos cansaremos de insistir, el de la necesidad de vigorizar las fuentes raízales y permanentes de riqueza nacional. El petróleo es una fuente de ingresos para la Nación que no durará sino algo más de la próxima década. Olvidarlo es revelar miopía e improvisación."*

Curiosamente, Uslar escribía en 1948, diez años después del artículo de Betancourt, como parte de su colección de ensayos *"De una a otra Venezuela"*, un artículo titulado *"Diez años para salvarnos"*, en el cual, discutiendo el anuncio del gobierno del presidente Truman de estimular el desarrollo de combustibles sintéticos en los Estados Unidos, afirmaba: *"Diez años es pues el plazo que parece acordarnos el destino para que realicemos la gran empresa de salvar a Venezuela de la muerte petrolera... Los días que nos quedan para sembrar el petróleo están contados... Ya no podemos seguir engolosinados con lo transitorio y lo adjetivo, perdiendo de vista la tremenda cuestión vital del petróleo y su amenaza"*.

No tan sólo era el petróleo percibido como una fuente de ingreso transitoria, sino que, objetivamente, la industria petrolera era extranjera, produciendo para mercados foráneos, con un muy bajo grado de integración al país. Cabe recordar que, para el momento del inicio de la explotación petrolera, Venezuela es, quizás, el país más atrasado de América Latina, el cual está tan sólo en capacidad de aportar mano de obra poco calificada a la actividad petrolera. El enclave extranjero en el país es la mejor descripción de la industria petrolera en sus orígenes.

Si el agotamiento de las reservas era inminente, la industria era

extranjera y muy poco integrada, lo lógico era seguir una política petrolera que buscara maximizar en el corto plazo el ingreso fiscal petrolero para destinarlo al desarrollo no-petrolero perdurable. Así, la relación entre el Estado, el cual reclamaba la máxima renta por el recurso de su propiedad, y las empresas concesionarias extranjeras, las cuales buscaban obtener la máxima rentabilidad de sus inversiones en el país, fue, por su esencia, una relación tensa, antagónica y hostil.

La percepción ideológica de la relación del petróleo con la economía nacional, la cual dio pie a la política de orientación nacionalista y rentista, se materializó en instituciones que condicionaron el desarrollo del sector hasta llegar a su estatificación.

La tensión creciente entre el Estado y las empresas concesionarias, en la medida en que el país tomaba conciencia de su potencial petrolero, queda de manifiesto que, en el período entre 1920 y 1938, se aprobaron ocho Leyes de Hidrocarburos. Cada una de ellas representó un avance en la posición rentista del Estado, respecto a las muy favorables condiciones en las que se otorgaron las primeras concesiones en el país.

La creciente presión rentista estatal tuvo un alto en el conjunto de acuerdos alrededor de la Ley de Hidrocarburos de 1943. Por un lado, las empresas quedaron sujetas a la soberanía impositiva venezolana, en particular al pago del impuesto sobre la renta, cuya primera Ley data de 1942. Además, los contratos de concesión contemplaron el pago de una tasa de regalía de 1/6, similar a las más altas pagadas en los EE.UU. para la época. La suma de la regalía, más

Condiciones políticas apropiadas permitieron que el Estado asumiera el control directo de las operaciones de una industria petrolera diezmada, después de quince años de desinversión, en enero de 1976.

el impuesto sobre la renta y otros impuestos menores, daba una participación al Estado cercana al 50%, en las ganancias operativas de las concesionarias. Participación que se hizo ley con la reforma de la Ley de ISLR de 1948, dando pie al mundialmente famoso acuerdo de 50:50. Adicionalmente, las compañías se comprometieron a construir en el país las refinerías para procesar el crudo venezolano, lo cual dio origen al complejo refinador de Paraguaná. Por su parte el Estado venezolano renovó todas las concesiones otorgadas a la fecha por cuarenta años.

Reglas distributivas e institucionales percibidas como estables y un horizonte de inversión de largo plazo, crearon las condiciones para la fase de más vigorosa inversión y crecimiento de la industria petrolera en el país, hasta el presente. Entre 1943 y 1958, la producción se multiplicó por cinco, llegando a 2.5 millones de barriles diarios; el acervo de capital por tres, y el empleo por dos, llegando a unas 45 mil personas.

