

# LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE VENEZUELA Y EL SECTOR PRIVADO

Alan Viergutz

## Una política nacionalista

Una manera de calificar la nueva política petrolera venezolana es de nacionalista. El nacionalismo, dentro de este contexto, implica darle prioridad al desarrollo de las empresas y capitales venezolanos sin menospreciar el aporte que pueden hacer los inversionistas y corporaciones extranjeras. Esta es una característica sutil que es importante recalcar en esta oportunidad ya que se le puede adjudicar una interpretación xenófoba al manejo de los asuntos energéticos del país. El ex ministro de Energía y Minas de Venezuela, Dr. Alí Rodríguez, informó desde el inicio de su gestión que Venezuela honrará (como, en efecto, ha ocurrido) los compromisos contraídos por la República, mientras da la bienvenida a los inversionistas extranjeros. Dicho esto, es importante recalcar que la política nacionalista busca inexorablemente consolidar el complejo industrial, el capital nacional y, en general, la participación empresarial venezolana en la industria petrolera venezolana. Es lamentable ver cómo otros países, que no tienen la tradición petrolera de Venezuela, han logrado desa-rrrollar empresas nacionales que han venido a nuestro país a competir de tú a tú con las grandes empresas petroleras, mientras los grupos venezolanos han quedado al margen de este desarrollo. A través de los años, hemos conocido una multiplicidad de propuestas para revertir esta situación pero del discurso político nunca se pasó a una implementación exitosa. No quiero decir por esto que no se han hecho esfuerzos, ni desarrollado programas y tomado acciones en esa dirección pero, definitivamente, los resultados son decepcionantes. Y no sólo por culpa de los sucesivos gobiernos sino también por la idiosincrasia y actitud del empresariado. Para lograr el fortalecimiento del sector privado venezolano se requiere también un cambio de la mentalidad tradicional del empresariado nacional. Solo así dejaremos atrás un modelo arcaico y contraproducente. Hoy en día es evidente que existe la voluntad política para desa-rrrollar una importante participación nacional. El éxito de esta política dependerá del trabajo en equipo con el sector privado venezolano incluyendo una reorientación completa del *statu quo* existente. Antes que todo es importante aclarar conceptos. Cuando se habla de nacionalismo, muchos temen –y

algunos anhelan– un regreso al proteccionismo. Dudo que la política petrolera de este gobierno vaya por ese camino. Aclaremos conceptos.

### **Nacionalismo versus proteccionismo**

El proteccionismo clásico beneficia a una minoría superlativamente y penaliza a la mayoría marginalmente. Generalmente, cuenta con el apoyo irrestricto de grupos poderosos que justifican altos precios, subsidios y calidad mediocre con argumentos “patrióticos”. Los grandes afectados por estas políticas son las masas que adquieren productos de segunda calidad a precios de primera, reduciendo así su estándar de vida. Sin embargo, esto ocurre de una manera tan paulatina y subliminal que la población no se percata de ello hasta que la política esta bien enraizada. Pareto lo expresó espléndidamente: “Una medida proteccionista beneficia mucho a un grupo reducido de gente mientras perjudica marginalmente (desde la perspectiva individual) a un gran número de individuos”. Existe una bifurcación esencial entre la filosofía proteccionista y la nacionalista. La confusión entre las dos perjudica un modelo de desarrollo que debe promocionarse en el país. La política debe ser nacionalista, mas no proteccionista. De lo contrario, el gran perdedor es el país ya que ve disminuida su competitividad como nación. Como todas estas políticas tienen su ciclo, el resultado final es un colapso de la competitividad interna que desemboca en recurrir a y depender de empresas foráneas para el desarrollo nacional. Debemos promover, por lo tanto, el concepto de nacionalismo como antítesis al regreso del proteccionismo. El proteccionismo implica favores para una minoría mientras perjudica la mayoría. Nacionalismo, por su propia definición, involucra políticas que favorecen a la nación en su totalidad y no sólo a grupos de interés que saben como hacer *lobby* convincente. Una estrategia “nacionalista” se orienta a políticas que fortalecen la economía del país, aumentan el PTB y mejoran el estándar de vida de la nación. Visto desde ese paradigma, el nacionalismo debe ser la primera prioridad del gobierno.

