



REUTERS/CARLOS GARCÍA RAWLINS

El petróleo en Venezuela

Grandes oportunidades con grandes retos

Francisco J. Monaldi*

Hay en Venezuela una oportunidad histórica de impulsar la industria petrolera en un mercado favorable y con una base de recursos casi inagotable

Existen proyectos de inversión por más de \$200 millones que permitirían potencialmente hasta duplicar la producción petrolera actual. Sin embargo, los graves problemas y las tendencias negativas que enfrenta la industria hacen que, de continuar las políticas vigentes, este potencial de inversión e incremento de ingresos se vaya muy probablemente a desaprovechar.

UNA OPORTUNIDAD DE ORO NEGRO

La combinación de precios altos, demanda creciente de hidrocarburos y una inmensa base de recursos ofrece una oportunidad sin precedentes para la industria petrolera, aunque con importantes riesgos a corto plazo (por la volatilidad de los precios) y largo plazo (por la posible obsolescencia del negocio petrolero). Durante la última década se ha experimentado el auge más significativo y sostenido del precio del pe-

tróleo en la historia. Las proyecciones de precio para la próxima década son favorables, aunque persisten importantes interrogantes sobre la salud de la economía mundial en el corto plazo. Estas proyecciones se basan en la expectativa de un continuado incremento de la demanda de las economías emergentes y en la dificultad de la oferta para mantener ese ritmo. Es necesario, sin embargo, introducir una nota de cautela con respecto a los pronósticos de precio. En el pasado, las proyecciones han sido notoriamente erradas, al no prever los cambios de tendencias.

Nuestra base de recursos es excepcional. Venezuela reporta reservas oficiales de 297 millardos de barriles, las mayores del planeta. Una cifra más conservadora de reservas probadas sería de unos 185 millardos, las terceras del mundo. Para los propósitos de política pública Venezuela tiene infinitos recursos por explotar. Tendrá crudo mientras el mundo lo demande. La pregunta es: ¿hasta cuándo lo va a demandar? Dado el problema de calentamiento global y el incremento del precio de los hidrocarburos, lo más probable es que en las próximas décadas se logren desarrollos tecnológicos que afecten la demanda y la oferta de energía, de forma tal que el crudo extra-pesado de la Faja deje de ser un negocio tan atractivo. De manera que Venezuela tiene una *ventana de oportunidad* de dos o quizás tres décadas para desarrollar ese potencial.

Sin embargo, el desarrollo de la Faja requiere gigantescas inversiones en extracción y mejoramiento de crudos, además del desarrollo de la infraestructura relacionada. Está por concretarse la nueva ronda de apertura al capital privado en el formato de empresas mixtas. Pero ninguno de los nuevos proyectos ha logrado iniciar producción en el tiempo previsto. Se ha retrasado significativamente el desarrollo de la infraestructura necesaria y las negociaciones aún no terminan de cristalizar. ¿Por qué no se concreta la inversión? En primer lugar, porque las empresas han sido muy cautelosas dado el precedente de expropiaciones en el sector y la inestabilidad del marco fiscal. Venezuela se considera el país productor de petróleo con mayores obstáculos a la inversión. En una reciente encuesta a ejecutivos petroleros hecha por el Instituto Fraser, está en el último puesto de 136 países. El principal obstáculo, es la falta de credibilidad regulatoria, pero hay otros impedimentos, como los problemas operativos y financieros de Pdvsa y las empresas mixtas.

UNA INDUSTRIA EN DIFICULTADES

El tremendo potencial de la industria petrolera contrasta con las dificultades que viene enfrentando en los últimos años. Una tendencia declinante de producción, inversiones insuficientes, deuda con tendencia creciente e insostenible, excesiva extracción de recursos por parte del Gobierno, exportaciones netas en franco declive, flujo de caja limitado por la producción no pagada, excesivo crecimiento de la nómina, debilidades en el capital humano e incremento del número de accidentes laborales y ambientales son, entre otros, preocupantes hechos que manifiestan los problemas de esta industria.

Desde el año 1997 la producción petrolera ha seguido una tendencia declinante. La caída de la producción de hidrocarburos líquidos alcanza a más de 750 MBD, una disminución de más del veinte por ciento. Esta importante caída de la producción es principalmente consecuencia de la insuficiente inversión. Si se evalúa el número de taladros activos, una buena aproximación a la inversión real en producción, encontramos que en el cierre de 2011 operaban 60 taladros, muy por debajo de los más de 90 taladros activos que estuvieron operando a mediados de los noventa cuando la producción estaba creciendo.

¿A qué es atribuible la falta de inversión? Hay varios elementos, pero sin duda la excesiva extracción de recursos por parte del Gobierno es una de las principales causas. A pesar del período de precios más altos de la historia, Pdvsa no ha tenido el flujo de caja necesario para rea-



REUTERS/CARLOS GARCÍA RAWLINS

lizar las inversiones requeridas. El problema no ha estado en los impuestos y regalías. A los precios actuales, la regalía de 33% y el ISLR de 50%, recaudan una fracción relativamente baja de la ganancia petrolera. El flujo de caja de Pdvsa se ha dirigido, más bien, hacia fondos extrapresupuestarios, principalmente el Fonden, y hacia el gasto social ejecutado por la propia empresa. Si a esta extracción de recursos se suma el subsidio al mercado interno, los subsidios al petróleo exportado a nuestra región, y el repago de los prestamos chinos, puede entenderse la paradoja de que, en el momento de precios más altos de la historia, la industria petrolera esté estrangulada por falta de flujo de caja.

