

Reconstruir un país

Se debe promover la inversión privada en Pdvsa

Víctor Álvarez R.*



EFECTO COCUYO

Más allá de la retórica nacionalista y estatista de la revolución bolivariana, la misma que declaró su carácter antiimperialista y socialista, en Venezuela la extracción de petróleo es realizada cada vez más por la inversión privada.

De no haber sido por las empresas mixtas, la extracción total de petróleo se habría desplomado aún más. La producción propia de Pdvsa ha caído más que la producción total y ahora extrae menos de un tercio del nivel que logró en 1999. Semejante caída ha sido parcialmente compensada por la producción de las empresas mixtas que aportan la mitad de la menguada extracción de petróleo.

Con la reforma de 2006 se forzó la conversión a empresas mixtas de los convenios operativos y asociaciones estratégicas y se estableció que Pdvsa debía tener mayoría accionaria. Eran los años del *boom* de los precios y del auge rentístico en los que Pdvsa no necesitaba de la inversión privada para acometer los grandes proyectos de inversión. Pero ahora la situación es ra-

dicalmente distinta. Ni Pdvsa, ni el Estado, cuentan con recursos para recuperar la extracción de petróleo.

Los graves problemas de la industria petrolera no pueden ser resueltos con un maquillaje de las políticas vigentes. La recuperación estructural de Pdvsa requiere un cambio sustantivo de la estrategia estatista que entregó la industria al burocratismo, el pseudosindicalismo y la corrupción.

La preservación de un tipo de cambio libre y flotante que exprese la verdadera productividad del aparato productivo nacional, y no solo el de la actividad petrolera, es una condición básica para corregir y erradicar las graves distorsiones que han perjudicado a Pdvsa y la industria petrolera en general.

La canasta de petróleo venezolana se ha tornado cada vez más pesada y menos rentable. Casi dos tercios de la extracción actual son de crudos pesados y extrapesados. Pero el régimen fiscal no toma en cuenta las diferencias entre los yacimientos. Explotar el petróleo extrapesado de la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO) es más costoso que extraer el petróleo ligero del Zulia o Monagas. Para compensar los mayores costos e inversiones hay que ofrecer incentivos fiscales como bajar la regalía o los impuestos a través de un régimen fiscal progresivo en el que la participación del Estado mejore a la par que mejora la rentabilidad de los proyectos. Así, la regalía, que es la remuneración que recibe el Estado por su condición de propietario de los recursos del subsuelo –pero que el inversionista la registra como un costo–, en vez de ser un porcentaje fijo se podrá ajustar según las condiciones concretas de cada yacimiento y de las circunstancias por las que atraviese el mercado petrolero internacional.

La deuda financiera externa de Pdvsa creció de 3 mil millones de dólares en 2005 a 44 mil millones de dólares en 2015. La empresa está en *default* con sus bonos. A finales de febrero, el atraso en el pago de la deuda era de 2 mil 333

millones de dólares. La deuda con socios y proveedores se disparó a más de 17 mil millones de dólares. Estos retrasos vienen del año 2012, cuando se registraron reclamos de contratistas y proveedores, entre ellos Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes, Weatherford y decenas de proveedores nacionales. La reestructuración de la deuda financiera y comercial de Pdvsa es un proceso imprescindible para la reinserción de la compañía en los mercados financieros internacionales.

Tomando en cuenta el desplome del ingreso en divisas Pdvsa, así como las severas restricciones fiscales del Estado, es necesario buscar nuevas fuentes de financiamiento y esto pasa por incentivar la inversión privada nacional y extranjera.

LA DIMENSIÓN MACROECONÓMICA DE LA RECUPERACIÓN PETROLERA

Recuperar la industria petrolera requiere corregir las distorsiones y desequilibrios macroeconómicos que han conformado un ambiente muy adverso y hostil para las operaciones de Pdvsa, sus empresas filiales y las empresas mixtas. Esto implica:

- Corregir las distorsiones cambiarias que obliga a rematar las petrodívisas a una baja tasa de cambio que le impide a Pdvsa obtener los bolívares necesarios para cubrir sus gastos domésticos y la condena a sufrir un crónico déficit operacional.
- Corregir el déficit fiscal y erradicar su financiamiento con emisiones de dinero que propagan la hiperinflación.
- Sincronizar los precios para que reflejen los costos de producción, remuneren la inversión y generen los excedentes para financiar nuevas inversiones.
- Reestructurar la deuda externa para aliviar los costos financieros y reinsertar a Pdvsa en los mercados financieros internacionales.
- Flexibilizar el régimen fiscal petrolero al nivel de las condiciones internacionales para poder competir en la atracción de la inversión privada nacional y extranjera.