La fase de estabilidad institucional, inversión y crecimiento que se originó en los acuerdos alrededor de la Ley de 1943 llegó a su fin en 1958. En este año, el Decreto Sanabria excluyó la regalía para el cálculo del 50:50, con lo cual la distribución pasó a ser 60:40 en favor del Estado venezolano. Además, la política de "no más concesiones" de Pérez Alfonzo, en el gobierno de Betancourt, implicó, no tan sólo que no se otorgaran nuevas concesiones en la era democrática, sino que no se renovarían a mitad de período, como estaba previsto, las concesiones otorgadas en 1943. Así, se aumentaba la presión fiscal y se acortaba en el

tiempo el horizonte de la inversión transnacional en el país.

La creación de la OPEP, en 1960, permitió que los países exportadores en desarrollo coordinaran sus políticas de presión sobre las empresas de los países desarrollados. En 1967 se crearon los precios de referencia fiscal. El aumento de éstos, junto con el aumento de la tasa de ISLR, incrementó continuamente la participación fiscal de 60% a mediados de los sesenta a 94% en 1974. El aumento de la participación fiscal, junto con la caída de los precios hasta principios de los setenta, estranguló la rentabilidad del capital petrolero internacional en el país.

La creciente presión fiscal, el no otorgamiento de nuevas concesiones y la no renovación de las originales, provocó que el capital transnacional detuviera su inversión neta en el país a lo largo de los sesenta, hasta la nacionalización. De hecho, se inició la transferencia de plantas y equipos a otras zonas geográficas, lo cual se detuvo con la Ley de Reversión de 1971.

La producción siguió creciendo, mediante una explotación muy intensiva de los yacimientos, hasta llegar a un máximo histórico de 3.7 millones de barriles diarios en 1970, para colapsar después, consecuencia de dos lustros de desinversión. La contraparte de esta contracción en la oferta, mientras la demanda crecía sostenidamente, fue el aumento en los precios, que culminó en la súbita escalada de finales de 1973, apropiada como participación fiscal en los países de la OPEP.

Los eventos del último trimestre de 1973 significaron la estatificación de facto de la industria

petrolera, ya que el Estado pasó a fijar en forma unilateral el nivel de producción y el precio de venta, con lo cual, las empresas transnacionales se transformaban, efectivamente, en operadoras. Condiciones políticas apropiadas permitieron que el Estado asumiera el control directo de las operaciones de una industria petrolera diezmada, después de quince años de desinversión, en enero de 1976.

Con la maximización de la renta y el control estatal de la producción, se llegaba al final exitoso, en sus propios méritos, de una era en la evolución de la política petrolera nacional. De hecho, la tesis del agotamiento de las reservas resultó una profecía autocumplida. La falta de inversión, en particular en exploración, por parte de las transnacionales, una vez que se hizo evidente que sus años en el país estaban contados, disminuyó la incorporación de nuevas reservas. Y creó la percepción objetiva de agotamiento definitivo del petróleo en el país. A mediados de los setenta el país se preparaba para entrar, finalmente, en la era post-petrolera. A tal fin se orientaron los ingentes recursos fruto de la maximización de la renta petrolera. El país se percibía sin futuro en el petróleo.

II

En los años transcurridos desde la nacionalización, ha ido cambiando radicalmente la percepción de la relación del petróleo con la economía nacional. Por un lado, la intensa campaña exploratoria después de la nacionalización y el desarrollo y asimilación de nuevas técnicas de exploración y producción, han permitido incorporar ingentes cantidades de crudos convencionales. Las reservas de crudos convencionales del país se han cuadruplicado, mientras la producción se acerca al récord histórico de 3.7 millones de barriles diarios, el cual será sobrepasado en algún momento el año que viene. Además, se ha evaluado la magnitud de las reservas recuperables de la

PDVSA, de ser una empresa productora y exportadora de petróleo desde Venezuela, se ha transformado en una transnacional con operaciones hasta el consumidor final en sus principales mercados.

Faja Petrolífera del Orinoco y se ha constatado que pueden ser desarrolladas y transformadas en productos finales a los precios actuales. Si a las reservas probadas de crudos convencionales se les añade el estimado más conservador de reservas probables y las reservas recuperables de la Faja, se puede afirmar que, desde un punto de vista práctico, las reservas petroleras del país se pueden considerar infinitas. Se hace evidente que el país tiene un futuro en el petróleo, si así lo desea.

