

La reconstrucción de la industria petrolera nacional

Ramón Espinasa*



Formar profesionales con la capacidad y el conocimiento acumulado de los que se fueron llevará décadas, si se hace bien, lo cual no se está haciendo. El reto ahora es cómo se recupera ese conocimiento y se reconstruye la industria petrolera nacional.

A lo largo de la última década se ha materializado la destrucción de la industria petrolera nacional. La destrucción ha tenido lugar en dos ámbitos. Por un lado, se ha desmantelado la estructura institucional que gobernaba el sector petrolero desde la Nacionalización en 1976. Por otro, se ha diezmando la dotación de recursos humanos especializados de PDVSA y, como consecuencia, se ha producido el deterioro sostenido e irreversible de la infraestructura de producción de la industria petrolera nacional. El golpe de gracia en el desmantelamiento de PDVSA fue el enfrentamiento entre Gerencia Profesional de la Corporación y el Gobierno, en cuanto a la orientación que debía tomar la industria petrolera. El enfrentamiento culminó con la huelga y el despido de la casi totalidad del personal gerencial, profesional y técnico, a principios de 2003.

El presente artículo está dividido en tres partes. Primero, se discutirán los aspectos claves del marco institucional que se implantó con la Nacionalización y que abonó el surgimiento de la industria petrolera nacional. Segundo, se analizarán las causas y consecuencias de la destrucción de PDVSA a lo largo de la última década. Por último, se dibujarán algunos de los aspectos que debe contemplar un nuevo marco institucional para la reconstrucción de la industria petrolera nacional.

CONSTRUCCIÓN

Una de las claves del éxito de la industria petrolera nacionalizada fue que se respetaron las formas y procedimientos operativos de las empresas petroleras transnacionales que estuvieron activas en el país hasta el 31 de diciembre de 1975. El 1 de enero de 1976, la industria siguió operando, con el mismo personal y los mismos sistemas, pero con un dueño distinto, el Estado venezolano. Cambió el nombre de las empresas operadoras, pero en su esencia operativa siguieron igual. La primera tarea de PDVSA fue la de coordinar las actividades de las empresas verticalmente integradas que operaban en el país.

PDVSA, como casa matriz, fue la encargada de guiar el proceso de racionalización y homogeneización de los diversos sistemas y procedimientos que seguían las empresas filiales, heredados de las distintas empresas transnacionales.

Que la nacionalización haya sido tan poco traumática se debe al buen proceder de la dirigencia política nacional, encargada de diseñar el marco institucional que guió la transición y le dio forma inicial a la industria. El liderazgo político fue muy sabio en entender que lo fundamental era la continuidad operativa y se debía minimizar la ingerencia política en el funcionamiento de la industria nacionalizada. En particular, se respetaron los sistemas gerenciales sobre la base de los méritos profesionales y técnicos del personal de la industria.

Por diseño, PDVSA gozó de una alta independencia operacional desde su creación. Fue concebida como una empresa pública de derecho privado, sujeta al código de comercio. Con independencia gerencial, pero sujeta a la rendición periódica de cuentas. La relación entre el Estado dueño de la empresa y la gerencia encargada de su manejo, se producía formalmente a través de asambleas de accionistas. En las asambleas el Gobierno, en representación del Estado propietario de la Empresa, aprobaba los planes y presupuestos y la Gerencia rendía cuentas de sus resultados. El Gobierno no trató en ningún momento de inmiscuirse en el funcionamiento operacional de PDVSA y sus filiales.

Una segunda razón, para que la transición de la industria transnacional a la nacional haya sido un proceso sin costuras, es que la práctica totalidad del personal profesional y técnico de la industria era venezolano y siguió en sus puestos de trabajo. Después de más de seis décadas de operación en el país la industria petrolera se había hecho venezolana. Era manejada por personal nacional, formado en sus puestos de trabajo y conocedor, como ninguno, de los aspectos técnicos de una industria compleja. La forma en que se hizo la transición, guiada por la élite política nacional, creó las condiciones para que los venezolanos que manejaban la industria transnacional siguieran manejando la industria nacionalizada, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

Que la nacionalización haya sido tan poco traumática se debe al buen proceder de la dirigencia política nacional, encargada de diseñar el marco institucional que guió la transición y le dio forma inicial a la industria.