DIMENSIÓN MESOECONÓMICA: CAMBIOS INSTITUCIONALES PARA ATRAER INVERSIONES

La Constitución permite la inversión privada en la exploración y explotación de los yacimientos de gas y de petróleo. Lo que no permite es la privatización de los yacimientos que serán siempre propiedad del Estado, así como Pdvsa será siempre una empresa 100 % pública. Para estimular la inversión privada nacional y extranjera es necesario crear consensos para adecuar el marco legal y el entorno institucional que rige y regula la explotación de los hidrocarburos líquidos y gaseosos.

Reformar la Ley orgánica de hidrocarburos gaseosos: la ley vigente permite a las empresas privadas una participación de 100 % en toda la cadena de valor, desde su producción hasta la comercialización, pero existen condiciones que limitan la operatividad, toda vez que obligan a la empresa que obtenga la licencia a regirse por los precios arbitrariamente fijados por Pdvsa. En las licencias de la plataforma deltana y costa afuera, la ley obliga a destinar esa producción al mercado nacional, pero para estimular inversiones hay que destinar un porcentaje a la exportación.

Reformar la Ley orgánica de hidrocarburos líquidos: el fallecido presidente Chávez aceptó el 100 % de la inversión privada para la explotación del gas. ¿Cuál es la diferencia entre un yacimiento de gas y uno de petróleo? ¿Por qué la inversión privada no puede llegar a 10 % en proyectos para la extracción, refinación y comercialización de crudos y derivados? Según los artículos 302 y 303 de la Constitución, los yacimientos pertenecen al Estado y Pdvsa es una empresa 100 % estatal. Si se deja claro que los yacimientos nunca dejarán de ser propiedad de la Nación y que Pdvsa seguirá siendo una empresa 100 % del Estado, es posible flexibilizar la participación de la inversión privada. Una cosa es privatizar los yacimientos y otra muy distinta abrir la extracción e industrialización de los hidrocarburos a la inversión privada. Se tendría que modificar esta ley que obliga al Estado a mantener una participación mayor del 50 % en las empresas mixtas.

Reformar la Ley de actividades conexas: en 2009 se reformó esta ley para dejar en manos del Estado las actividades conexas en el sector de hidrocarburos. Fue cuando se estatizaron las empresas contratistas del lago de Maracaibo. Esta medida no dio resultado, fue un estruendoso fracaso y los resultados están a la vista. Por lo tanto, esa ley tiene que ser reformada o derogada, al igual que el decreto presidencial 1.648 que reservó al Estado el control de los derivados de los hidrocarburos y estableció un monopolio estatal que degeneró en caldo de cultivo para la corrupción. Igual tratamiento debe recibir la *Ley orgánica de reordenamiento del mercado interno de combustibles líquidos* de 2008, que estatizó la distribución y el transporte de combustibles en el mercado interno.

En las empresas mixtas puede haber una mayor participación del socio privado para estimular nuevas inversiones bajo la fiscalización del Ministerio, tal como lo establece la *Ley de hidrocarburos gaseosos* que permite que el socio privado en la empresa mixta tenga una participación mayoritaria en la cadena productiva, desde la extracción del hidrocarburo hasta su comercialización, pasando por su refinación.

ENTORNO INSTITUCIONAL

El Ministerio de Petróleo y Pdvsa fueron politizados y terminaron siendo fuentes de empleo clientelar y brazo ejecutor de las tareas encomendadas por el partido de gobierno. El Ministerio de Petróleo no tiene capacidad técnica para regular el sector de hidrocarburos. Es Pdvsa la que supervisa a las empresas mixtas y a los socios extranjeros, siendo a la vez regulador y regulado. En el nuevo marco institucional debe haber una clara separación entre el Ministerio y Pdvsa. La compañía debe reenfocarse en sus negocios medulares de exploración, extracción, refinación y comercialización y concentrar su limitada capacidad de inversión en áreas de bajo riesgo y altas ganancias, donde los socios operativos no sean necesarios y los contratistas de servicios puedan proveer la tecnología y la asistencia requerida.

