

Liberar del petróleo al Estado

Arturo Uslar Pietri

***E**l petróleo, que ha sido al mismo tiempo, la salvación y la condena de Venezuela, es para este país tema permanente, vital y decisivo. Un libro reciente de Andrés Sosa Pietri, **Petróleo y Poder** —Editorial Planeta, Caracas—, polémico y crítico, que ha roto el silencio bien guardado de los anteriores Presidentes de PDVSA, pone de nuevo sobre el tapete el cúmulo de errores y dilemas vinculados al petróleo y al poder político de los venezolanos. Este análisis se hace ahora, y esto es lo importante, bajo las luces del pensamiento y la economía de mercado que conforman el nuevo marco ideológico del mundo actual. Es lo que expone también Arturo Uslar Pietri en el luminoso prólogo del libro citado, que transcribimos.*

LA HISTORIA DE VENEZUELA en lo que va de este siglo, por lo menos desde 1930 en adelante, está dominada, dirigida, condicionada y subvertida por la presencia de su inmensa riqueza petrolera. Herodoto decía que Egipto era un don del Nilo. Con no menor razón habría que decir que la Venezuela actual, con todos sus aspectos positivos y negativos, es una consecuencia de la riqueza petrolera y de la manera como los venezolanos han actuado bajo ella o frente a ella. Un agente tan desmesurado

de transformación violentó y desvió los cauces normales de crecimiento que se ofrecían al pequeño país que era Venezuela en la mitad del presente siglo. La historia, el poblamiento, la mentalidad, la actitud ante la vida, la concepción misma del trabajo y de la riqueza quedaron dominados y desfigurados por los efectos del inmenso fenómeno. Podría decirse que, dentro del marco de los países latinoamericanos, la historia de Venezuela es atípica y peculiar por la presencia dominante de este gran

II TRIMESTRE 1994

factor de transformación que ha condicionado los que hubieran podido ser los agentes normales del cambio. Desde la economía hasta la política, desde el sentido de la historia hasta la concepción del destino, desde los factores sociales hasta los valores culturales, todo ha sido afectado y, en buena parte, determinado por la presencia del petróleo. La misma originalidad de esa situación no sólo ha hecho difícil aplicar nociones y ejemplos de lo que ha ocurrido en otros países, sino que plantea preguntas y cuestiones, que todavía a estas alturas no tienen respuesta adecuada, del pensamiento venezolano y que están en el centro mismo de todas las posibilidades de futuro.

Andrés Sosa Pietri, un joven venezolano que cultiva con interés y acierto las dos vertientes del humanismo y la tecnología y quien tuvo la excepcional oportunidad de ser durante dos años (1990-1992) Presidente de PDVSA, que es la central y la casa matriz de toda actividad de Venezuela en materia de petróleo, nos da en este libro sincero y audaz el aporte de una experiencia única.

No era ni un funcionario venido por ascenso de los rangos de las empresas petroleras, ni mucho menos un burócrata escogido al azar de las conveniencias para dirigir ese vasto y difícil complejo de organizaciones e intereses. Además de una formación académica irreprochable, contaba con la invaluable experiencia de empresario que le daba el haber

fundado y desarrollado algunas modernas ramas de producción industrial del país. Entre los tecnócratas, por un lado, y los políticos, por el otro, se iba a aventurar en una espesa maraña de atribuciones mal definidas, de autoridad opuestas, con una franca voluntad de darle al petróleo venezolano en su empresa matriz una verdadera dimensión de negocio mundial.

Con admirable sinceridad refiere en este libro la realidad de la industria petrolera venezolana, sus posibilidades y riesgos, sus aciertos y errores, y los obstáculos casi insalvables que se alzan para que un conglomerado de semejante magnitud, desproporcionado y con tantas implicaciones de todo género, pueda llegar a funcionar con criterios válidos de negocio y de gerencia. Cuando el gobierno venezolano resolvió anticipar en unos cuantos años la reversión al Estado de la industria que hasta ese momento estaba en manos de concesionarios y que, a partir de 1983, hubiera sido entregada, en virtud de la Ley de 1943, sin costo alguno al Estado venezolano, se procedió a nacionalizar con la celeridad de improvisación acostumbrada en las cosas del Gobierno, sin haber preparado previamente las bases, las normas y las formas en que la nueva industria nacional podría operar con el mejor acierto.

