Capítulo 11

Marco estratégico para el sector hidrocarburos

Algunas consideraciones

Luis A. Pacheco Rodríguez

Objetivo 371

Comprender el ayer y el hoy de la industria de los hidrocarburos 372

Introducción 372

Reservas y mercado petrolero 374

Diagnóstico de la situación actual del sector hidrocarburos 381

Política petrolera y legislación actual 383

Construyendo el mañana. "Petróleo y sociedad" 392

La función objetivo: el balance "riqueza y oportunidad para todos" 392

Oportunidades en el sector de hidrocarburos 393

El futuro posible 395

Algunos comentarios sobre precios, volumen y desembolsos 396

Acciones de largo plazo 397

Propuestas para el rol del Estado y su marco legal 400

Propuestas para una política de producción que maximice su impacto sobre el conjunto de la economía nacional 401

Nuevo ordenamiento legal 402

Propuestas para hacer de nuestra participación en la OPEP un instrumento de avance de los intereses del país 404

Propuestas para la discusión pública de nuevas formas de participación ciudadana así como para mejorar el aprovechamiento de los ingresos generados por la industria petrolera venezolana 404

Comentarios finales 406

Reconocimiento

Este trabajo recoge las ideas y esfuerzos de numerosos individuos que durante los últimos tres años, en diferentes grupos y escenarios, han contribuido a mantener viva la discusión sobre la cuestión petrolera, en una sociedad cada día más dependiente del petróleo, pero en creciente aislamiento de la información necesaria para tomar decisiones informadas.

En una lista no extensiva debemos mencionar a Ramón Espinasa Vendrell, Osmel Manzano, Francisco Monaldi Marturet, Manuel González, Luis Andrés Rojas, Diego González, Ciro Izarra, Efraín Velásquez, Alexander Guerrero, Armando Izquierdo, Ignacio Layrisse, Luis Roberto Rodríguez, Gustavo García Osío, Gustavo Núñez Testa, Alberto Quirós Corradi y otros muchos venezolanos de gran valía.

Por supuesto, la interpretación de sus colaboraciones y opiniones, y los errores que en este trabajo puedan existir, son de mi sola responsabilidad.

Luis A. Pacheco Rodríguez
Caracas, noviembre 2005

Objetivo

Escribir en Venezuela sobre petróleo es caminar en un campo minado con una larga y tumultuosa historia de avatares políticos, dogmas, mitos y creencias, irremediablemente escritas en el subconsciente colectivo.

Este ensayo está escrito desde una perspectiva que ambiciona aproximarse al tema con el menor número de supuestos posibles aunque, como es de imaginarse, ningún venezolano es químicamente puro en este tema.

De manera de establecer un telón de fondo a las ideas aquí esbozadas, fue necesario hacer una exploración rasante de la historia petrolera del país y establecer las condiciones de borde sobre las cuales se debe construir.

A pesar de la aparente bonanza que los precios petroleros de los últimos años enmarcan, no hay duda de que el país necesita llevar a cabo una discusión sobre cómo desarrollar de una manera sustentable su principal sector productivo en el corto y mediano plazo, y cómo apalancarlo para que ese desarrollo trascienda la menguante era de los combustibles fósiles.

No nos llamemos a engaño, estos son temas complejos sobre los cuales nadie tiene el monopolio de la verdad, y las ideas aquí esbozadas son sólo disparadores para lo que debe ser una continua adaptación del país a un cambiante entorno.

En ese orden de ideas, en este ensayo aspiramos a delinear ideas sobre lo que consideramos son los objetivos primarios de cualquier política que aspire a enrumbar el sector de hidrocarburos por una senda de creación de riqueza sustentable, a saber:

- *Rediseñar un sólido sector de hidrocarburos, PDVSA y sus filiales, las compañías operadoras privadas nacionales e internacionales, y el sector conexo, que*

refleje las verdaderas potencialidades que la base de recursos del país y las oportunidades de mercado permiten vislumbrar.