Por otro lado, la nacionalización permitió correr el velo ideológico que nos impedía ver cómo la industria petrolera se había ido haciendo venezolana. Después de sesenta años de operaciones, el país y, en la medida que éste se desarrollaba, la industria se habían ido nutriendo de profesionales y técnicos venezolanos, más allá de la mano de obra con baja calificación aportada inicialmente. De hecho, para el momento de la nacionalización, la práctica totalidad de los cuadros directivos y gerenciales eran venezolanos, lo cual contribuyó a hacer el proceso poco traumático.

Además, en estos veinte años, el país ha sido testigo del proceso, liderizado y ejecutado por venezolanos, de transformar la corporación, diezmada al momento de la nacionalización, en una corporación mundial de primer orden. Huelga aquí entrar en detalles en cuanto a la magnitud e importancia mundial de PDVSA. Baste decir que, en base a indicadores objetivos en diferentes esferas del negocio y la evaluación de firmas especializadas, PDVSA está en el podio de las empresas petroleras mundiales. PDVSA, de ser una

empresa productora y exportadora de petróleo desde Venezuela, se ha transformado en una transnacional con operaciones hasta el consumidor final en sus principales mercados.

Así, no tan sólo tenemos una base de recursos que le permiten a Venezuela ser un país petrolero de largo plazo, sino que el país tiene una empresa de primer orden para desarrollarlas, transformarlas y comercializarlas internacionalmente.

Finalmente, en la medida en que el país ha ido viendo a la industria petrolera con otros ojos, se ha puesto de relieve el grado de integración de la industria petrolera a la economía nacional. La industria se fue integrando como parte de un proceso natural en las áreas de operaciones. Con el tiempo, en cuanto el país se desarrollaba y era capaz de ofrecer una cantidad cada vez mayor de bienes y servicios a las empresas transnacionales, se fue conformando un tejido de empresas conexas. Este proceso natural se vio potenciado por la actitud ex-profeso de PDVSA de estímulo al proveedor nacional. Esta política ha consistido en brindar asistencia gerencial y técnica a los proveedores nacionales y preferirlos en condiciones de igualdad de precio y calidad respecto a suplidores foráneos.

El desarrollo de un sector conexo nacional ha permitido, no tan sólo potenciar el impacto económico de la actividad petrolera, sino ampliar la base constituyente que en el país apoya una política petrolera orientada a expandir la actividad, dada nuestra base de recursos y el potencial de nuestra industria petrolera.

En síntesis, en las últimas dos

décadas, se han revertido los pilares que sustentaron la política petrolera que culminó en la nacionalización. De la percepción de escasez, se ha pasado a la constatación objetiva de la muy extensa base de recursos de hidrocarburos del país. Del enclave extranjero, se ha pasado a la industria petrolera nacional integrada al aparato productivo doméstico.

III

El cambio en la percepción de la relación del petróleo con la economía nacional ha devenido, gradualmente, en una nueva orientación de la política petrolera. La reorientación de la política petrolera ha sido gradual, en la medida en que ha tomado tiempo que el liderazgo nacional asimile la nueva realidad del petróleo y su relación con el país. De una política que tuvo como norte maximizar la renta, ante el inminente agotamiento de las reservas, se ha pasado a una política que tiene como orientación el desarrollo de las vastas reservas del país en el largo plazo, maximizando el valor agregado y el impacto sobre la economía nacional.

Esto se traduce, en primer lugar, en una política de precios que haga competitivo el petróleo venezolano y asegure el desarrollo de la producción en el largo plazo. Para ello, la variable de ajuste ha de ser la renta o participación fiscal por barril. Así como en el pasado fue el aumento de la participación fiscal por barril el objetivo central de la política petrolera, aun a expensas, como lo fue, del desarrollo de la actividad productiva y el colapso de la producción, hoy en día, el objetivo central es la expansión de la actividad, de acuerdo con nuestra base de reservas y bajos costos de producción, a expensas de la participación fiscal por barril. Esto es, el país debe aspirar a la máxima renta por barril que asegure mercados crecientes para nuestro petróleo, dada la demanda de energía y la oferta de otras fuentes de energía y de pe-

Hoy en día, el objetivo central es la expansión de la actividad, de acuerdo con nuestra base de reservas y bajos costos de producción, a expensas de la participación fiscal por barril.

tróleo de otras regiones.

Una segunda vertiente de la nueva orientación de política petrolera se puede sintetizar en el concepto de integración. Tanto en lo que se refiere a la reintegración vertical del mercado petrolero internacional como a la integración del sector petrolero a la economía nacional. El propósito básico de la integración es el de la estabilización, tanto del mercado internacional como de la relación del sector petrolero con el resto del país. La estabilización, así entendida, crea las condiciones para el crecimiento armónico del sector petrolero nacional en el largo plazo.