Apoyar los bienes y servicios nacionales a través de una política restrictiva a la competencia externa es un error fundamental, como recalcamos más arriba. Promocionar estos productos y servicios para asegurar su competitividad y viabilidad es un deber. Desarrollar el sector privado venezolano inventando barreras supraaduanales resultará en empresas débiles y serviles al Estado. Consolidar el sector asegurándole una infraestructura competitiva, políticas claras y estables, procesos judiciales justos, educación de primera, etc., creará un empresariado independiente y exitoso. Fomentar núcleos de calidad debe ser el objetivo del gobierno al convertirse en el paladín de los bienes y servicios venezolanos, usando su considerable influencia para mejorar sus ventajas comparativas.

Estos son factores fundamentales en nuestro objetivo de desarrollar el concepto de nacionalismo. Un nacionalismo que no es restrictivo a la competencia exógena sino más bien proactiva en crear calidad endógena.

Mejorar lo existente en vez de proteger el *statu quo*. Una política que busca crear excelencia tecnológica donde existía ignorancia. Calidad donde había mediocridad. Ventajas competitivas donde prevalecía la “inferioridad” comparativa, poderío financiero donde se destacaba la falta de recursos, y la participación nacional donde sólo existía la foránea. En otras palabras, una política que construye a futuro, que promueve productores competitivos y servicios de primera. Una estrategia cuyo objetivo es agregar al PTB nacional en vez de restringir e impedir la competencia internacional con su resultante efecto de atrofia al aparato productor nacional. Como alternativa a debilitar lo nacional con medidas proteccionistas que castigan al consumidor venezolano, el gobierno debe orientar sus esfuerzos a implementar un programa de fortalecimiento del empresariado. Dentro de esta nueva orientación, el Ejecutivo se involucra abiertamente, sin timidez y de manera concertada para colaborar con el sector. Se convierte el gobierno en un apoyo fundamental del sector. Es mucho más útil (y meritorio) para la nación fortalecer un sector para que pueda competir de “tú a tú” a escala nacional y en el exterior, que vetar la participación externa. El reto es crear un empresariado venezolano dinámico y competente y no de impedir la competencia del empresario foráneo. Ser nacionalista sin caer en lo proteccionista ése es el reto. De esta manera, el nacionalismo producirá operadores petroleros venezolanos de primera calidad, fábricas de Primer Mundo y, en general, un sector de bienes y servicios que formará núcleos de calidad –imitando los famosos *cluster* de apoyo que promueve Michael Porter en su libro *La ventaja competitiva de las naciones*.

### Un ejemplo macroeconómico

James Mill, uno de los primeros defensores del libre comercio, escribió en 1821: “El beneficio que se deriva de intercambiar un bien por otro se deriva, en todos los casos, del bien recibido y no del bien producido”.

Consideremos dos países que están en el proceso de negociar un tratado de libre comercio: Oriente y Occidente. Supongamos, para simplificar el modelo, que cada uno tiene 1.000 obreros quienes se dedican a fabricar sólo dos productos: computadoras y bicicletas. El país occidental es más productivo que el oriental. Para fabricar una bicicleta, Occidente requiere la labor de dos obreros; Oriente necesita cuatro. Para producir una computadora, Occidente requiere de 10 obreros pero Oriente necesita 100. Para efectos de este caso hipotético, consideremos que la mitad de los obreros disponibles trabajan en cada industria. Como consecuencia Occidente produce 250 bicicletas y 50 computadoras. Oriente produce 125 bicicletas y 5 computadoras.

