

LOS RIESGOS DE PRIVATIZAR PDVSA

Las compañías petroleras extranjeras parecen estar apostando a que PDVSA pueda aislar sus actividades del desarrollo de las otras partes del escenario político y económico venezolano. ¿Es esto realista?

Después de la nacionalización de la industria petrolera en 1975 quedó un solo actor: el Estado. El Ministerio de Energía y Minas (MEM) se hizo cargo definitivamente de las decisiones políticas, con el Ministro, representante del Estado, como único accionista de Petróleos de Venezuela (PDVSA). A PDVSA, cien por cien estatal, se le concibió únicamente como operadora. Desde entonces formalmente nada ha cambiado. En la práctica, la situación se ha revertido radicalmente.

LA CAIDA DE LOS MITOS

Esta situación se entiende por el completo fracaso de la política petrolera tradicional. La política petrolera venezolana tenía dos líneas básicas: la maximización de la renta, por una parte, y *sembrar el petróleo*, por la otra. Después de haber sido notablemente exitosa por décadas, la política de sembrar el petróleo se hizo seriamente problemática apenas unos años después de la explosión de los precios y de la renta en 1973-74. Aunque se gastaron cantidades enormes y crecientes de dinero, después de 1977 se paró el crecimiento de la economía. No sólo se agotó toda la renta petrolera actual, a través de préstamos públicos, sino también se comprometió una parte significativa de la renta futura. Esto terminó en la crisis de la deuda externa y la devaluación de 1983; además nadie en Caracas era consciente de la seriedad de una crisis que todavía persiste sin que, aún, se le vea salida. En este momento, por ejemplo, los sueldos y salarios reales son un tercio de lo que eran en 1977.

La crisis de 1983 acabó también con un dogma fundamental de la política venezolana: la creencia de que una renta petrolera mayor acarrea, casi automáticamente, un mejor nivel de vida. Hoy ya nadie cree que exista tal vinculación automática; por el contrario, muchos argumentan que estos mismos aumentos extraordinarios de ingresos han podido ser el origen de la debacle, por una diversidad de razones económicas, políticas y morales. Como consecuencia la política petrolera tradicional ha perdido el apoyo

de una vasta mayoría, convencida de tal vinculación.

La política de maximización de la renta trajo como consecuencia el decaimiento de la industria petrolera. Los niveles de producción comenzaron a caer desde 1970 y PDVSA tuvo que hacer inmensas inversiones para frenar y revertir esa tendencia. Sin embargo, cuando la compañía estaba a punto de tener éxito con su política, el gobierno ordenó reducir la producción para cumplir con las cuotas de la OPEP, en su esfuerzo por contener la reducción de los niveles de precios — y de la renta—. La producción de crudos en Venezuela bajó, de 3,7 millones de barriles por día en 1970 a 1,7 millones de barriles en 1985.

Los políticos venezolanos —y no sólo ellos— no caían en la cuenta de que la maximización de la renta había alcanzado su punto más alto con la nacionalización y quedaron sorprendidos cuando la demanda, los precios y la renta colapsaron en la década de los ochenta.

El fracaso de la política económica tradicional fue completo y afectó profundamente todos los aspectos de la vida pública venezolana. En 1992 dos levantamientos militares fueron seguidos de la remoción del Presidente C. A. Pérez, acusado de corrupción, en 1993. La administración pública y las instituciones, incluyendo el MEM, quedaron —y siguen todavía— paralizados, y la mayoría de las empresas públicas están quebradas. A las empresas privadas no les ha ido mucho mejor. La única excepción ha sido PDVSA.

PDVSA Y LA POLÍTICA PETROLERA

La gerencia de PDVSA nunca estuvo particularmente involucrada en la política petrolera tradicional orientada a la renta que llevó a la nacionalización. Su experiencia era fundamentalmente operativa. A PDVSA no se le puede culpar del colapso de los ingresos petroleros que significó un verdadero desastre político y fiscal. Por el contrario, desde 1985 la demanda de petróleo venezolano ha ido creciendo y la industria ha sido capaz de

Bernard Mommer

PDVSA se convertiría en un 'comité de control' que cumpliría con los requerimientos legales de la Ley de Nacionalización, bajo la cual el Estado controla todas las actividades petroleras, pero en la práctica estaría haciendo lo contrario, controlando al Estado

exportar mayores volúmenes. La producción llega ahora a tres millones de barriles por día, muy por encima de las cuotas de la OPEP para el país, y está apuntando a cinco millones y medio para el 2005. Aunque estos crecimientos requieren fuertes inversiones, PDVSA hasta ahora ha podido obtener recursos convenciendo al Congreso de disminuir sus impuestos.

