

## **La Política Petrolera Venezolana: Entre la ideología y el crudo pesado**

**Orlando Ochoa\***

En 1956 la producción petrolera en Venezuela alcanzó la cifra 2.460.000 b/d y las exportaciones 2.320.000 b/d. Se trataba de un país de apenas 6,4 millones de habitantes. Para ese entonces, nuestro país tenía unos treinta años de consolidación como el primer exportador y tercer productor de petróleo en el mundo, se había logrado una creciente participación fiscal en esta actividad y la economía venezolana tenía el más alto ingreso por habitante de América Latina y uno de los más altos del mundo, atraía inmigración europea en búsqueda de trabajo y mejor calidad de vida. La dependencia económica y fiscal del petróleo era total, el subdesarrollo y la pobreza marcaban la vida cotidiana, pero este recurso había permitido grandes avances a una economía pequeña que además mantuvo sanas reglas fiscales desde los tiempos de Juan Vicente Gómez (1908-35). El futuro desarrollo económico de la nación lucía prometedor, aún cuando quedaba por superarse la dictadura militar y las grandes desigualdades educativas y de ingresos.

### **El desafío de aumentar la capacidad de producción petrolera**

Desde 1956 han ocurrido un sin número de eventos relevantes, pero no se trata de evaluar medio siglo de política petrolera y desempeño económico. Es importante tener como referencia que nuestras exportaciones petroleras se estiman en 2006 en 2,0 millones b/d aproximadamente, de acuerdo a la producción petrolera calculada por fuentes secundarias del mercado internacional en 2,6 millones b/d, cifra inferior a los 3,2 millones b/d de producción de acuerdo a las cifras oficiales. La aguda polarización política del país deriva en la prevaleciente propaganda gubernamental, según la cual todo volvió a la normalidad al finalizar el paro petrolero a principios del 2003. Luego de medio siglo, fluctuaciones en los volúmenes de producción y precios, aumento significativo de las reservas probadas y probables (ahora incluyendo el crudo pesado de la Faja del Orinoco), nuestras exportaciones petroleras han caído sustancialmente y son similares

a las de hace cincuenta años. No se trata de una política conservacionista, ni de restricción por la cuota OPEP, sino de un cambio de orientación en la política petrolera y de graves problemas para sostener la capacidad productiva en la empresa estatal, PDVSA.

Es en esta área - la capacidad de producción sostenible - donde la política petrolera venezolana enfrenta su más serio desafío. Primero, porque el declive natural de los yacimientos maduros explotados por décadas restringe el aumento de la producción de crudo convencional. Segundo, la búsqueda de alternativas para enfrentar esta situación se complicó dramáticamente para PDVSA con la punitiva y autodestructiva expulsión de casi 20.000 técnicos, ingenieros, geólogos, investigadores, cuadros gerenciales, en medio del conflicto político de 2002-3. La empresa literalmente perdió gran parte del acervo corporativo de conocimiento, experiencia en exploración y producción, investigación y desarrollo, refinación y comercialización. Esta situación afectó incluso el conocimiento geológico operativo indispensable para la explotación adecuada de miles de pozos petroleros.

En realidad quedan dos grandes caminos de política petrolera a seguir en el futuro. El primero, es el desarrollo del enorme potencial de la Faja del Orinoco para producir crudo mejorado o sintético, de alto valor en el mercado internacional. Los planes se deben fundamentar en la experiencia de las cuatro asociaciones estratégicas de PDVSA con empresas internacionales, las cuales han invertido unos 17.000 millones de dólares y producen 600.000 b/d de crudo mejorado en 2006. Las reservas de crudo pesado de la Faja, todavía no tienen una cuantificación precisa de la tasa de recuperación - aumenta con nuevas tecnologías - pero le permiten a los mercados internacionales anticipar que Venezuela cuenta con las más grandes reservas petroleras del mundo. El segundo es la explotación del gas natural no asociado a la producción petrolera en el cual se avanza lentamente. La selección de socios internacionales en este último caso parece guiada por lineamientos de política exterior y no de operadores experimentados en los negocios de gas.

La economía mundial está en franca expansión, ahora con nuevos motores de crecimiento más allá de la poderosa economía de los Estados Unidos. Destacan China, India, Rusia, Brasil, pero prácticamente todas las regiones del mundo se benefician de un alto ritmo de expansión económica.

Incluso descontando los factores geopolíticos que influyen en la alta cotización del petróleo, los llamados fundamentos económicos indican que el precio de referencia del crudo no retrocederá a los niveles previos al año 2000. La fuerte y sostenida demanda es el factor que determina la nueva realidad del mercado petrolero a comienzos de siglo. Esta situación subraya la crítica importancia de nueva inversión en exploración y expansión de la capacidad de producción de hidrocarburos, adecuar la capacidad de refinación y también mejorar los términos tributarios para la nación acorde al cambio estructural de precios en el mercado petrolero internacional. Esto último lo vienen haciendo distintas naciones productoras de hidrocarburos, no sólo Venezuela, pues los estados aspiran a retener una parte importante de las ganancias extraordinarias.

