

Política petrolera

Una polémica necesaria

Ramón Espinasa
Bernard Mommer

INTRODUCCION

En las últimas semanas —más precisamente: desde el nombramiento de Andrés Sosa Pietri como presidente de Petróleos de Venezuela (PDVSA)— ha surgido una polémica pública sobre política petrolera. Este hecho constituye una verdadera novedad dentro del ambiente político nacional; pues desde la nacionalización nos hemos venido acostumbrando a una política petrolera oficial definida en los más estrechos círculos del Ministerio de Energía y Minas (MEM), implementada administrativamente y aceptada sin discusión pública por parte de PDVSA. Sólo por declaraciones y artículos de ex-ejecutivos de la industria petrolera nacional —en primer lugar de Alberto Quirós Corradi— el ciudadano común se enteraba de la existencia de una política petrolera la que, en condiciones democráticas, debería definirse y elaborarse por la vía del análisis, de la discusión y de la polémica pública.

Pareciera que el saludable consenso nacional que se logró en el momento de la nacionalización se había convertido luego en un paralizante monopolio oficialista en todo lo que atañe al petróleo. Y en la polémica actual tampoco han faltado las voces que hacen un llamado a la moderación y prudencia al tratar una "materia tan delicada". ¿Delicada? Desde la nacionalización cada barril de petróleo es nuestro, desde el subsuelo y hasta su exportación y, más aún, el país dispone de una importante flota petrolera y de una capacidad de refinación significativa en el exterior. Somos definitivamente dueños de nuestro petróleo. ¿Qué puede haber de "delicado" en que venezolanos discutan con venezolanos sobre el futuro del petróleo venezolano, de importancia crucial para Venezuela?

Salta a la vista que la polémica pública actual no se está desarrollando entre diferentes fracciones políticas, sino entre dos

instituciones: el MEM, encabezado por Celestino Armas, y PDVSA, presidida por Andrés Sosa. Aclaremos entonces primero la función y el papel de cada una de estas instituciones.

EL MEM: EL PETROLEO COMO FUENTE RENTISTICA

El papel histórico del Ministerio de Energía y Minas consistió en la defensa de los intereses de Venezuela como propietaria del recurso natural frente a los consumidores y productores extranjeros. Así, la política petrolera venezolana era esencialmente rentista; su larga historia puede resumirse como un proceso de maximización del petróleo como fuente rentística. La culminación de este proceso requería, en definitiva, que el dueño del recurso natural —el Estado venezolano— controlara las variables decisivas en la determinación de la remuneración del recurso natural: la renta por barril —por ende, los precios y los volúmenes de producción. Es por esta vía que se llegó a la nacionalización de las concesionarias extranjeras; solamente una empresa nacional y estatal permitía la manipulación óptima de todas las variables determinantes de la renta. El MEM se define así como el asiento institucional de la Venezuela petrolera rentista.

Por otra parte, el éxito de nuestra política petrolera nacionalista requería de la actuación solidaria con los demás países petroleros que se encontraban objetivamente en una situación análoga a la de Venezuela; de allí la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el cartel de los Estados terratenientes petroleros. La culminación de la política petrolera rentista —la nacionalización— se produjo así como un fenómeno simultáneo en toda el área de la OPEP.

EL CARTEL INTERNACIONAL DEL PETROLEO

Ya mucho antes de fundarse la OPEP existía un Cartel Internacional del Petróleo, el cartel de los productores, integrado por las grandes compañías petroleras internacionales. En colaboración con los organismos estatales de control de producción en Norteamérica este cartel práctico, durante décadas, un control mundial de la producción, imponiendo precios relativamente estables y altos.

Precios relativamente altos desde el punto de vista del capital productor y sus tasas de beneficio, más no de los países petroleros; con todo, la demanda a lo largo del siglo era de un dinamismo extraordinario, de manera que para el rentista era obvio que se podía aumentar muy significativamente la renta por la vía de precios mayores, al limitarse la oferta más allá de las restricciones impuestas por el Cartel de los productores transnacionales.