• *Reconstruir las bases para el crecimiento del sector, recuperar los espacios perdidos de mercado, maximizar el impacto en la economía nacional y promover una amplia participación del sector privado.*

• *Para ello es necesario instaurar una estrategia de coordinación entre los diferentes actores, tanto institucionales como del sector productivo público y privado, que reconozca que la ingente base de recursos del país es la mejor oportunidad de desarrollo con la que cuenta el país. Al menos mientras la ventana de los combustibles fósiles permanezca abierta.*

Todo esto, por supuesto, son objetivos que se mueven en el tiempo, en la medida en que las acciones de la presente administración modifican las variables que rigen este sector. A manera de ejemplo, qué hacer con PDVSA, dada la oportunidad de intervenir en su gestión, es un acertijo cada vez más difícil de resolver, debido a su transformación acelerada de empresa comercial a instrumento de proselitismo político.

Es importante aclarar que transformar el sector de hidrocarburos no contiene todas las respuestas a la interrogante de cuál debiese ser el modelo de desarrollo del país, ni es esa la intención de este trabajo. Sin embargo, la importancia del sector nos impone el deber de explorar nuevas estrategias y estructuras sabiendo de antemano que algunas de ellas deben ser modificadas de cara a la realidad objetiva que se enfrente en el momento de implantarlas.

Comprender el ayer y el hoy de la industria de los hidrocarburos

Introducción

Desde los descubrimientos hechos en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo en las primeras décadas del siglo XX, el petróleo ha marcado el desarrollo económico, social y político de Venezuela. Aún hoy, a pesar del reconocimiento explícito por parte de la gran mayoría de los factores de la sociedad venezolana de la necesidad de construir una economía diversificada, Venezuela continúa con una dependencia extrema de la renta petrolera.

Por otro lado, la provincia petrolera venezolana, aun después de ochenta años de producción, continúa siendo la más prolífica del hemisferio occidental, lo cual le adjudica una situación privilegiada como suplidor

de energía al continente en el futuro mediato e inmediato. Esta ventana en el tiempo es una oportunidad adicional que la historia nos brinda de utilizar los recursos de hidrocarburos para impulsar el desarrollo económico necesario para que Venezuela sea el país que aspiramos.

La situación económica y política actual del país, nos obliga a replantearnos la relación petróleo/Estado y petróleo/sociedad, ya que si algo podemos argumentar con certeza es que el modelo de relación existente no es el más adecuado para enfrentar los grandes retos que la situación nos impone.

En los últimos años, y en particular los dos últimos (2004-2005), el mercado petrolero internacional ha visto un alza sostenida en el precio del barril de crudo motorizada por una dinámica de demanda creciente, tal como se aprecia en el Gráfico 1.

Paradójicamente, esta situación ha encontrado al sector petrolero nacional debilitado, tanto en su capacidad de producción como en su capacidad técnica para ejecutar los niveles de inversión necesarios a fin de recuperar sus niveles de producción y de construir sobre ellos. Esto es el corolario inevitable de las crisis por las que atravesó Petróleos de Venezuela (PDVSA) producto de la inestabilidad política durante el período 2002-2003.

Durante toda la vida petrolera de Venezuela, la relación petróleo/Estado/sociedad, lejos de ser una de colaboración y eficiencia, ha estado signada por la pugnacidad nacida de la tensión entre el productor y el dueño de la mina. Esta pugnacidad, nacida de la presencia del capital extranjero durante los primeros cincuenta años de la industria petrolera en Venezuela, se trasladó, paradójicamente, a la relación con la industria petrolera estatizada, produciendo una verdadera crisis institucional y económica durante el período 1998-2003.

Es importante también notar que la mayoría del pensamiento político/económico que sobre el petróleo existe en Venezuela, fue desarrollado durante la primera mitad del siglo XX. Este pensamiento, que consideraba al petróleo como instrumento de dominación extranjera, y como actividad no productiva y de corta vida, sigue, aún hoy, influenciando el pensamiento político de muchos venezolanos, y en particular de aquellos que hoy diseñan la estrategia petrolera.