Sin embargo, en el caso venezolano la política petrolera ha venido perdiendo el balance entre los diversos objetivos simultáneos que se deberían tener en el largo plazo en función del interés nacional: Aumentar la capacidad de producción de hidrocarburos, explotación sistemática de las amplias reservas, industrialización del petróleo, ampliar la capacidad tecnológica nacional, colaborar en la estabilidad de los precios petroleros y fortalecer el aporte fiscal, entre otros. La causa de la pérdida de balance entre los diversos objetivos está vinculada a la orientación ideológica gubernamental, con fuertes raíces en la izquierda radical, hostil a la economía de mercado y a su promoción de un llamado “nuevo socialismo del siglo XXI” que implica relaciones internacionales guiadas por el anti-imperialismo (anti-norteamericanas).

El gobierno venezolano no parece concebir al sector petrolero como una pieza central para el desarrollo económico y para la participación exitosa en la economía global. Más allá de discursos sobre el desarrollo endógeno, la concepción gubernamental parece limitarse en la práctica a maximizar los ingresos fiscales petroleros que percibe el estado y a usarlos para financiar programas sociales y una variedad de gastos gubernamentales con bajo componente de inversión productiva. Con el volumen de producción petrolera total estancado, este patrón de gasto público es muy vulnerable, incluso a una moderada disminución del precio del petróleo.

Tal y como se logró en la exitosa política petrolera de los años cuarenta, ahora el aumento de la participación fiscal sobre los negocios compartidos con empresas petroleras internacionales, debe mantener un

ritmo de exploración y producción creciente, pues existe una creciente demanda mundial de hidrocarburos y la economía venezolana puede beneficiarse de dicha expansión de diversas formas.

El objetivo de aumentar la capacidad de producción de hidrocarburos - más allá de anuncios de planes de negocios con escaso sustento - es complementario al de maximizar los ingresos petroleros que recauda el estado venezolano por distintos medios. Pero exige manejar incentivos para la inversión privada asociada, incorporar tecnología avanzada y ofrecer seguridad jurídica a los participantes. La inversión internacional seleccionada adecuadamente posee la indispensable capacidad tecnológica para sostener la producción en yacimientos maduros (marginales en términos de prioridad de inversión) tal como ocurrió en el pasado reciente con las asociaciones de la Faja del Orinoco para superar las dificultades en la explotación de las vastas reservas de crudo pesado.

### **Las aspiraciones del Ministerio y las limitaciones de PDVSA**

El énfasis “rentista” de la política petrolera diseñada por Bernard Mommer, viceministro de Hidrocarburos, se complementa bien con la búsqueda de nuevos recursos fiscales para los ilimitados planes de gasto público del gobierno del Presidente Hugo Chávez en la promoción del “Socialismo del Siglo XXI”. Sin embargo, la concentración del esfuerzo del Ministerio de Energía y Petróleo en maximizar los ingresos fiscales derivados de la actividad petrolera y en concretar la aspiración estatal de control accionario mayoritario en todas y cada una de las actividades de producción de hidrocarburos, olvida su punto más vulnerable luego de la purga de su capital humano: PDVSA apenas puede sostener con serias dificultades sus niveles propios de producción de crudo convencional. No reconocer que luego de tres años del paro petrolero, la reestructuración y despolitización de PDVSA es en si mismo un objetivo fundamental para poder aumentar la participación efectiva nacional en cada nuevo proyecto de explotación de hidrocarburos es un grave error.

Al asumir la empresa estatal el control mayoritario y gerencial de las nuevas empresas mixtas, antiguos convenios operativos, está exigiendo mucho más de lo que recomienda la sensatez de sus escasos recursos humanos calificados y de su casi colapsada organización corporativa. Tristemente, PDVSA es ahora una empresa desarticulada, plagada de

corrupción en sus operaciones de contratación con terceros, de baja capacidad gerencial y técnica, que sigue sosteniendo oscuras políticas de comercialización, las cuales incluyen usar una empresa mixta en Cuba como intermediario en la comercialización de crudo y productos venezolanos en el Caribe. Nuevamente, la política exterior guiada por compromisos ideológicos lleva a establecer pautas erráticas sobre la política petrolera.

El triple papel del Ministro de Energía y Petróleo Rafael Ramírez como regulador del sector de hidrocarburos, representante del accionista (el estado) en PDVSA y presidente de la misma empresa, además de reflejar un evidente conflicto de intereses, dañino para la transparencia de gestión, hace imposible la despolitización de la empresa. El flujo de caja necesario para los grandes planes de inversión requeridos parece más condicionado que nunca a responder antes a la insaciable demanda de ingresos fiscales. Por otra parte, como accionista principal de todos y cada nuevo proyecto, PDVSA deberá proveer los recursos de inversión respectivos o endeudarse para ello.