Casi por omisión, PDVSA se ha apropiado de la política petrolera venezolana. De esta manera se explica el giro desde un extremo de la política que buscaba la maximización de la renta y bajos volúmenes de producción al otro que prefiere la maximización del volumen de producción y el pago de bajos impuestos al Fisco.

Más aún, la dirección de PDVSA se ha convencido de que el capital privado externo es crucial para su política, aunque también la presión internacional ha jugado su papel. El resultado ha sido que PDVSA, primero, promovió contratos de operación con compañías internacionales para reactivar campos inactivos o marginales; luego, se hicieron las llamadas alianzas estratégicas para la explotación del gas natural y del petróleo extrapesado y, más recientemente, la licitación de ocho bloques para la exploración y producción de petróleo convencional bajo el esquema de compartir beneficios entre PDVSA y las Compañías extranjeras participantes.

Con la finalidad de atraer capital extranjero, se redujeron sustancialmente los niveles de impuestos y de renta. Sin embargo, las compañías extranjeras demandaron garantías de que estas reducciones serían permanentes. En la Venezuela actual, sólo PDVSA puede responder seriamente a tal requerimiento. En el caso de contratos de operación, esto se hizo diseñándolos como contratos de servicio

y, como tales, no sujetos a impuestos petroleros; es PDVSA la que paga, por ejemplo, los *royalties*.

En cuanto a las alianzas estratégicas, PDVSA dio una amplia garantía contractual para pagar la compensación al inversionista extranjero por cualquier 'tratamiento injusto discriminatorio' por parte del Estado, a cualquier nivel, desde los Municipios hasta el Gobierno central. Más aún, los contratos deberán estar sujetos al arbitraje internacional. Sin embargo, aunque estos términos fueron aprobados por el Congreso, la crítica pública ha sido tan fuerte que PDVSA se ha sentido obligada a buscar un planteamiento diferente.

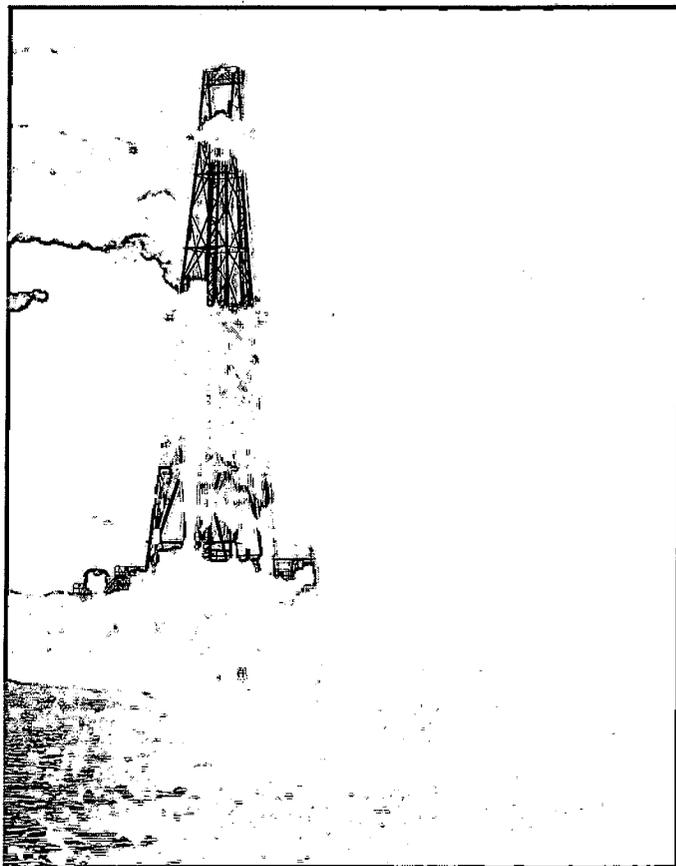
Este nuevo planteamiento está todavía en elaboración, pero su modalidad puede ya observarse en los nuevos esquemas de "compartir beneficios". Parece, en primer lugar, comprometer a PDVSA a encargarse de la administración de los recursos naturales y de los contratos. En segundo lugar, todos los mecanismos específicos de recaudación de los impuestos petroleros y de la renta quedarán incorporados en los mismos contratos; de esta manera se busca evitar, con el apoyo de PDVSA, cualquier otros impuesto distinto a los que se cobran al sector no petrolero de la economía.