La historia del petróleo en Venezuela desde sus inicios se explica por un hecho esencial, como es el de que la explotación y operación esencial de la industria

estuvieron en manos de empresas concesionarias extranjeras, representantes de grandes consorcios petroleros internacionales y que, frente a ellas, un Estado débil, pobre y atrasado tenía que crear, a lo largo de muchos años, toda una serie de formas de intervención, control, participación financiera y vigilancia continua. Era natural una situación de desconfianza mutua, en la que el pequeño aparato del Estado trataba, dentro de las limitaciones de la situación legal, de conocer, vigilar e influir en lo posible la actividad de las concesionarias. Algún día habrá que escribir con objetividad la larga historia de los años en que la industria petrolera crece y alcanza su pleno desarrollo, casi como un huésped extraño y temible, en medio de un país atrasado que veía con admiración y recelo aquel despliegue de técnica y de capital extranjeros, con no pocos sentimientos mal definidos de resentimiento y de dignidad nacional ofendida.

La premura por adelantar la fecha de la reversión de las concesiones no solamente tuvo un costo financiero importante para el país, sino que un proceso que debía realizarse con la más escrupulosa objetividad de alternativas quedó abortado para ser sustituido por una súbita nacionalización, que en mucha parte pareció no darse cuenta de la realidad de la nueva situación creada. Una de las más graves consecuencias de esta precipitación fue el mantenimiento, en toda la

plenitud de sus atribuciones, del Ministerio del ramo. Como si el Estado no se hubiera dado cuenta de que las concesionarias extranjeras habían desaparecido, mantuvo intacto todo el aparato de vigilancia, intervención y control que había levantado frente a ellas, para crear de este modo una absurda situación de bicefalia por la que la industria nacionalizada, que es propiedad total del Estado, es considerada en buena parte en la misma forma en que lo fue por necesidad de las circunstancias la industria extranjera.

Sosa Pietri presenta con abundante evidencia en esta obra los tropiezos, inconvenientes, malentendidos y enfrentamientos que el mantenimiento de esta situación absurda ha creado. De hecho, por esta increíble falta de sentido, dos jefaturas contradictorias y en muchos aspectos rivales paralizan y dificultan la toma de decisiones en la actividad económica más importante del país.

La Ley de Hidrocarburos de 1943 fue el fruto del más serio estudio de lo que debía y podía ser la industria petrolera para el Estado venezolano. Cerraba definitivamente la larga etapa del régimen anárquico e injusto para la nación de las viejas concesiones y establecía claramente las bases legales para que el Estado venezolano, sin violencia ni desplante, pudiera llegar con pasos seguros a obtener la participación que creyera más justa en los beneficios de la industria, a ejercer el control necesario

sobre su funcionamiento y a establecer las bases para que, a partir de 1983, la industria, con todas sus instalaciones y anexos, pasara gratuitamente a ser propiedad de la nación. Fue un esfuerzo patriótico, honesto y eficaz que, en medio de las grandes dificultades creadas por la Segunda Guerra Mundial, logró llevar adelante con todo éxito el Gobierno del General Isaías Medina Angarita. Esa Ley sometió la industria a todos los impuestos nacionales y dio al Estado la facultad de elevar su participación en los beneficios hasta el extremo que creyera justo y conveniente. Fue en virtud de ella que se pudo establecer el muy celebrado sistema de "fifty-fifty" en la repartición de los beneficios y la que aseguró el acceso pleno de los funcionarios del Gobierno a toda la información que pudieran desear sobre el funcionamiento y los planes de la industria.

Este extraordinario resultado, que llevó a grandes empresas transnacionales a renunciar a muchos privilegios adquiridos y que estableció la base legal para que Venezuela pudiera hacer con su petróleo en el futuro lo que creyera más conveniente, hasta la nacionalización, se debió en gran parte no sólo a la inteligente diligencia del gobierno y a la justicia de los reclamos de Venezuela, sino también y sobre todo a la inmensa autoridad moral de que estuvieron revestidos en todo momento los representantes de Venezuela en esa complicada y ardua negociación. Lo que estaba en juego allí era toda la

riqueza petrolera de Venezuela, cuya estimación alcanza cifras astronómicas y en cuyas complejidades y definiciones no hubiera sido difícil hallar sitio para ocasiones de tráficos de influencias y de enriquecimiento ilícito. Los funcionarios venezolanos, en todos los niveles de la Administración, que participaron en las difíciles negociaciones nunca fueron señalados por nadie como deshonestos y fue, sin duda, el poder moral de esa actitud irreprochable el que logró que se obtuvieran para la nación las grandes ventajas que la Ley significaba.