INTERNACIONALIZACIÓN

La nacionalización significó que la industria que operaba en el país quedara cercenada de los canales de comercialización propios de las empresas transnacionales. La industria petrolera nacionalizada había quedado en una situación vulnerable, dependiente de sistemas de refinación que no controlaba para procesar los crudos venezolanos, los cuales, por sus características, requerían de refinerías especializadas. A mediados de la década de los ochenta se inició el proceso de reintegración vertical de la industria petrolera venezolana con la adquisición y adecuación de sistemas de refinación y distribución en sus principales mercados. El proceso de internacionalización se materializó a lo largo de más de tres lustros, al final PDVSA contaba con una capacidad de refinación internacional el doble de la nacional. Ambas combinadas aseguraban la disposición con máxima rentabilidad de la base de crudos pesados del país. La industria petrolera nacional se había hecho transnacional.

EXPANSIÓN

El proceso de racionalización y consolidación de la infraestructura petrolera heredada de las empresas transnacionales duró aproximadamente quince años. Se hicieron ingentes inversiones en la adecuación de las refinerías nacionales y en la estabilización de la capacidad de producción. Para finales de la década de los noventa, se habían consolidado tres filiales operativas, verticalmente integradas, con una capacidad de producción y mercadeo combinada de alrededor de 2.4 millones de barriles diarios (Mbd). Adicionalmente, la muy exitosa campaña exploratoria después de la nacionalización, había cambiado la percepción de escasez de reservas por una de abundancia. El país podía aumentar su producción y sostenerla por décadas.

La industria petrolera nacional estaba consolidada nacional e internacionalmente para afrontar el reto que le brindaba la expansión del mercado internacional, en particular el de los Estados Unidos, su mercado natural, a lo largo de la década de los noventa. El Gobierno aprobó los planes de expansión y la producción nacional alcanzó un máximo histórico de 3.2 Mbd en el año 1997. PDVSA, manejada por venezolanos, con el más alto sentido nacionalista, se consolidaba como una empresa energética mundial de primer orden.

APERTURA

Las metas de expansión a lo largo de los noventa sobrepasaban la capacidad de PDVSA en distintos órdenes: financiamiento, acceso a tecnología y capacidad de ejecución. Es así como se puso en marcha la política de apertura a em-

presas nacionales e internacionales privadas y públicas, para ampliar la capacidad de la industria petrolera nacional. PDVSA contrató con empresas especializadas el desarrollo de campos marginales, de menor rentabilidad y tecnologías más complejas, o constituyó asociaciones estratégicas con las empresas más importantes del mundo, para el desarrollo de las reservas de crudo extra pesado de la Faja Petrolífera del Orinoco. Especial énfasis e interés tuvo la apertura e integración de las empresas nacionales de ingeniería. Se robustecía de esta manera la industria petrolera nacional más allá de PDVSA.

Para finales de la década de los noventa la industria petrolera, se había consolidado nacional e internacionalmente. Con capacidad de refinación y distribución propia en sus principales mercados y con la contraparte de empresas internacionales en las operaciones en Venezuela. Más importante, la industria estaba profundamente imbricada al aparato productivo nacional. La actividad petrolera era la principal industria en términos de creación de trabajo, riqueza y conocimiento en el país. Todo ello hecho por venezolanos bajo un marco institucional que auspiciaba la actividad productiva.

DESTRUCCIÓN

La expansión de la industria petrolera nacional llegó a un final abrupto en 1998. La caída del ingreso petrolero forzó la reducción radical de inversiones ese año. Después, a pesar de la recuperación en el ingreso, el Gobierno que llegó al poder en 1999, decidió recortar el gasto y la inversión de PDVSA para dedicarlo a otras actividades consideradas prioritarias.