Ambos países han mantenido una política proteccionista en el pasado y, por lo tanto, no existe intercambio comercial. Los gobiernos de Occidente y Oriente se reúnen en una cumbre económica para considerar los beneficios de promover el comercio entre ambos países. Occidente concluye que obtendrá

un mayor beneficio si se especializa en computadoras. Como consecuencia dedica la labor de 700 obreros para hacer computadoras y sólo 300 para hacer bicicletas. Esto incrementa la producción de computadoras a 70 y disminuye la de bicicletas a 150. Por su lado, Oriente se dedica 100% a producir bicicletas. Su PTB es ahora de 250 bicicletas.

Como resultado de la cumbre antes mencionada, existe ahora la opción del comercio. Ambos países pueden aumentar su PTB a través del comercio. ¿Bajo qué condiciones? Occidente exigirá por lo menos cinco bicicletas por computadora ya que es lo que le cuesta producirlas; Oriente no entregará más de 25 bicicletas por cada computadora como resultado de cálculos obvios. Supongamos que, al finalizar las negociaciones, se fijan las condiciones de intercambio de 12 bicicletas por computadora: 120 bicicletas se cambian por 10 computadoras. Occidente termina con 270 bicicletas y 60 computadoras y Oriente con 130 bicicletas y 10 computadoras. El PTB de los dos aumentó con el comercio.

### **La política nacional**

El exministro Alí Rodríguez, hoy día secretario general de la OPEP, fue claro desde el inicio con respecto a la política que busca implementar el gobierno actual. Cito declaraciones suyas de enero de 1999: “Hay que basarse principalmente en dos políticas: nuevos impulsos de industrialización dentro del país con participación pública y privada venezolana y avanzar en esquemas que permitan la formación de empresas privadas venezolanas con participación de ahorristas, inversionistas y operadores venezolanos”. Por lo general, la política se caracteriza por ser proactiva hacia el sector nacional pero nunca restrictiva a la participación foránea. Un aspecto que ha merecido la atención del Ministerio de Energía y Minas es justamente la creación de operadores venezolanos y la consolidación de capitales nacionales. ¿Cómo hacerlo?

### **Formación de capitales y operadores venezolanos: ¿Qué política implementar? ¿Qué acciones tomar?**

Desde su fundación, la Cámara Petrolera de Venezuela ha promovido la necesidad de fortalecer el sector privado venezolano. La promoción de empresas operadoras petroleras privadas nacionales en Venezuela se justifica porque se busca la formación de capital nacional mientras se abre el espacio para el desarrollo de las fuerzas productivas y de la capacidad empresarial de la sociedad venezolana. Además de los aspectos económicos, el desarrollo de un sector privado sólido es estratégico para Venezuela ya que asegura una autonomía operativa en toda la cadena productiva del sector petrolero. Para lograr la creación y consolidación del sector operativo privado se deben cumplir ciertos requisitos básicos. Se han identificado algunas bases esenciales para el desarrollo del sector entre las cuales recalamos: un

contexto legal, fiscal, macroeconómico y normativo favorable, una actitud pro empresarial donde se destaca la preferencia por la empresa nacional, la progresividad, continuidad y prudencia de los planes, financiamiento oportuno y suficiente, un riesgo exploratorio de nivel manejable, combinado con un flujo de caja positivo y oportuno, recursos humanos de alto nivel técnico, condiciones racionales del mercado laboral, acceso a mercados estables y seguros de petróleo y gas y, a largo plazo, énfasis en el dominio tecnológico del negocio y de la calidad, seguridad y protección ambiental.

A fin de lograr el objetivo primario (o sea, la creación de empresas operadoras privadas y venezolanas) se recomienda: asignar áreas de exploración y producción a las nuevas empresas operadoras a través de contratos directos con la República basados en licencias según los cuales los riesgos y la responsabilidad de la exploración, el desarrollo, la producción y la venta de los hidrocarburos sean totalmente de la operadora. Separar la contratación colectiva entre Pdvsa y sus trabajadores de las nuevas operadoras a fin de adecuar, mediante negociación colectiva, los costos laborales a las capacidades respectivas de las empresas. Sostener la continuidad de las políticas, planes y programas por suficiente tiempo como para consolidar las empresas. Aliviar la carga fiscal sobre el flujo de caja durante las primeras fases de desarrollo de las operadoras. Introducir elementos de preferencia como desgravámenes temporales y permanentes, créditos fiscales por inversión, compras nacionales y reducción de impuestos municipales.