Uno de los más grandes retos que Venezuela enfrenta es deshacerse de los espectros de ese pasado. Venezuela debe asumir su potencial de explotación de petróleo y gas de cara al futuro, no ya tratando de recrear o sepultar los arquetipos del pasado, cualesquiera que éstos hayan sido, sino diseñando las políticas y creando las instituciones necesarias para motorizar nuestros recursos de hidrocarburos, la infraestructura y el talento existente, con el objetivo de crear la mayor riqueza posible de una manera sustentable.

Debemos escaparnos de la polarización destructiva y engañosa a la que los actores políticos quieren limitar el tema petrolero, soberanía o dominación–volumen o precio, y debemos atrevernos a explorar nuevas opciones para el manejo de la industria de los hidrocarburos, que si bien pueden resultar polémicas, es necesario plantearlas y discutirlas de la manera más amplia.

La propuesta que deseamos formular con el consenso y compromiso de muchos venezolanos, deberá trazar algunas líneas maestras que permitirán, dada la oportunidad y la voluntad política apropiada, la construcción de un nuevo y mejor consensuado modelo para la industria venezolana de hidrocarburos, química y petroquímica.

Es importante sentar en una primera discusión el hecho de que, contrario a lo que se piensa, la industria de los hidrocarburos no es sólo petróleo. La complejidad de la industria abarca el petróleo crudo y sus derivados, el gas natural y sus derivados, y las industrias conexas, tanto "aguas arriba" como "aguas abajo".

De igual manera, aunque desde la nacionalización de la industria petrolera se ha asociado a ésta con PDVSA y sus filiales, hoy esto no refleja el universo de otras compañías, tanto nacionales como internacionales, que participan en el sector hidrocarburos en todas sus fases. Aunque uno debe apuntar que el presente modelo de política petrolera apunta a que PDVSA retome su posición monopólica, al menos como objetivo del discurso político en el corto plazo y como objetivo operacional en el mediano plazo.

De igual manera debemos hacer notar que a la fecha en que este documento está siendo compilado (agosto 2005), el Ministerio de Energía y Petróleo (MEP) ha hecho públicas sus nuevas líneas estratégicas, considerando el sector petróleo y gas de forma separada del sector petroquímico y químico, y también empiezan a asomar estrategias de crecimiento en armonía con las crecientes oportunidades de mercado. Resta observar si estas buenas intenciones resultan en proyectos de inversión robustos o si, por el contrario, como en el pasado, son victimas de dogmatismos políticos y consideraciones cortoplacistas.

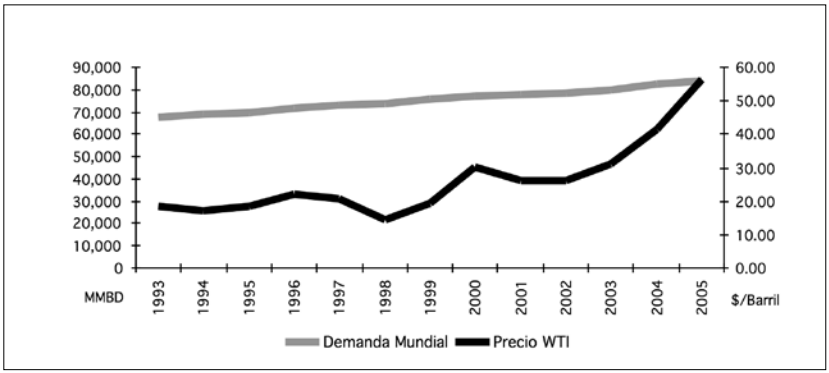
Estas precisiones son importantes para entender las dificultades inherentes a un diseño de políticas para el sector.

Reservas y mercado petrolero[1]

EL RECURSO NATURAL

A la hora de mirar hacia el futuro, lo primero que hay que hacer desde la perspectiva de los hidrocarburos es ver a Venezuela en el contexto mundial y, en particular, hemisférico. Las reservas probadas de petróleo convencional[2] del país ascienden a 77 millardos[3] de barriles (MMMB).