Esta posición de los países petroleros adquirió relevancia práctica a partir de 1959 cuando los precios empezaron a debilitarse. Restringir la oferta era el problema. Ello se logró al defender la OPEP —fundada precisamente en 1960— exitosamente la renta por barril en contra de los precios en baja. A las ganancias menores las compañías respondieron con inversiones menores y, por ende, con una oferta relativamente menor. Quizás el caso venezolano es el más dramático. La actividad inversionista de la industria petrolera se paralizó por completo ya a partir de 1959. La infraestructura montada en los años anteriores permitió todavía aumentos modestos de los volúmenes de producción hasta 1970; sin embargo, luego se produjo una caída vertiginosa del potencial en más de un millón de barriles diarios. Es en estos mismos momentos que se llegó a los límites de las capacidades instaladas en toda el área de la OPEP, lo que permitió imponer los vertiginosos aumentos de la renta y de los precios en la década de los setenta.

LOS LIMITES DE LA RENTA PETROLERA: LA DEMANDA

Luego de décadas de tendencia siempre ascendente de la renta, ahora los países petroleros llegaron a conocer el límite absoluto de ésta. Extrapolando mecánicamente la experiencia pasada impusieron precios de fantasía que no guardaban relación, ni con el costo de fuentes alternas de energía, ni con el poder de compra de los consumidores. Así, al iniciarse la década de los ochenta, la alta renta por barril ya no compensaba la reducción de la demanda.

Es en esta situación tan desventajosa —de volúmenes y precios en vertiginoso descenso— que la OPEP tuvo que enterarse del nuevo papel que obligadamente tendría que asumir en el mercado mundial de petróleo, ahora depri- mido: el papel de un cartel de productores.

LA OPEP COMO CARTEL DE PRODUCTORES

El antiguo binomio Cartel Internacional del Petróleo/Gobierno estadounidense fue desmantelado, por un lado, por la acción nacionalizadora de la OPEP. El control de

producción estatal, por otro lado, fue desmantelado por el gobierno estadounidense (y canadiense) como respuesta a la ofensiva de la OPEP. Esta organización era responsable del nuevo nivel de los precios y nadie más interesado que ella en mantenerlo; por lo tanto, los productores de América del Norte, de allí en adelante, producirían siempre a plena capacidad. La misma posición fue asumida, por ejemplo, por el Reino Unido con respecto a su producción en el Mar del Norte.

Esta nueva situación sólo se hizo sentir cuando se inició la pronunciada baja de la demanda a principios de los ochenta. Es ahora que la OPEP tuvo que percatarse que, efectivamente, quiera o no, ella sola tenía que cargar con ésta y con el problema de estabilizar los precios a un nuevo, comparativamente muy reducido nivel.

Uno puede preguntarse —sobre todo en estos tiempos neo-liberales— si realmente se requiere o conviene un control de producción en el mercado mundial de petróleo. La respuesta es sí. Los argumentos —conservacionistas y económicos— se encuentran por toneladas en la literatura que se produjo sobre el tema durante las décadas de control estatal de la producción en los EE.UU. Y en cuanto a los países petroleros, los argumentos económicos —en primer lugar, la inestabilidad extrema de los precios del petróleo en condiciones de libre competencia— se potencian dada la importancia extraordinaria del petróleo en sus economías

nacionales.