Otra tendencia preocupante es el endeudamiento de la empresa estatal. La deuda externa de Pdvsa pasó de \$3 millardos en 2006 a más de \$43 millardos en 2012. Esta propensión es particularmente preocupante si se considera que entre 2008 y 2011 la inversión en producción siguió una tendencia declinante, lo que implica que la deuda no se está usando para inversiones que permitirían repagarla, sino para otros usos, como el financiamiento del gasto público.

POLÍTICAS PÚBLICAS

La política petrolera debería tener como objetivo el desarrollo, durante la próxima década, de la capacidad de producción mediante su aumento no solo en la Faja sino también en los proyectos de crudo convencional. El monto exacto dependerá de las circunstancias del mercado, pero debería aspirarse a incrementar al menos un millón de barriles diarios en la Faja. Paralelamente, debe revertirse la declinación de las áreas tradicionales. Este objetivo debe adelantarse de manera pragmática, de acuerdo con las coyunturas de mercado, para así efectuar ajustes compatibles con las políticas de defensa de precios de la OPEP. Para ello se debe adelantar un manejo estratégico de la política petrolera internacional que permita abrir espacios para incrementos graduales de la producción y el desarrollo de los mercados naturales, así como de nuevos mercados en Asia.

No es necesario cambiar el marco institucional. En particular la Constitución de 1999 y la Ley de Hidrocarburos permiten hacer los cambios necesarios para desarrollar el sector. No es conveniente alterar la propiedad 100% estatal de Pdvsa. Es necesario reestructurar su gobernabilidad para garantizar la autonomía política, ge-

rencial, financiera y operacional. La empresa estatal debe ser regulada efectivamente por el Ministerio, pero aislada de la política partidista.

El modelo de empresa mixta puede ser una poderosa herramienta para la operación conjunta de la empresa estatal y los socios. El modelo debe desarrollarse para ser el principal vehículo de inversión en el sector, manteniendo el control estatal, y otorgando incentivos que atraigan las inversiones privadas. Para ello es necesaria su implantación efectiva, que supere los significativos problemas operativos que ha enfrentado desde la renegociación de contratos. Como prevé la Ley, los socios pudieran tener una participación de hasta 49% del capital accionario e incidir de manera efectiva en la operación, como un estímulo a la eficiencia y la credibilidad de la cooperación.

Gradualmente es necesario desarrollar un marco institucional creíble, basado en el modelo de agencia reguladora independiente, como se ha hecho con éxito en Brasil y Colombia. Mientras mayor credibilidad obtenga el marco institucional, más se logrará reducir el riesgo-país para las empresas; una circunstancia que ayudará a hacer más viable la atracción de las cuantiosas inversiones necesarias y posibilitará un marco fiscal muy favorable para la nación. El marco fiscal prevalente permite la atracción de inversiones a los altos precios existentes en la actualidad, por lo que no es prioritario modificarlo. Sin embargo, como lo prevé la reforma de 2011 de la contribución especial a los precios extraordinarios, es necesario flexibilizarla para nuevos proyectos.

La política petrolera debe propender a una muy activa participación de capitales y operadores venezolanos. Para ello se deben estudiar varias opciones: (1) la asociación preferencial de operadores nacionales en empresas mixtas de crudo convencional; (2) la posible colocación de una participación minoritaria (5-10%) de las acciones de las empresas mixtas en el mercado de valores; (3) la posible aportación de una fracción minoritaria del capital de las empresas mixtas a fondos de pensiones de todos los venezolanos. Adicionalmente, se debe promover el sector privado de servicios petroleros y de contenido nacional, para diversificar la economía y generar así, un sector competitivo en el ámbito internacional.

Es necesario estudiar la reducción del subsidio a los combustibles en el mercado interno. Anualmente, el monto total del subsidio supera los \$15



AVN

millardos, superior al gasto de educación en el país. Este subsidio es particularmente regresivo, beneficia a los más ricos y genera un despilfarro de energía. Sin embargo, por el impacto que la reducción de este subsidio tendría sobre los sectores más pobres, es necesario planificar adecuadamente esta política y compensar de manera apropiada a los sectores afectados. Los subsidios al transporte público se deben mantener o incrementar y los más pobres deben ser compensados. Una opción interesante de política de subsidios, que se debe evaluar seriamente, es la que recientemente se llevó a cabo en Irán. El precio de la gasolina, que era superior al de Venezuela, se multiplicó por más de siete veces. La mitad de lo recaudado por este concepto fue depositado a todas las familias en cuentas bancarias. El monto transferido mensualmente es suficiente para que las familias que se encuentran en pobreza extrema superen esta situación. La política ha sido un éxito político, ha permitido cubrir los costos de producción y reducir los incentivos para que se consuman en exceso los combustibles. También debe revisarse la política de subsidios a las exportaciones que nos cuesta otros \$6 millardos por año.

Venezuela pudiera transformarse en el principal receptor de inversión extranjera en América Latina, creando cientos de miles de empleos directos e indirectos y fomentando las capacidades nacionales. El aumento de producción podría eventualmente generar hasta \$10 millardos mensuales en ingresos adicionales para el país, un monto tan significativo que permitiría desarrollar ampliamente su infraestructura, eliminar la pobreza extrema y crear un fondo de ahorro que estabilizaría la economía, propiciando la reducción de la inflación y la diversificación productiva. Todo ello solo exige algunos cambios en las políticas públicas que se pueden realizar dentro del marco constitucional y legal

vigente. También requiere el fortalecimiento de las instituciones, para generar credibilidad y posibilitar un buen manejo del auge de ingresos que se produciría. Sería posible así evitar la llamada *maldición de los recursos*, para convertirla en lo que debe ser: una bendición que sepamos aprovechar.

* Director del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA.
Profesor Visitante de la Universidad de Harvard.