Gráfico 1
Demanda mundial y precios
Fuente: Energy Information Agency, DOE



Si a esta cifra añadimos las reservas recuperables de la Faja, aplicando un factor de recobro de 25 % sobre una base de recursos "in situ" del orden de 1.200 millardos de barriles, las reservas se situarían en alrededor de 300 millardos de barriles. Esto es, las reservas de hidrocarburos del país (convencionales y no convencionales) se ubicarían en el orden de 376 millardos de barriles. En el Gráfico 2, se muestra la distribución de las reservas probadas por región y por tipo de crudo.[4]

¿Qué significa esta cantidad en términos absolutos? A la tasa de producción de años recientes de alrededor de 3 millones de barriles diarios (MMBD), Venezuela produce cerca de 1 millardo de barriles al año (MMMBA). Esto significa, en términos estáticos, que Venezuela, dadas sus reservas probadas y recuperables, podría producir a la tasa actual durante 376 años. Lo más probable es que para entonces el petróleo haya perdido importancia relativa o quizás absoluta en el consumo energético mundial.

El calificativo "en términos estáticos" no es en vano. Las reservas al igual que se consumen son renovadas por la incorporación de nuevas reservas, ya por el descubrimiento de nuevas acumulaciones o por la revisión de las existentes. Valga como mejor ejemplo los Estados Unidos, país que produce alrededor de 3 MMMBA y declara reservas probadas en el orden de 30 MMMB, constantes desde hace más de 25 años.

1 Basado en: Ramón Espinasa (2004). La Política Petrolera. Documento privado. Diego J. González Cruz (2003). El futuro de la industria del gas en Venezuela. Documento privado.

2 Estas reservas incluyen alrededor de 30 millardos de barriles de la Faja que algunos no consideran convencionales.

3 Miles de millones: un uno seguido de nueve ceros.

4 En los últimos meses, el Ministerio de Energía y Petróleo ha hecho anuncios de incorporación de nuevas reservas probadas. Estas cifras, sin embargo, no han sido publicadas oficialmente y no han sido incluidas en este trabajo.

Si el concepto fuese estático, Estados Unidos consumiría sus reservas en diez años, pero ese no es el caso ya que incorpora reservas a la misma tasa que las consume, y el acervo de reservas se mantiene esencialmente constante.

Venezuela también sirve como poderoso ejemplo. Las reservas probadas en 1973 se ubicaban en 14 MMMB, con un horizonte de producción de 11 años. De allí la convicción, hoy obsoleta, de agotamiento y tránsito inminente a la Venezuela postpetrolera. Hoy en día, como acabamos de decir, las reservas probadas están en el orden de 77 MMMB, y en el interín se han producido unos 70 MMMB. Es decir, se han incorporado reservas por el orden de 132 MMMB en el último cuarto de siglo. El argumento desarrollado en los dos últimos párrafos es el que permite afirmar que, desde un punto de vista práctico, las reservas de petróleo de Venezuela pudieran ser consideradas infinitas.

Más aún, se pudiese argumentar que la política petrolera diseñada por gobiernos sucesivos ha estado basada en una percepción de escasez de reservas y, por lo tanto, no ha utilizado el activo petrolero en toda su potencialidad.

Por otro lado, Venezuela cuenta con reservas de gas asociado y libre, que para el año 2002 fueron del orden de 147,5 BPC (billones de pies cúbicos) o aproximadamente 4,2 billones de metros cúbicos, equivalentes a 26 millardos de barriles de petróleo, que la sitúan entre los primeros ocho países del mundo. De estas reservas, 90% está constituido por gas asociado a la producción de petróleo. Esta característica le ha impuesto, y le sigue imponiendo, una limitación importante a la creación de una industria de gas natural basada en esas reservas. El remanente de las reservas probadas (10%) se considera gas libre o no asociado al petróleo. Adicionalmente, en el país hay expectativas de descubrimiento de nuevas reservas, en especial en el mar territorial, del orden de 100 BPC.