Las áreas a ser asignadas a las nuevas operadoras privadas deben ser seleccionadas de manera que faciliten las etapas iniciales de desarrollo y coadyuven a su consolidación. En particular asegurar que las características básicas se adecuen a las siguientes premisas: que sean campos menores en explotación por Pdvsa, que tengan todavía potencial de producción de algún nivel que ayude a generar ingresos que sean viables, de bajo riesgo y que ofrezcan posibilidades de desarrollo futuro.

Los criterios para precalificar deben ser tales que permitan constatar: la venezolanidad de las empresas o consorcios, la disponibilidad mínima de recursos financieros, la capacidad de recursos humanos. Además, las condiciones para la asignación de las licencias deben ser tales que seleccionen con exclusividad empresas postulantes venezolanas por su capacidad técnico financiera para ejecutar los proyectos y asumir los riesgos, diferencien claramente los consorcios en los que grupos venezolanos sólo aporten pantallas legales a intereses extranjeros, no exijan el pago de bonificaciones iniciales para recibir las áreas ofrecidas, ofrezcan transparencia en la toma de decisiones y valoren la experiencia previa de las empresas. Gracias al trabajo pionero de Sofip, sociedad financiera creada por Pdvsa para facilitar la inversión privada en proyectos petroleros en Venezuela, se dispone de la base legal y de la experiencia necesaria para establecer los mecanismos

necesarios para captar recursos del mercado de capitales para financiar los proyectos de las nuevas operadoras. De todos modos, serán necesarias medidas del gobierno nacional tendentes a la reactivación de la economía en general y del mercado de capitales en particular.

La creación de un sólido sector privado operador venezolano sería un hito importante en la historia petrolera venezolana. Hay antecedentes en este sentido que pueden copiarse. Como ejemplos, basta estudiar la historia de Argentina y Noruega en este sentido. A pesar de no tener la tradición petrolera venezolana han logrado crear un sector operador nacional y privado sólido.

### **Formación de un sector de bienes y servicios competitivos**

El desarrollo del sector suplidor de bienes y servicios venezolano es un objetivo que se persigue desde hace años. Las políticas de promoción del contenido venezolano, la estrategia de calidad total, el apoyo al fabricante (PAF), la defensa del contratista en las negociaciones del contrato colectivo entre otros (todos implementados por Pdvsa) siempre fueron bien recibidos por el sector suplidor. Los resultados mediocres hasta la fecha derivan de la diferencia marcada entre el discurso político y la acción práctica. En este gobierno, parece existir una verdadera voluntad política para apoyar el sector. Los lineamientos del Ministerio de Energía y Minas y los pronunciamientos de Pdvsa apuntan en esa dirección. Sin embargo, el éxito dependerá de un trabajo de equipo en los meses y años venideros. Las percepciones deben ser armonizadas con la política nacionalista que se busca implementar. Por ejemplo, desde el punto de vista del suplidor, el producto o servicio ideal para ofrecer en el mercado es el que se encuentra con poca (si alguna) competencia y, como consecuencia, no confronta presiones en la determinación de precios. En realidad, podemos identificar varios tipos de mercados así como rubros de variadas características según listamos a continuación: los de conveniencia para el cliente en el cual prevalece la facilidad de adquisición, la disponibilidad que se caracteriza por la urgencia del requerimiento, la funcionalidad donde las características mismas del rubro ofrecido (tecnología, diseño o particularidad específica) lo diferencian de la competencia y, finalmente, las relaciones donde el producto o servicio toma un segundo plano ante las relaciones que existen entre el suplidor y el cliente. Escoger cuáles de estos cuatro escenarios se aplican dependerá del proceso de compra del cliente y los criterios-políticas utilizados para la adquisición. Obviamente, si el suplidor considera que la adquisición se debe hacer sobre la base de la relación (sea por la política de maximizar el contenido venezolano o por que lleva muchos años en el mercado), pero el cliente compra sobre la base de funcionalidad, disponibilidad o conveniencia (y precio, por supuesto) y sentirá que lo tratan “injustamente”.