Entre estas dos fuerzas, el resultado más probable será el reducir la lista de proyectos de inversión de PDVSA hasta donde alcancen los recursos financieros y/o sus limitados cuadros gerenciales y técnicos calificados puedan manejar. La prioridad es financiar los programas gubernamentales y las alianzas internacionales basadas en el esquema ideológico señalado.

Si las asociaciones estratégicas de la Faja siguen la misma pauta de los convenios operativos, es decir, pasar al control mayoritario y gerencial de PDVSA, entonces el estado interno de la corporación, descrito anteriormente, dominará el futuro del escenario petrolero nacional. Esta situación puede hacer imposible en la práctica elevar la capacidad de producción de hidrocarburos. Es también posible, que tal como viene ocurriendo con los proyectos de gas natural, el gobierno elija sin licitación previa los nuevos socios para la explotación del crudo pesado de la Faja siguiendo los criterios de política exterior marcados por consideraciones ideológicas y juegos de geopolítica y no por la experiencia y capacidad tecnológica relevante.

Sería nefasto para el país que un valioso recurso como el crudo pesado de la Faja del Orinoco no pueda ser explotado en forma adecuada y oportuna por errores de política petrolera. Una población de 27 millones de habitantes espera que el petróleo sea usado exitosamente para transformar en forma

duradera la calidad de vida de los venezolanos. El nacionalismo exacerbado por la ideología de izquierda radical nos puede distanciar de las hábiles negociaciones con las empresas transnacionales del petróleo que ilustres venezolanos llevaron a cabo en el siglo XX para mejorar los términos contractuales y tributarios para la nación, logrando además mantener el estímulo a grandes inversiones en la industria petrolera venezolana.

### **El pasado, el presente y el futuro**

La persistente crítica a quienes dirigieron la política petrolera y PDVSA en el pasado por parte de quienes ahora la dirigen amenaza con convertirse en una cacería de brujas. Tanto los convenios operativos para áreas marginales maduras como las cuatro asociaciones estratégicas de la Faja del Orinoco se acordaron y desarrollaron en los años noventa, cuando el precio real del crudo de referencia de largo plazo se estimaba en 13 dólares por barril en escenarios de análisis de factibilidad de inversión. Los términos tributarios se suavizaron temporalmente para darle viabilidad inicial a los distintos proyectos con operadores privados. Puede haber señales de cláusulas costosas o inconvenientes para PDVSA o la Nación en algunos de los contratos, las cuales se pueden acentuar en retrospectiva con los altos precios petroleros de nuestros días. En la PDVSA de esos años noventa hubo cierta arrogancia en el diseño de los planes y en la imposición de la política petrolera al estado, se usaron mecanismos de elusión fiscal, a pesar que el accionista era el estado venezolano, obligado también a fiscalizar su empresa petrolera. En realidad, la gerencia de la empresa estatal asumió muchas decisiones por el accionista. El debate petrolero se radicalizó desde entonces y Venezuela hoy puede pagar caro la falta de discusión nacional franca y desprejuiciada sobre un tema de claro interés nacional: su política petrolera.

No obstante las críticas que podemos hacer a la gerencia petrolera de PDVSA de la década pasada, es innegable que la estrategia de abrir la actividad petrolera a la participación de empresas internacionales y a algunas venezolanas trajo consigo un logro de importancia histórica: el inicio del desarrollo sistemático de la Faja del Orinoco, atrayendo masivos recursos de nueva inversión. Ahora se cuenta con la experiencia operativa y la confianza mundial de anticipar las mayores reservas de crudo del mundo en nuestro país. Además, al año 2006 los contratistas y socios privados contribuyeron a agregar 1,1 millones b/d de crudo convencional y

mejorado, el cual junto a la disminuida producción propia de PDVSA de 1,5 millones b/d, nos permite sostener una producción petrolera total de 2,6 millones b/d. Una cifra modesta al considerar nuestro potencial y grandes ventajas en la economía global. Aunque eso último dependa del cristal ideológico con que se mire.

Para concluir, se debe señalar que la importancia del sector de hidrocarburos para los venezolanos trasciende las cifras anteriores. Cuando predomina una política económica mediocre, lo cual ha ocurrido durante la mayor parte de las últimas tres décadas, es la política petrolera la que puede enviar la señal más fuerte de esperanza en el futuro desarrollo de Venezuela. Para bien o para mal nadie puede pensar hoy que el progreso del país está separado del petróleo. Esta es una seria responsabilidad de quienes dirigen nuestra política petrolera, más allá de sus lealtades a ideologías radicales o del ánimo de revanchas políticas que tiñen hoy el debate público sobre el petróleo venezolano.

\*Orlando Ochoa P. es Economista, con Maestría en Estudios del Sector Público (U. de Buckingham), PhD en Economía (U. de Oxford); Se desempeña como Profesor de la Cátedra de Tópicos Macroeconómicos en la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello y consultor económico independiente (ochoap@gmail.com).