Es importante hacer notar que el panorama internacional de equilibrio precario entre la oferta y la demanda y el alza de los precios del petróleo y del gas, ha hecho que tanto los analistas como el público en general haya redescubierto el concepto del Pico de Hubbert,[5] lo cual le da un valor geopolítico excepcional a la determinación de la explotación y comercialización de los recursos de hidrocarburos en territorio venezolano. La validez o no de estas hipótesis están fuera del alcance de este trabajo, pero son parte importante de los criterios emergentes en el mundo en lo que se refiere al continuo uso de los hidrocarburos.

5 King, Hubbert (1903-1989). Geólogo norteamericano que se hizo notorio por haber propuesto un modelo que predecía la declinación de las reservas de petróleo en los Estados Unidos de Norteamérica. Hoy en día sus seguidores propugnan el uso de su modelo para proyectar esta declinacieon a nivel mundial y han empezado a hablar del fin de la era del petróleo.

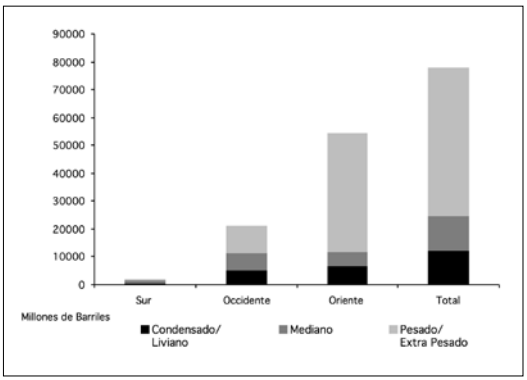


Grafico 2
Reservas por tipo de crudo
Millones de Barriles
Fuente: PDVSA, 2002

Por otro lado, la enormidad de las cifras de que hablamos (incluyendo la especulación implícita en las cantidades de reservas de la Faja del Orinoco), deben verse en el contexto de la real habilidad de explotarlas y colocarlas en el mercado de manera sostenible en el largo plazo, sin este telón de fondo no pasan de ser sino mera curiosidad numérica.

LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL - RESERVAS[6]

Veamos ahora las reservas de Venezuela en términos relativos. Como acabamos de ver, las reservas probadas nacionales son dos veces y media las de Estados Unidos y producimos anualmente un tercio en comparación con ese país. Si incorporamos las reservas probables de la Faja, nuestras reservas son 13 veces las de Estados Unidos. Comparados con México, que produce algo más de petróleo que Venezuela, unos 1,3 MMMBA, sus reservas probadas están en el orden de 16 MMMB. Las reservas probadas de Venezuela son casi cinco veces las de México y, si se incorpora la potencialidad de la Faja del Orinoco a las reservas de nuestro país, éstas serían 23 veces las de México. El resto del continente americano acumula reservas por 24 MMMB. Es decir, Venezuela posee reservas probadas por más del triple que el resto del continente, excluidos Estados Unidos, México y Canadá. Ahora si comparamos a Venezuela con el resto del continente como un todo, éste acumula 85 MMMB, es decir, un 10 % más que las reservas probadas de Venezuela, pero menos de la cuarta parte si se incorpora la Faja. En síntesis, Venezuela tiene el potencial de ser el gran reservorio de hidrocarburos líquidos del hemisferio occidental.

Ahora cabe preguntarse si hay mercado en el hemisferio para la inmensa acumulación de hidrocarburos existente en el subsuelo del territorio venezolano. La respuesta es sí, todo depende de a qué precio. La res-

6 BP statistical review of world energy, 2005.

puesta es afirmativa porque el continente es deficitario en petróleo. Consume 28 MMBD y produce 21 MMBD, esto significa que el hemisferio importa 7 MMBD, el 25% del petróleo que consume. El grueso del déficit está concentrado en Estados Unidos, nuestro mercado natural, mientras el resto del continente está, en su conjunto, en balance. Este déficit tiende a crecer en el tiempo. Se pronostica que crecerá en alrededor de un 50% en los próximos diez años. Esto quiere decir que Venezuela podría cuadruplicar su producción actual y tener espacio para colocarla en sus mercados naturales.