Más importante, el nuevo Gobierno empezó a interferir de diferentes formas y maneras en las operaciones de PDVSA, vulnerando la que hasta ese momento había sido una regla de oro de la relación entre las partes: la autonomía operacional de la corporación estatal. La orientación de un gobierno de filosofía esencialmente centralista, bajo la égida del Ejecutivo, iba a chocar, irremediablemente, con la trayectoria de la industria petrolera nacional, basada en la autonomía y rendición de cuentas, que había cobijado el desarrollo próspero de PDVSA.

La interferencia en las operaciones de PDVSA tomó, cuanto menos, tres formas concretas. Primero, demandar el nombramiento y la promoción de empleados no sobre la base de méritos profesionales, sino de fidelidad política al Gobierno. Segundo, vulnerar el carácter comercial de las ventas, al exigir el suministro a mercados por debajo de su valor, obligando a PDVSA que asumiera la pérdida correspondiente. Tercero, forzar a PDVSA a asumir funciones ajenas a una empresa petrolera a expensas de sus propias actividades industriales y comerciales. Cantidades

crecientes de recursos humanos y financieros de la empresa eran utilizados en actividades propias del Gobierno, sin ningún respeto por las formas y procedimientos correspondientes, ni respeto al carácter comercial de la Corporación.

El propósito del Gobierno era el control central de la industria petrolera como un brazo más del Poder Ejecutivo. La relación a distancia a través de las asambleas de accionistas era permanentemente irrespetada por el Gobierno. El andamiaje institucional que permitió el desarrollo vigoroso de la industria petrolera nacional fue muy rápidamente desmantelado.

La intención de control central por parte del Gobierno fue resistida por la Gerencia Profesional de PDVSA. Lo que estaba en juego era la orientación de PDVSA, si se manejaba como empresa petrolera comercial o se convertía en un brazo ejecutor de las políticas del Gobierno. Durante los tres primeros años, el propósito del Gobierno estuvo matizado por quien estuviera en la presidencia de PDVSA. Sin embargo, la tensión creciente entre el Gobierno y la Gerencia Profesional llegó a su clímax a lo largo del año 2002, para culminar en una huelga total en diciembre de ese año, la cual duró hasta marzo de 2003. El resultado para el país fue desastroso. Nunca retornaron a su puesto de trabajo más de la mitad de los empleados de PDVSA, la casi totalidad del personal gerencial, profesional y técnico.

PDVSA, como empresa petrolera, quedó herida de muerte como consecuencia de la huelga. La producción de petróleo no ha hecho sino caer en forma sostenida desde entonces. Las refiné-rias producen a una fracción de su capacidad y los productos no cumplen con las especificaciones requeridas. PDVSA produce hoy 1.9 Mbd, un 40% menos que hace diez años. Gracias a las asociaciones estratégicas con el capital privado durante la fase de expansión, la producción nacional llega a 2.4 Mbd, aún un 25% menos que en 1997. Con la destrucción de PDVSA se paralizó el corazón de la industria petrolera nacional. Las empresas nacionales proveedoras de bienes y servicios no han hecho sino languidecer junto con la actividad de PDVSA.

Seis años después el país no termina de darse cuenta de lo que se perdió con el despido del personal y el desmantelamiento de PDVSA. Los altos precios del petróleo, que han más que compensado la caída en la producción, han ocultado lo que ha sucedido con la industria petrolera nacional. Con el desmantelamiento de PDVSA, el país, perdió su activo más valioso, el conocimiento acumulado en la gente que se fue. La producción está cayendo como consecuencia de la falta de inversión y de mantenimiento de la infraestructura productiva, pero no por falta de recursos financieros, sino por falta de recursos humanos, que sepan materializar la inversión y desarrollar la base de recursos de hidrocarburos del país.

Formar profesionales con la capacidad y el conocimiento acumulado de los que se fueron llevará décadas, si se hace bien, lo cual no se está haciendo. El reto ahora es cómo se recupera ese conocimiento y se reconstruye la industria petrolera nacional.