El golpe de Estado que dos años después puso brusco término al Gobierno de Medina y que trató por todos los medios de desacreditar moralmente a los hombres del régimen depuesto nunca se atrevió siquiera a mencionar la posibilidad de que hubiera existido en ninguna forma tráfico ilícito alguno en la negociación de 1943. Debe ser reconfortante para los venezolanos de hoy, ensordecidos por el clamor continuo y múltiple de las denuncias de peculado y de enriquecimiento ilícito, saber que un Gobierno venezolano pudo llevar a cabo esta inmensa negociación sin dar siquiera pie para una acusación de enriquecimiento ilícito. Contra la Ley de 1943 sólo se alzó la reducida oposición del pequeño partido Acción Democrática que, a falta de mejores argumentos, alegaba que se trataba de una Ley contratada entre el Gobierno y las empresas como si, fuera de la

inconcebible posibilidad de un violento despojo, pudiera la nación conseguir la renuncia voluntaria de parte de los concesionarios de las ventajas derivadas de las viejas concesiones. El hecho de que esa pequeña minoría que lo negaba todo y que aspiraba a soluciones radicales imposibles llegara muy pronto a ser Gobierno, en virtud del golpe de Estado de 1945, tuvo, entre otras muchas, la muy negativa consecuencia de no haber querido seguir adelante por el camino que trazaba la Ley de 1943, que le ofrecía al país todas las posibilidades justas y deseables en materia de participación de la riqueza petrolera.

Con un simple detalle convendría recordar que la Ley de 1943 contemplaba la posibilidad de otorgar concesiones que correspondieran plenamente a los intereses y exigencias justas de la nación. Bajo este régimen, al que en muchos aspectos habrá que regresar, se ha podido obtener grandes ventajas para el país, pero la necesidad de ser consecuentes con su crítica al sistema de concesiones hizo que el partido de oposición, convertido en Gobierno, se adelantara torpemente a proclamar que no habría más concesiones. No tenía el Estado venezolano ni la obligación, ni la necesidad de dar nuevas concesiones, pero constituía éste un recurso importante en la política petrolera al cual no era prudente renunciar. El resultado inmediato fue que toda la actividad de exploración que desarrollaban las

compañías extranjeras en el territorio nacional se paralizara totalmente y que, como consecuencia, el nivel de reservas del país comenzara a disminuir de una manera continua, con grave daño para la nación. Algún día habrá que estudiar en toda su dimensión el grave daño que a las posibilidades de desarrollo de Venezuela, no solamente en relación con el petróleo, significó la necesidad del pequeño partido convertido en Gobierno de mantener las poco prácticas reivindicaciones revolucionarias que había sustentado desde sus días de minoría sin responsabilidad de Gobierno.

La industria petrolera en Venezuela, desde sus remotos comienzos hasta el momento del Decreto de Nacionalización de 1975, estaba caracterizada y definida por el hecho de ser estrictamente una empresa privada, sometida a las leyes generales y fiscales del país, pero con entera autonomía administrativa y financiera. Los gerentes de las concesionarias no tenían otro criterio para dirigir sus operaciones que el estrictamente gerencial de costo y beneficio para poder rendir buenos resultados anualmente a las casas matrices. El Estado venezolano se limitaba a sus funciones de control del cumplimiento de las condiciones del contrato, de vigilancia de las operaciones y del cobro de los impuestos y regalías establecidas en los contratos y las leyes. Bajo estas condiciones básicas la industria petrolera venezolana

alcanzó su máximo desarrollo y su mayor salud económica y financiera. La festinada nacionalización introdujo cambios muy importantes, que no han venido a verse en toda su amplitud y consecuencia sino más tarde.