El problema es que la importación continental desplazada pondría una presión muy fuerte sobre los precios, si este desplazamiento fuese llevado a cabo intempestivamente y los volúmenes tuviesen que buscar nuevos mercados fuera del hemisferio. Sin embargo, en una visión de mediano y largo plazo, el problema que enfrenta el mundo es más bien de suministro, es decir, un continuo ascenso de la demanda que necesita del desarrollo no sólo de las reservas hoy identificadas, sino de un redoblado esfuerzo para identificar nuevas acumulaciones.

Es posible pensar que esta situación conduciría a una especialización de mercados, en la cual las provincias petroleras del golfo Pérsico y el mar Caspio dirigirían el grueso de su producción incremental hacia el Hemisferio Oriental, mientras Venezuela cubriría el creciente déficit del Hemisferio Occidental. Si asumimos una tendencia de precios de largo plazo de alrededor de 30 $/B para el WTI[7] (que luce conservador a la luz de la situación actual del mercado petrolero), Venezuela podría multiplicar su producción actual por dos veces y media en los próximos diez años, en forma muy rentable, colocándola en sus mercados naturales, y aún el déficit continental no estaría cubierto.

La última pregunta que cabría hacerse es si las reservas soportarían incrementos de producción de esta magnitud. Venezuela produce en la actualidad por año alrededor del 1,3% de sus reservas probadas y el 0,3% si se incluyen las reservas de la Faja. Estos porcentajes parecen muy bajos y, efectivamente, lo son. En particular si se comparan con los de países en los cuales se ejecuta una explotación intensiva de las reservas. En Estados Unidos, la tasa de explotación es del 10% y en Gran Bretaña del 19%. Una tasa óptima, según criterios de manejo de yacimientos, es de alrededor del 7%. Según la experiencia internacional, a esta tasa se asegura una reposición racional de las reservas. Si aceptamos la tasa del 7% como referencia, Venezuela podría intensificar su producción de reservas probadas, en particular si se incluyen las de la Faja. Es decir, desde un punto de vista geológico, Venezuela

7 West Texas Intermediate: crudo comercializdo en el mercado norteamericano, normalmente usado como indicador de los precios de mercado

no tiene problemas para aumentar varias veces su producción actual de petróleo. Vinculando el potencial de crecimiento con la oportunidad de mercado, Venezuela podría cubrir, sin problemas y en forma económica, el déficit de crudo del Hemisferio Occidental.

No hay que dejar de apuntar que Canadá estima que sus reservas pudieran alcanzar 180 millardos de barriles, si se incluyesen las arenas bituminosas, lo cual le da importante ventajas a ese país con relación al mercado norteamericano.

Estos argumentos, que han sido desarrollados con una visión de precios de barril relativamente moderados, adquieren mayor relevancia a los precios del petróleo que hoy se proyectan y ponen un particular acento a las oportunidades perdidas producto de transformar posiciones tácticas de corto plazo (defensa eventual de precios reduciendo producción) en estrategias de largo plazo.

No queremos llegar a la falsa conclusión de que tales aumentos de capacidad de producción y captura de mercado son fácilmente alcanzables. Los requerimientos técnicos, financieros, de recursos humanos y gerenciales son de gran magnitud y requieren de nuevas políticas y soluciones innovadoras que en este momento parecen lejanas.

LA COMPARACIÓN INTERNACIONAL – CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN

Las cifras oficiales apuntan a una producción de crudo para Venezuela de alrededor de 3,2 MMBD (agosto 2005),[8] cerca del 4% de la oferta mundial y 11,5% de la oferta de la OPEP. Estos porcentajes son relativamente bajos, pero esto no siempre ha sido así. Para el momento de fundarse la OPEP en 1960, Venezuela producía 2,85 MMBD, apenas un 5% menos que las cifras oficiales de hoy en día, lo cual representaba el 13% y el 33% de la oferta mundial y de la OPEP, respectivamente.