RECONSTRUCCIÓN

Reconstruir PDVSA tal como fue es muy difícil. Aun cuando cambiaran las circunstancias y el Estado venezolano recreara las condiciones institucionales de después de la nacionalización, y se invitara a regresar a los empleados despedidos, es difícil que muchos regresen. Son profesionales que se han abierto camino en la industria petrolera mundial. Se han establecido en otras empresas de primer nivel de acuerdo con sus credenciales. Sólo una fracción de los profesionales imprescindibles para recuperar la capacidad que tuvo PDVSA estará dispuesta a regresar a la empresa.

Asumiendo las condiciones institucionales adecuadas, una meta a mediano plazo para PDVSA podría ser detener la caída del potencial de producción, consolidar la producción actual y adecuar el plantel refinador nacional e internacional. Una PDVSA aproximadamente la mitad de la de hace diez años. Sin embargo, las reservas de hidrocarburos del país y las oportunidades del mercado internacional, hacen posible que la producción nacional de petróleo sea, cuanto menos, el doble de la actual. Desarrollar ese potencial requerirá un arreglo institucional distinto del que se construyó para la nacionalización.

La reconstrucción del sector petrolero nacional requerirá la participación de un buen número de empresas petroleras además de PDVSA. Estas empresas deberán aportar el conocimiento, la tecnología y la capacidad de ejecución que se perdió con el desmantelamiento de PDVSA. De hecho, muchas de estas empresas están constituidas por venezolanos que se fueron de PDVSA y que, con mucho éxito, producen petróleo en el exterior. Especial énfasis se debería hacer para que participen en la reconstrucción del sector petrolero empresas privadas nacionales, las cuales han seguido funcionando a lo largo de estos diez años. Las empresas nacionales podrían, dado su conocimiento del país, establecer alianzas con empresas extranjeras y ser las receptoras del conocimiento y la ingeniería que aporten las empresas foráneas.

Las empresas privadas podrían participar directamente en la explotación de las reservas de hidrocarburos del país. Sin embargo, le corresponde exclusivamente al Estado, propietario de esas reservas, organizar su explotación y abrir las tierras con hidrocarburos a la exploración y explotación por las empresas operadoras privadas o públicas, PDVSA o cualquier otra que se

Más importante, el nuevo gobierno empezó a interferir de diferentes formas y maneras en las operaciones de PDVSA, vulnerando la que hasta ese momento había sido una regla de oro de la relación entre las partes: la autonomía operacional de la corporación estatal.

podiera crear. Eso implica la creación de una agencia, la cual no existe en la actualidad, para la administración de las reservas de hidrocarburos del país. Una agencia no operadora, cuyo único fin sea abrir las tierras petroleras a licitación y otorgarla para su explotación a las empresas que ofrezcan las mejores condiciones en términos de pago por el recurso y de inversión en el desarrollo de las reservas. Además, la agencia se encargaría de supervisar que se cumplan las condiciones de los contratos de explotación.

La participación de empresas públicas y privadas, nacionales y extranjeras, es el atajo necesario para la reconstrucción del sector petrolero nacional. La única forma de recuperar en el corto plazo el conocimiento y la capacidad operacional perdidos. Un punto clave es cómo asegurar que ese conocimiento sea, efectivamente, transferido al país y que la acción de estas empresas irradie hacia el resto del aparato productivo nacional. Aquí seguramente serán necesarias políticas explícitas, incluidas en los contratos de explotación, orientadas a maximizar el valor agregado nacional en la producción de hidrocarburos.

Finalmente, se deberá dedicar una fracción del ingreso en la actividad petrolera al financiamiento de centros de investigación y desarrollo, como en su momento lo fue el INTEVEP, epítome de la excelencia de PDVSA. La acumulación de conocimiento fue lo que equiparó nuestra industria petrolera con las mejores del mundo en el pasado. Sólo recuperando y expandiendo ese conocimiento, será posible hacer de la industria petrolera nacional una de primer nivel internacional, para el mayor provecho del país.

* Economista