VENEZUELA Y LA OPEP

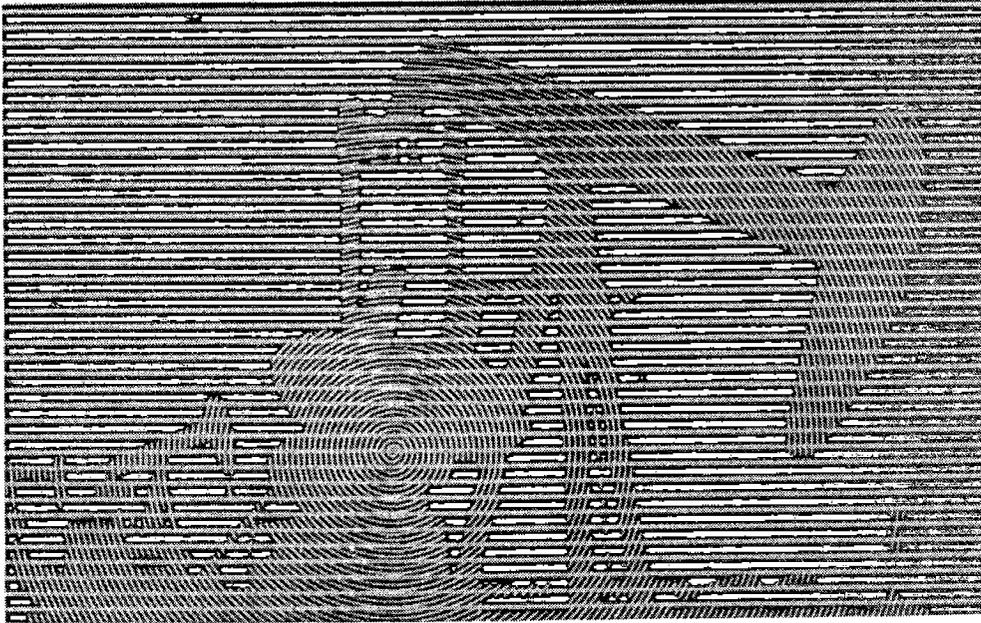
El interés de Venezuela en precios relativamente altos y estables es vital. Por lo tanto, con el breve análisis que presentamos, ya podemos responder a las interrogantes centrales de la polémica actual: ¿Le conviene a Venezuela el sistema de cuotas impuesto por la OPEP? Y, más aún, ¿le conviene a Venezuela seguir dentro de la OPEP?

La respuesta es que Venezuela no tiene otra alternativa que permanecer en

preciable o, cuando menos, se subestimaba. Pareciera que sólo valía como fuente rentística, para financiar el desarrollo del sector no-petrolero.

Sin embargo, con la nacionalización se llegó al límite del potencial del petróleo en cuanto fuente rentística, al mismo tiempo que el petróleo como actividad productiva, al fin, obtuvo la ciudadanía venezolana, con asiento institucional en PDVSA. Una nueva y despreciada evaluación del recurso natural disponible reveló un enorme potencial: Venezuela puede producir sostenidamente un múltiplo de los volúmenes actuales. Desarrollar este potencial

llevará décadas y producirá importantes efectos multiplicadores; contrariamente al prejuicio rentista la industria petrolera acusa, en comparación con otras actividades industriales del país, un alto grado de integración con la economía nacional. Y ello sin hablar de los efectos multiplicadores potenciales de una industrialización "aguas abajo": la



la OPEP y participar activamente en su mejor funcionamiento como organismo regulador de la producción y estabilizador de los precios. Ello implica necesariamente —formal o informalmente— un sistema de cuotas, además de un acuerdo básico sobre los niveles deseables de los precios.

El problema consiste entonces en definir la política petrolera venezolana en este contexto: ¿cuáles son los precios y los volúmenes de producción que más nos convienen?; ¿cómo hacer valer nuestro punto de vista dentro de la OPEP?

PDVSA: EL PETROLEO COMO ACTIVIDAD PRODUCTIVA

En Venezuela, como en la OPEP en general, durante décadas la política petrolera se concentraba en encontrar vías y métodos para imponer restricciones y controles a la expansión dinámica de la actividad productiva en manos del capital extranjero. Desde esta perspectiva el petróleo en cuanto actividad productiva estaba valorada más bien negativamente. Su contribución directa al desarrollo económico del país, por ejemplo, se des-

industria petrolera representa una típica "industria industrializante".