En los primeros tiempos de la nacionalización la industria petrolera conservó estrictamente las estructuras, los procedimientos y la mayor parte del personal de las empresas concesionarias, de manera que no hubo alteración sensible en sus condiciones de trabajo. Era una industria próspera y rica, manejada con criterios y normas aprobadas por muchos años, propiedad de un Estado igualmente próspero y rico, lo que permitía un grado alto de autonomía gerencial. Cuando la situación económica y financiera del Estado venezolano cambió radicalmente, desde la devaluación del Viernes Negro, y el Fisco, atrapado en un proceso incontenible de gasto creciente y de endeudamiento, tuvo que echar mano de todos los recursos posibles, la situación de la industria nacionalizada cambió radicalmente. Más que como una industria caracterizada con fines y procedimientos propios vino a ser, ante todo, una fuente de recursos financieros del Estado. Se usó y se abusó hasta límites peligrosos de la interferencia estatal y se condujo a la industria, por la primera vez en su historia, a una situación financieramente amenazada y peligrosa. No sólo se le siguieron aplicando criterios insostenibles, como el de

los precios referenciales, no sólo se elevó hasta más de un ochenta por ciento la participación fiscal y accionaria en los beneficios, sino que se le encargaron tareas ajenas a su propia naturaleza, como la de construir determinadas obras públicas, y se llegó al extremo incalificable de expropiar y confiscar sus reservas monetarias en dólares que, cambiadas en bolívares, terminaron por perder casi todo su valor.

En el libro de Sosa Pietri abunda la información con respecto a los procedimientos y consecuencias de esta política absurda y de ella se desprende la necesidad de revisar a fondo la relación financiera y operacional de las empresas y el Estado. Si los venezolanos no son capaces de hallar un sistema que le devuelva a la industria petrolera su autonomía administrativa y financiera y las prácticas fundamentales de una sana gestión económica, puede llevarse a PDVSA a límites insostenibles para una empresa sana. Habrá que diseñar alguna forma inteligente que le devuelva a la empresa petrolera venezolana la autonomía fundamental que requiere toda empresa próspera o de otro modo la voracidad financiera del Estado terminará por colocarla en una situación muy peligrosa y contraria a los verdaderos intereses de la nación. La verdad escueta y brutal es que un Estado quebrado no puede gerenciar debidamente una empresa económica próspera. La tentación de utilizarla hasta el extremo como fuente de recursos para el gasto público es inconcebible.

Habrá que encontrar la fórmula adecuada para que las empresas petroleras venezolanas recuperen su salud económica y financiera y su autonomía de administración, y para ello habrá que buscar manera de darles su verdadera y genuina condición de empresas industriales, sanamente estructuradas y con capacidad competitiva en el mercado mundial. El camino obvio parece ser el de la asociación con grandes empresas privadas transnacionales competitivas entre sí. El Estado venezolano podría vender participaciones suficientes para asegurar la independencia gerencial a distintas empresas que compiten en el mercado mundial para asegurar que ese mismo espíritu de competencia se va a mantener internamente. Podría pensarse en una situación en la cual, sin que el Estado venezolano perdiera ni su participación accionaria ni sus atribuciones legales, se pudieran crear asociaciones competitivas entre sí con las más serias empresas del ramo, americanas, inglesas, francesas, alemanas, japonesas, etcétera, para devolverle su plena capacidad de competencia y crecimiento a la industria petrolera de Venezuela a fin de liberarla de su peligrosa dependencia del Estado y asegurar su porvenir independiente. Es decir, que el Estado venezolano deje de ser gerente petrolero para devolverle su salud a la industria y para establecer una situación más sana y segura para el desarrollo general del país. Todo esto está planteado con carácter de urgencia

y requiere respuestas inmediatas y adecuadas, libres de todo interés fiscal y de predominio político, definidas y establecidas por un verdadero consenso nacional.

Es evidente que la situación que ha creado la nacionalización de la industria en la forma en que fue realizada está causando un continuo deterioro de la salud económica y gerencial de las empresas, por la creciente interferencia del Estado en todas las operaciones y por el predominio inevitable de los fines políticos y fiscales sobre los objetivos netamente empresariales. De continuarse este proceso, la capacidad competitiva de PDVSA disminuirá en el mercado mundial frente a las grandes empresas transnacionales, que generalmente son conducidas por objetivos de beneficio y competitividad. Al convertirse la industria petrolera venezolana en una dependencia del Estado es inevitable, como ya está ocurriendo, que se desvíe de sus verdaderos fines, con muy graves consecuencias para el país como tal. La pérdida creciente de la autonomía financiera y administrativa la coloca inevitablemente en una situación de inferioridad en el mercado mundial.