La nueva política petrolera contribuye a la reintegración vertical del mercado petrolero, en primer lugar, por el movimiento aguas abajo de PDVSA en sus principales mercados y, como contraparte, por la apertura del sector petrolero nacional a la inversión de las empresas petroleras de los países consumidores. La reintegración vertical del mercado contribuye a incrementar los flujos de oferta junto con la demanda, y por ende a estabilizar los precios. La estabilización del mercado petrolero y el crecimiento sostenido de la demanda redundará en beneficio de los países con grandes reservas y una estrategia de incremento de la producción en el largo plazo como Venezuela.

En cuanto a la integración del sector al país, la política petrolera se ha orientado a fomentar el desarrollo del tejido industrial alrededor de la industria petrolera. No tan sólo incentivando la oferta y la demanda de bienes y servicios de origen nacional por parte de la industria petrolera, sino estimulando la industrialización en el país

de hidrocarburos, en particular del gas. Además, está la apertura de la industria petrolera a la inversión privada nacional, tanto de empresas como de personas naturales. La vinculación creciente del capital privado nacional a la actividad productiva petrolera amplía y nutre la base constituyente que en el país apoya la nueva orientación de la política petrolera, lo cual contribuye a darle estabilidad política a su implantación.

La apertura del sector petrolero nacional a la inversión privada es denominador común de la política de integración internacional y nacional. La política de apertura persigue tener acceso a tecnologías, mercados, financiamiento, y ampliar la capacidad de ejecución de PDVSA. Además, tan importante como todo esto, con la apertura se persigue estimular la competencia y aumentar la eficiencia del sector petrolero nacional.

La nueva orientación de política petrolera, fruto de la reinterpretación de la relación del petróleo con la economía nacional, se ha materializado en cambios institucionales concretos, los que han redireccionado la evolución del sector.

IV

La primera señal de cambio en la política petrolera se dio en 1986, diez años después de la nacionalización, cuando Venezuela, en el contexto de los países de la OPEP, decidió reducir los precios, y así la renta por barril, de forma tal de dejar de perder mercados respecto a otras fuentes de energía y el petróleo de otras regiones. En la primera mitad de la década de los ochenta, Venezuela, y la OPEP en su conjunto, habían reducido la producción para defender la renta

por barril, después de la segunda escalada de precios en 1979. El país llegó a una producción mínima de 1.7 millones de barriles diarios en 1985, menos de la mitad de la de 1970.

El segundo hito en la nueva dirección de la política petrolera, el cual expresa una posición más internalizada por el liderazgo nacional, es el inicio del plan de expansión de la actividad de la industria petrolera en 1990. Esto representó un salto cuántico en el nivel de inversiones de la industria petrolera en el país y se ha traducido en un aumento de más del 50% de la capacidad de producción que se mantuvo después de la nacionalización. La materialización del plan de expansión de actividad, el cual se revisa anualmente, ha implicado que la producción se duplique respecto a la de hace diez años, y el plan apunta a duplicar la producción actual en la próxima década.

Consistente con el cambio de orientación en la política petrolera, se ha modificado el marco fiscal del sector. La primera reforma, aprobada por el Congreso en 1991, consistió en reducir la tasa de ISLR para los proyectos de crudo extra-pesados y de gas costa afuera de 67.7% a 34. Por primera vez, el Estado venezolano reducía la carga tributaria para estimular la actividad productiva petrolera.

La segunda, y más importante, reforma fiscal consistió en la eliminación gradual y progresiva del Valor Fiscal de Exportación en 1993. Esta sobretasa impositiva, herencia de los Precios de Referencia Fiscal, condenaba a la atrición al sector petrolero venezolano, al no hacer viable tan siquiera la reposición del potencial de producción. La eliminación del VFE ha dado oxígeno financiero al sector y ha hecho posible la materialización del programa de expansión con mínimo endeudamiento.

Si bien la participación fiscal se ha reducido de alrededor de 85% a 65%, el aumento de producción que esto ha permitido ha más que

El petróleo, no sólo como primera fuente de ingresos fiscales, sino también como primera industria del país, será, de nuevo, la principal fuerza propulsora de un segundo impulso modernizador en las próximas décadas.

compensado la menor carga fiscal. En la medida en que se duplique la producción en el mediano plazo, la contribución fiscal petrolera se duplicara a los precios actuales. Aumento de producción que simplemente no hubiera sido posible de mantenerse el VFE.