### **La Ley de Licitaciones**

Desde su fundación, Pdvsa se ha esforzado para formar (en el mejor estilo de Michael Porter) un *cluster* de suplidores de bienes y servicios de primera calidad para apoyar sus operaciones. La interacción de estas “agrupaciones” de suplidores con Pdvsa y entre sí ha creado una sinergia positiva para el sector. En el contexto mundial, las grandes empresas internacionales se han alejado de la práctica obsoleta de licitar toda su procura a fin de establecer relaciones estrechas con algunos suplidores selectos. El resultado, hoy día, es bien conocido. La relación se vuelve una de “ganar-ganar” donde el suplidor se beneficia de una clientela segura, predecible y cuantificable, mientras la multinacional se favorece por precios bajos y superlativas normas de calidad y servicio. Como beneficio adicional, ambas partes se evitan los engorrosos procesos de licitación que resultan costosos y reducen la eficiencia de sus operaciones. La alianza o convenio de compras específica por adelantado, generalmente como resultado de largas y arduas negociaciones, las condiciones que se tienen que honrar. Una vez superada esta etapa, la relación se facilita con reglas claras y suele transformarse en una “sociedad” constructiva entre las partes: un verdadero trabajo de equipo donde el suplidor entiende perfectamente las necesidades de su “aliado” y va transformándose para llenar sus expectativas. Pdvsa, por supuesto, no se quedó al margen de este proceso. Depuró sus registros para terminar con un selecto grupo de empresas de comprobada trayectoria y capacidad. Firmó convenios de compras con una multiplicidad de suplidores y alianzas con un reducido grupo de fabricantes y contratistas. Como resultado, se benefició con relaciones “ágiles”, a menor costo y con una mejora en la calidad del producto o servicio.

La Ley de Licitaciones fue publicada en la Gaceta Oficial extraordinaria 5386 del 11 de octubre de 1999 y obliga a las empresas del Estado a licitar su procura (salvo ciertas excepciones que cubriremos más abajo). ¿Cuándo se sustituye una relación “sinérgica”, como la anteriormente descrita, por una pura y netamente “licitatoria”, ¿qué pasa? Como primera consecuencia, el *cluster* o agrupación se va desmoronando para convertirse en una “diáspora” de suplidores cuyo objetivo es distinto. Al “atomizar” el plantel, se daña la infraestructura creada para apoyar la industria y se incentiva una relación netamente “mercantilista”. Queda marginado el concepto de calidad de producto-servicio y trabajo en equipo. En demasiados casos, se incentivan prácticas corruptas o fraudulentas. ¿Por qué no traer la mercancía de contrabando o vender mercancía usada o robada? ¿Por qué dar servicio de calidad si al final nos comparan por precio? Si la empresa “veta” un suplidor, muchas veces éste se “muta”, cambia su nombre, se vuelve a registrar... y aquí no pasó nada. La “licitacionitis” es un error estratégico comprobado.

Hemos notado que Pdvsa comienza a reversar una política exitosa. Las comisiones de licitación han decidido, en varios casos, no renovar convenios que tenían años operando exitosamente. Alegan que la Ley de Licitaciones los obliga a discontinuarlos. ¿Existe una salida? La ley contempla la licitación selectiva en su artículo 79: “Se podrá proceder por adjudicación directa,

independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia, en los siguientes supuestos: (...) Si según la información suministrada por el registro nacional de contratistas, los bienes y servicios a contratar los produce, vende o presta un solo fabricante o proveedor o cuando las condiciones técnicas de determinado bien, servicio u obra excluyen toda posibilidad de competencia”. Asimismo, en el artículo 126: “El Presidente de la República (...) podrá dictar un Reglamento en el que por vía de excepción se excluya la aplicación (...) que versen sobre obras, servicios o adquisiciones de significativa complejidad...”. Pdvsa mantenía a duras penas un registro con 3.000 empresas suplidoras de bienes y servicios. Según entiendo, el registro nacional de contratistas sustituirá al registro de Pdvsa con 12.800 empresas. ¿Cómo se manejará la complejidad implícita ahora? ¿Colapsará?