UNA POLITICA PETROLERA INTEGRAL: RENTISTA Y PRODUCTORA

El petróleo ya era una fuente rentística prodigiosa durante las décadas previas a la nacionalización; y no menos prodigiosa era su contribución directa al desarrollo en cuanto actividad productiva, incluso en manos extranjeras aunque, con mentalidad rentista, nunca quisimos admitirlo. Indudablemente, la nacionalización aumentó el poder potencial del petróleo en ambos aspectos.

Sin embargo, siguió prevaleciendo la tendencia del pasado, es decir, sacrificar el potencial del petróleo como actividad productiva a favor del petróleo como fuente rentística. Una política rentista desmesurada tuvo como consecuencia que tuvieron que imponerse severos recortes a la producción, precisamente cuando la industria se había recuperado —luego de cuantiosas inversiones— del deterioro en el cual se encontró en el momento de su

nacionalización.

Lo que Venezuela necesita después de la nacionalización es una política petrolera integral, rentista y productora. Tal política es posible; las condiciones concretas del mercado mundial del petróleo permiten niveles de precios que a la vez garantizan una renta significativa por barril y un aumento continuo de la demanda de petróleo venezolano. Es decir, por esta vía disfrutaríamos de una renta creciente en el tiempo y seguiríamos desarrollando el petróleo como actividad productiva. Por ejemplo, el precio que se propone actualmente la OPEP, de US\$ 18 por barril, serviría perfectamente para este propósito.

Semejante política se ve amenazada por la posibilidad —muy real— que se repita el ciclo del pasado más reciente. Es decir, dada la limitada capacidad de producción de la OPEP existe la amenaza que dentro de pocos años se produzca una nueva explosión de los precios y, luego, una nueva baja de la demanda con los efectos desastrosos ya señalados sobre el desarrollo de la industria petrolera. Venezuela, para garantizar el deseable desenvolvimiento continuo y sin sobresaltos del mercado mundial necesita ampliar ya su capacidad productiva, del todo de acuerdo con el reciente anuncio del Presidente de la República. Más aún, Venezuela tiene que promover y apoyar políticas análogas en los demás países miembros de la OPEP, sobre todo entre aquellos que disponen de altas reservas probadas. Venezuela sola no puede impedir aumentos explosivos e indeseables de los precios.

Como regla general, un cartel de productores sólo excepcionalmente produce a plena capacidad; para poder ejercer su función reguladora necesita siempre de un colchón de capacidades ociosas.

EL CAPITAL PRIVADO Y EXTRANJERO EN EL SECTOR PETROLERO

Es preciso referirnos brevemente a la discusión que ha habido sobre la posible participación del capital privado y extranjero en la industria petrolera nacional, considerados por algunos como amenaza de "desnacionalización". En primer lugar, de nuestro análisis se desprende que la nacionalización representó la culminación de la política petrolera rentista tradicional, imponiendo Venezuela su soberanía como propietaria del recurso natural. En consecuencia, la participación del capital privado y extranjero en este sector no tiene por qué afectar la esencia de la nacionalización, siempre y cuando se mantiene al margen de la determinación de la renta.

Es decir, la participación del capital privado y extranjero en la producción de hidrocarburos se tiene que realizar en la forma de contratos de servicios u otra semejante, de manera que en la determinación de su remuneración se excluye la variable crítica: los precios del petróleo. Por otra parte, en las actividades "agua abajo" ya no está presente el problema de la remuneración del recurso natural, así que tal participación no representa problemas particulares.