La otra vertiente de la nueva orientación de política se ha materializado en la integración internacional y nacional. La integración aguas abajo en el exterior o internacionalización, a través de la compra, total o parcial, de terminales, refinerías y redes de distribución en el exterior, se ha traducido en que PDVSA es la tercera empresa mundial en capacidad de refinación, dividida en partes iguales entre Venezuela y el exterior, y es también la tercera en ventas directas al detal en los mercados de América y Europa. Sirvan estos dos como indicadores del muy alto grado de integración vertical internacional de la Corporación.

En cuanto a la integración de la industria petrolera al país y su demanda de bienes y servicios, es necesario destacar, en primer lugar, que, de los servicios de ingeniería contratados, 80% son de origen nacional, lo cual representa un 90% de la capacidad de este sector. El cual, obviamente, se expandirá con el crecimiento de la inversión y la actividad petrolera. En cuanto a la demanda de materiales y equipos, éstos son de origen nacional en alrededor de un 50% y se ha identificado un potencial de sustitución de importaciones que podría llevar este porcentaje a 80%. Aquí hace falta profundizar la interacción entre la industria conexas y el sector petrolero para aumentar la participación nacional en función de este potencial. La

actividad de la industria suplidora crecerá, en cualquier caso, con la expansión petrolera.

Tan importante como el desarrollo del sector suplidor, en la conformación de un tejido industrial alrededor de la industria petrolera, es el desarrollo de las actividades aguas abajo, en particular en las actividades que se desprenden de la industrialización del gas. Las industrias que se nutren de este insumo, como la química y la petroquímica y la de cemento, cerámica y vidrio, representan hoy en día 1/3 de nuestras exportaciones no-petroleras, cuando su monto era despreciable hace tan sólo diez años. Se pone de manifiesto la vocación natural de la economía venezolana a ser competitiva en este tipo de bienes.

Finalmente, es de destacar la apertura del sector a la inversión privada en las áreas reservadas al Estado, bien mediante convenios operacionales o a través de asociaciones estratégicas con la empresa estatal. Hoy en día, treinta y tres campos son operados y ocho áreas están siendo exploradas a riesgo por empresas privadas, y el Congreso ha aprobado cuatro asociaciones estratégicas entre PDVSA y capital privado para el desarrollo de la Faja. En total, se trata de cincuenta y ocho empresas privadas, de las cuales quince son venezolanas, operando en el segmento de producción. Tan importante como esto, desde un punto de vista cualitativo, es la posibilidad de inversión de personas naturales en estos negocios a través de fondos de inversión colectiva. Veinte años después de su estatificación, se está haciendo realidad la nacionalización de la industria petrolera venezolana.

V

La orientación de política petrolera que sintetiza la frase "Sembrar el Petróleo" consistió en "sacar la máxima renta" del petróleo, para destinarla al desarrollo de la economía no-petrolera. Fundamental para esta orientación de política fue la percepción de que el país no tenía futuro en el petróleo. Esta política fue muy exitosa en sus propios méritos, en la medida en que se maximizó la renta petrolera por barril. El gasto por parte del gobierno de una renta petrolera siempre creciente, hasta alcanzar su máximo en la década de los setenta, fue la principal fuerza motriz del proceso modernizador que transformó la Venezuela rural y atrasada de principios de este siglo, en la Venezuela urbana y moderna de hoy en día. Sin embargo, la contraparte de la estrategia de maximizar la renta fue el colapso de la industria petrolera, la drástica contracción del mercado para nuestro petróleo y que, en última instancia, se acentuara la percepción de que el país no tenía futuro en el petróleo. El colapso de la industria y la renta petrolera hicieron parecer como inevitable el tránsito hacia la Venezuela post-petrolera.

Las bases de sustentación de la política petrolera de orientación rentista se han revertido en las últimas dos décadas. La abundancia de reservas de petróleo y el grado de desarrollo del país hacen posible diseñar una estrategia de desarrollo de la producción de petróleo en el largo plazo, con importantes efectos multiplicadores domésticos. Para esto, ha sido necesario adecuar el nivel de precios, a fin de asegurar un mercado en expansión para nuestros crudos y productos. El petróleo, no sólo como primera fuente de ingresos fiscales, sino también como primera industria del país, será, de nuevo, la principal fuerza propulsora de un segundo impulso modernizador en las próximas décadas. ■