El fortalecimiento institucional es clave para optimizar el aprovechamiento del gran potencial de recursos petrolíferos y gasíferos que posee Venezuela. Una propuesta que está rodando es la de crear una agencia reguladora autónoma, especializada en petróleo y gas, tal como lo han hecho Brasil, Colombia y México. En este esquema, el Ministerio de Petróleo diseña la política petrolera, el presidente de Pdvsa dirige las inversiones y negocios de la compañía, y la agencia reguladora implementa la política y fiscaliza a toda la industria.

DIMENSIÓN MICROECONÓMICA DE LA RECUPERACIÓN PETROLERA

Venezuela debe plantearse una política de industrialización de los hidrocarburos para agregar valor a sus crudos convencionales, pesados y reservas de gas natural.

Industrialización del gas: Venezuela figura como el octavo país con mayores reservas probadas de gas y el segundo en el hemisferio con 201 trillones de pies cúbicos. La producción record de 7 mil 926 millones de pies cúbicos diarios se alcanzó en 2016, lo que colocó al país entre los quince grandes productores del mundo. Pero en 2018 se redujo a 6 mil millones de pies cúbicos. La producción petrolera ha caído en torno a 1 millón de barriles por día, pero la quema de gas asociado ha subido a 2 mil millones de pies cúbicos diarios, debido a que no se está reinyectando en los yacimientos, ni se ha avanzado en los proyectos para recuperarlo. Las licencias de gas, tanto las de tierra firme como costa afuera, contribuyen actualmente con una producción de 800 millones de pies cúbicos diarios; y se podrían agregar 400 millones de pies cúbicos diarios adicionales para un total de 1.200 millones de pies cúbicos diarios que se pueden industrializar a través de la inversión extranjera.

Sustituir subsidios a combustibles por subsidios directos a los hogares: Venezuela tiene los precios de la gasolina y energía más bajos del mundo, cuestión que estimula el desperdicio, la mala distribución del ingreso y el contrabando. Los precios de productos refinados del petróleo, el gas natural y la electricidad en el mercado interno deben ser ajustados para que reflejen su costo de oportunidad. Para compensar el impacto en el presupuesto de los hogares, un porcentaje de los recursos generados por el aumento de la gasolina y la eliminación gradual de los subsidios indirectos deben ser destinados a financiar las transferencias directas a los hogares.

Transferencia de tecnología: Venezuela tiene abundantes reservas de crudos convencionales pero la mayoría está en áreas en declinación que requieren complejas técnicas de recuperación. La producción en los campos más rentables ha venido colapsando debido a la falta de inversión y la incompetencia operacional. El crudo extra pesado no puede ser comercializado sin antes mejorarlo en refinerías especializadas o mezclándolo con crudos ligeros o productos refinados. Pdvsa se verá limitada en los mercados financieros internacionales por varios años y esta es una razón para asociarse con empresas privadas que aporten capital, transfieran tecnología y contribuyan a la formación de su factor humano.

Máxima incorporación de contenido nacional: para lograr un impacto expansivo sobre la industria nacional, las empresas inversionistas privadas de capital nacional y extranjero deben incorporar el máximo contenido de valor agregado nacional en los proyectos de inversión, incluyendo la contratación de trabajadores, profesionales y técnicos venezolanos. Esta tiene que ser una condición básica que deberán cumplir las empresas en los procesos de licitación. Esto permitirá desarrollar proveedores nacionales cada vez más competitivos en calidad y precios que luego podrán exportar bienes y servicios petroleros a los mercados internacionales.

Estos son apenas algunos de los arreglos políticos, económicos y jurídicos que será necesario construir en un país arruinado por el burocratismo y la corrupción, en el que hoy más que nunca se requieren cuantiosas inversiones privadas, nacionales y extranjeras, para reconstruir no solo la industria petrolera, sino también los servicios públicos de electricidad, agua, gas, telecomunicaciones e infraestructura de puertos, aeropuertos, autopistas y ferrovías, que un fisco quebrado ya no podrá asumir, tal como ocurrió en los años demenciales del rentismo cuando el petróleo lo pagaba todo.

*Premio Nacional de Ciencias.