Sin embargo, ¿para qué van a servir estas garantías? Esto dependerá, ante todo, de que la nueva política petrolera sea ca-

paz de dar lo que ha estado prometiendo, y que el país está esperando desesperadamente. Estos es, un *boom* sostenido de inversiones petroleras suficientemente fuerte como para generar el crecimiento económico. Pero, si la inversión y el crecimiento se debilitan (como alguna vez en el futuro es previsible), parece inevitable que el gobierno tomará, ante todo, una actitud crítica ante PDVSA. Como autora de esa política, PDVSA estaría en una posición débil para resistir las demandas de aumento de impuestos y/o el pago de dividendos. Hasta ahora PDVSA nunca había pagado dividendos. Lo hizo por primera vez en su historia en 1996.

LOS RIESGOS DE PRIVATIZAR PDVSA

Con este escenario en mente, se está conformando una presión para privatizar PDVSA en cuanto sea posible. Si esto ocurriera, PDVSA quedaría como administradora del recurso natural y de los



contratos, y el Ministerio de Energía y Minas, que fue anteriormente el foco de la política de maximización de la renta, desaparecería. En otras palabras PDVSA se convertiría en un 'comité de control' que cumpliría con los requerimientos legales de la Ley de Nacionalización, bajo la cual el Estado controla todas las actividades petroleras, pero en la práctica estaría haciendo lo contrario, controlando al Estado.

¿Es esto realista? La experiencia sugiere que aquellos países pobres exportadores de petróleo, donde hay grandes y prósperas compañías EXTRANJERAS, antes o después caen en una política de maximización de la ganancia.

Sin embargo, hay un medio para evitar esto: la entrada de capital privado NACIONAL en el sector petrolero. Esto ha sido comprendido, un poco tardíamente, por PDVSA y hay, por fin, una com-

pañía petrolera venezolana en uno de los bloques licitados recientemente. Más aún, PDVSA ha anunciado la creación de un fondo de inversión que dé a los venezolanos en general, por primera vez, la oportunidad de invertir sus ahorros en petróleo. Se pretende que el fondo arranque con la oferta de parte de la opción de PDVSA de su participación de 35% en los bloques. Si la privatización continúa, esto podría extenderse en consecuencia.

Sin embargo, aunque esto ocurra, la cuestión de los impuestos petroleros permanece. La integración de capital nacional y extranjero no garantiza un equitativo reparto de la renta petrolera, ya que definitivamente no hay tal cosa, pero podría ofrecer un arreglo aceptable de trabajo. Garantizaría una razonable discusión política y un proceso de toma de decisiones, siempre que los cambios fueran propuestos, como ocurre, por ejem-

plo, en los EE.UU., Gran Bretaña y Noruega. Así aparecería como el mejor y más legítimo manejo posible.

Si, por el contrario, los inversionistas extranjeros insisten en tales garantías, que no pueden estar disponibles a los nacionales, quedarán necesariamente aislados y expuestos al riesgo en los próximos 39 años, como se supone que duren estos contratos. En tales circunstancias, aunque PDVSA puede ayudar a aislarlos del desarrollo en otros sitios en la escena política y económica venezolana, tal ayuda sería vista realísticamente como provisional. Aunque hay un refrán francés que dice *il n'y a que le provisoire qui dure* (sólo lo provisional dura), una estrategia de integración merece el esfuerzo. ■

Bernard Mommer es matemático, investigador del Oxford Institute for Energy Studies.

PATROCINARTE

Palabra que describe la labor de "La Nueva Galería". Programa institucional permanente del Banco Mercantil, que desde 1982, ha impulsado la obra de más de



500 artistas plásticos venezolanos, a través de los salones de arte que se realizan en las Oficinas del Banco Mercantil, a nivel nacional.