Las alianzas o convenios de compra no deben ni pueden ser interpretados como un intento para convertir el proceso de procura en un asunto esotérico que pretende proteger un grupo de empresas privilegiadas. Es simplemente el resultado de la experiencia acumulada por las multinacionales, de los reportes de consultores y estudios de académicos. Aunque a primera vista, licitar todo y darle a cualquiera una oportunidad parece lo más justo... en realidad, es una aberración y un anacronismo del pasado. Afecta la eficiencia de las empresas, promueve la corrupción y reduce el nivel de calidad del bien o servicio. Un convenio de compras o una alianza representa un nivel de compromiso para ambas partes. Se valora y cuida la relación. En fin, redundante en una mayor competitividad para nuestra industria petrolera.

### **Conclusión**

El modelo keynesiano perdió vigencia durante los años 70 para ser sustituido por una multiplicidad de “modelos económicos”. Individualmente, estas fórmulas pretenden presentar un modelo para el mundo “globalizado” pero, en realidad, no ofrecen sino una visión miope y soluciones a medias para un paradigma complejo. El consenso que existía con el modelo keynesiano no ha sido logrado por ningún arquetipo actual. Podemos concluir, por lo tanto, que nos encontramos en una etapa de transición entre “consensos” y, por lo tanto, a la deriva en materia macroeconómica. Desde los mercantilistas de antaño hasta los monetaristas de hoy, hemos cubierto un largo trecho. Obviamente, el pensamiento económico se ha sofisticado y refinado a través de los años para convertirse en un instrumento útil de conducción del Estado. Sin embargo, la confusión existente entre políticas neoliberales, la “Nueva Derecha”, los neo-keynesianos, los neoclásicos, los monetaristas y otros (incluyendo los promotores de la “Tercera Vía”) deja al ciudadano común realmente confundido. Dentro de toda esta maraña de modelos, teorías, programas y soluciones, ¿cuál es la salida para Venezuela? Para enfrentar el reto hay dos puntos relevantes que tenemos que tomar en cuenta:



1) No hay programa “paquetizado” común que sirva para todos. El rechazo actual al FMI se origina, en mi opinión, de su empeño en generalizar los problemas y tratar de destilar medidas comunes para todos los países.

2) Para Venezuela el verdadero reto no está en definir programas económicos sino, más bien, en cómo implementarlos. La puesta en marcha y seguimiento de cualquier paquete es, probablemente, más importante que lo “acertado” del paquete económico. Son preferibles programas, quizás menos “iluminados”, pero bien implementados que medidas “excelentes” mal desarrolladas.

En conclusión, el “cómo” debe tener tanta prioridad como el “qué”. Confiar la implementación de una solución brillante a un medio incompetente es condenar cualquier programa al desastre “anunciado”. Si se le suma a esta situación, la resistencia natural de intereses enraizados nos damos cuenta de la importancia del “cómo”. Como primera prioridad, hay que mejorar la capacidad de la estructura gubernamental para implementar las medidas y, sobre todo, buscar el compromiso de los diferentes sectores que deben ejecutar el programa. En oportunidades pasadas, políticas petroleras se han estrellado con la burocracia del momento o enfrentado con los escépticos que “torpedean” cualquier iniciativa innovadora. La política petrolera existente debe ser nacionalista y constructiva. Nacionalista porque busca maximizar el beneficio de las operaciones petroleras para toda la población venezolana y constructiva porque busca crear un sector privado venezolano sólido. Los beneficios macroeconómicos se verán dependiendo de la implementación de las múltiples acciones que requiere cualquier política. Del discurso político hay que pasar al programa práctico. Buenas intenciones no serán suficientes para desarrollar el potencial de nuestra industria petrolera. Perseverancia, compromiso y mucho trabajo serán los ingredientes más importantes.