Más temprano que tarde tendrá Venezuela que encarar esta situación a fondo. Con la experiencia acumulada de tres cuartos de siglo de explotación petrolera bajo diferentes regímenes, debería estar en la posición de escoger el régimen más adecuado y realizar las rectificaciones a fondo que son

necesarias. Todo lo que impida que la industria del petróleo se desarrolle en escala mundial como una actividad autónoma y eficiente será perjudicial para ella y para el país, porque conducirá inevitablemente a una peligrosa interferencia en su operación y a la subordinación de sus fines propios a las necesidades fiscales inmediatas del Estado.

Muchos falsos dogmas habrá que revisar si se quiere devolverle sus verdaderas funciones al Estado y la salud económica a la industria y, entre ellos, aquel que afirma de la manera más irracional que las industrias básicas deben ser propiedad del Estado, que no es sino una herencia anacrónica de la ideología socialista. Lo que Venezuela necesita es una industria petrolera próspera y eficiente, sin indebidas interferencias, que tenga plena capacidad gerencial y que no distraiga costosamente al Estado de sus verdaderos fines para convertirlo en fallido aprendiz de gerente, lo que equivaldría, en realidad, a liberar al petróleo del Estado y también al Estado del petróleo, para que cada uno de ellos, dentro de su propio campo, pueda ejercer sus verdaderas funciones para el mejor beneficio del país.

El libro de Sosa Pietri constituye uno de los testimonios más importantes y valiosos para el inminente y necesario proceso de la revisión de la política petrolera venezolana. En él, con sinceridad asombrosa, se ponen de manifiesto las peligrosas contradicciones y las

paralizaciones inevitables que la diarquía administrativa, provocada por la Ley de Nacionalización, ha ocasionado. No puede tratarse de volver pura y simplemente al viejo régimen de las concesiones sino, por el contrario, a la luz de la experiencia acumulada en estos años, diseñar una nueva concepción de la industria autónoma frente al Estado nacional.

Basta leer este libro para darse cuenta de que la situación presente no puede prolongarse sin muy grave riesgo para el futuro de la industria y para la salud fiscal del Estado. Sería más que lamentable que en una hora en que el mundo entero, empezando por la Unión Soviética y por los países con gobiernos de filiación más o menos socialista, se revisa el papel del Estado en la propiedad y dirección de los medios de producción para reducirlo al mínimo y devolverle su salud económica al trabajo nacional, fuera Venezuela a cerrar los ojos para empeñarse en la prosecución de una política sobre cuyos resultados negativos a mediano y largo plazo ya no pueden quedar dudas de ninguna clase. El desastre administrativo en que se ha sumido Venezuela en los últimos años, el prurito de la estatización, la desconfianza por la iniciativa privada y los dogmas estatistas ya difuntos han tenido parte fundamental en llevar al país a la grave situación de crisis que hoy atraviesa. Para sacarlo eficaz y prontamente de esta situación hay que tener el valor de revisar a fondo

muchas políticas erradas y, particularmente, replantear con desgracia sincera y con la vista puesta en la conveniencia nacional la contradictoria y riesgosa política petrolera que sería suicida mantener.

La mayor prueba de madurez política que podrían dar las nuevas generaciones venezolanas, en un mundo que está de regreso de los dogmas socialistas hacia los principios de la economía de mercado, sería la de revisar y replantear a fondo la relación del Estado con la industria petrolera a fin de

encontrar la fórmula más adecuada para que ambos cumplan sus fines sin costosas interferencias negativas.

Venezuela será grande no por el número de industrias deficientes que el Estado acumule en sus manos, sino por el pleno desarrollo de su vida económica en todas sus formas y de su vida política y social en cuanto le es propio. Lo que es evidente, y el libro de Sosa Pietri lo demuestra, es que la ambigua situación actual no puede ni debe prolongarse sin grave riesgo para la nación entera. ☉