Ahora bien, ¿por qué la participación del capital privado y extranjero? Primero, en cuanto al capital extranjero, porque el pleno desarrollo de la actividad productiva implica la internacionalización de PDVSA, es decir, la inversión de capitales en el exterior, por regla general en asociación con capitales extranjeros. La industria petrolera ha sido, y tiende a ser de nuevo, una industria integrada internacionalmente, del pozo hasta la venta al consumidor final. La contrapartida de la asociación en el exterior, consolidando el negocio, serían asociaciones correspondientes dentro de Venezuela.

Segundo, si bien el país dispone de importantes recursos técnicos y humanos precisamente en el área petrolera, sin embargo, con la ampliación de nuestra capacidad de producción, transporte y refinación éstos son insuficientes; además, se trata ahora de petróleo cada vez más pesado que plantea nuevos retos tecnológicos. Ello es más cierto aún en cuanto al desarrollo de nuevas inversiones "aguas abajo", como en petroquímicos, químicos y plásticos o, muy concretamente, en el caso de la proyectada planta de gas licuado para la cual no existe experiencia previa en el país.

Precisamente la existencia de recursos humanos calificados en esta área garantiza que el capital extranjero contribuye al fortalecimiento de la actividad productiva nacional. Que éste sea efectivamente el caso depende de nuestro propio empeño. Para el pleno desarrollo del petróleo en cuanto actividad productiva la participación del capital privado y extranjero en la industria petrolera nacional es una necesidad objetiva.

LOS PRECIOS DE LOS DERIVADOS EN EL MERCADO INTERNO

Es éste también el lugar para referirnos de una vez a otro problema muy discutido: los precios en el mercado interno de los derivados de hidrocarburos. Como se sabe, el gobierno nacional se comprometió con el FMI a elevarlos a niveles internacionales.

¶ Pero veamos. Los precios internacionales del petróleo tienen dos com-

ponentes: uno que corresponde a los costos de producción, y otro que corresponde a la remuneración del recurso natural. Ahora bien, siendo el petróleo de propiedad pública en nuestro país, el venezolano no tiene por qué remunerar el recurso natural: es suyo. Todo lo que sí tiene que exigirse, es un precio que remunera adecuadamente al capital productor. Dicho de otra manera, no hay ninguna razón de elevar los precios de los derivados a los niveles internacionales; y tampoco es cierto que puede calificarse de "subsidio" el hecho de que los consumidores venezolanos disfrutan de la ventaja de ser propietarios comunes del recurso natural.

Por otra parte, la energía barata indudablemente estimula el desarrollo de actividades industriales intensivas en energía, eventualmente orientadas a la exportación. Indirectamente exportamos así energía barata lo cual, por lo menos hasta ciertos límites a determinarse en cada caso, es un hecho deseable: si bien perdemos entonces como rentistas, ganamos como productores —del todo de acuerdo con una vieja consigna que no ha perdido todavía su validez: sembrar el petróleo.

CONCLUSIONES

La política petrolera tradicional, de orientación rentista, tiene que ceder el paso a lo que llamamos una política petrolera integral, de orientación rentista y productora. Tal política, mucho más compleja, necesita también de una restructuración del cuadro institucional y legal heredado del pasado. En la actualidad todavía le corresponde única y exclusivamente al MEM la definición de la política petrolera nacional, y a PDVSA simplemente la ejecución de la actividad productiva. Una política petrolera integral necesita, en cambio, de algún organismo o comité de obligada consulta para el Ministro de Energía y Minas, con representación de Petróleos de Venezuela y del sector privado vinculado a la industria, donde se formula, se discute y se analiza permanentemente la política petrolera del país.

La vigencia del petróleo como fuente rentística es y seguirá siendo de importancia extraordinaria; para todo el futuro previsible continuará representando la principal fuente de divisas del país. Sin embargo, ésta su importancia desde la nacionalización tiene que compartirla con el petróleo como actividad productiva; para todo el futuro previsible representará, con una política acertada, la fuerza motriz más importante en el proceso de industrialización de Venezuela. Ojalá que la polémica pública actual contribuya para que así sea.