Después, alimentado por la percepción de escasez, Venezuela presionó a la industria petrolera que operaba en el país, lo cual provocó la contracción de la actividad productiva, mientras crecía la oferta del resto del mundo y, en particular, de los demás países de la OPEP que estimulaban la producción en sus territorios. Venezuela siguió siendo el primer exportador mundial hasta 1970, año en que fue sobrepasado por Arabia Saudita e Irán. A partir de allí colapsó la producción en nuestro país.

Para el momento de la nacionalización en 1976, Venezuela producía 2,3 MMBD, esto es el 4% de la oferta mundial y 7,5 % de la producción de

8 Es importante indicar que fuentes internacionales tales como la Agencia Internacional de la Energía, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otras entidades reportan cifras significativamente diferentes a las oficiales (entre 300 y 500 MBD menos). Esto es relevante en el corto plazo, y cuestiona la veracidad de la posición oficial, pero no modifica lo sustantivo de los argumentos que aquí se plantean.

la OPEP. Apenas si el país ha logrado mantener su participación en la oferta mundial en los últimos 25 años, por debajo de lo que debería ser su participación dada su base de reservas. Esta digresión histórica sirve para reafirmar que Venezuela tiene, por así decirlo, argumentos válidos para reclamar el espacio que tuvo en el mercado petrolero mundial. Sin embargo, como la historia lo evidencia, la cantidad de reservas no es condición suficiente, ni siquiera necesaria, para acceder a cuotas de mercado. Las estrategias de cada productor son un mejor predictor y en esas Venezuela ha sido poco efectivo

Finalmente, es necesario contrastar las reservas de crudo del país con las del gran reservorio mundial constituido por la cuenca sedimentaria del golfo Pérsico. Un punto previo antes de ver los números es hacer explícito que las reservas de crudo extrapesado de la Faja del Orinoco son rentables a los precios de los últimos tres lustros y los previsibles para el mediano plazo. Puesto de otra manera, las reservas de la Faja se jerarquizan antes, en cuanto a su costo, en comparación con las de otras provincias en explotación como el mar del Norte o Alaska.

Lo que también es cierto, es que el nivel de renta por barril disminuye en la medida en que el costo de producción y transformación crece. La rentabilidad es menor versus la producción de crudos más livianos, pero la inversión en la Faja es rentable en términos absolutos y relativos comparada con otras inversiones en el sector petrolero internacional o en otros sectores económicos en el país. Por esto, las reservas de hidrocarburos líquidos del país, al compararlas internacionalmente, deben incorporar una fracción, si se quiere conservadora, de las reservas de la Faja.

Dicho lo anterior, las reservas de crudos del país pudieran estar en el orden de 376 MMMB (incluyendo la Faja del Orinoco). Las de los países que comparten la cuenca del golfo Pérsico son: Arabia Saudita, 262 MMMBD; Irak, 113 MMMBD; Emiratos Árabes Unidos, 98 MMMBD; Kuwait, 97 MMMBD; Irán, 90 MMMBD, y las del resto de los países que comparten la cuenca, 14 MMMBD. El total de reservas probadas en los países de la zona del golfo Pérsico es de 674 MMMBD. Este crudo es, en promedio, de mucha mejor calidad y menores costos de producción que el crudo promedio venezolano.

En cantidad, las reservas de estos países en conjunto son casi 80% superiores a las de Venezuela pero, individualmente, las de nuestro país son 45% superiores a las de Arabia Saudita;[9] más del triple que las de Irak y cuatro veces las de Kuwait, Irán y los Emiratos Árabes Unidos.

9 Hay que indicar que ya Arabia Saudita ha reaccionado ante los anuncios venezolanos de certificar las reservas de la Faja, proclamando su potencial de duplicar sus actuales reservas.

Individualmente, Venezuela tiene significativamente más reservas pero de un crudo de peor calidad, más costoso y, por ende, de menor rentabilidad.

Aun aceptando las diferencias en calidad de los crudos venezolanos versus los crudos producidos por los países del golfo Pérsico, no hay duda que en el balance histórico estos últimos han sido más exitosos que Venezuela en materializar la potencialidad de sus reservas y en colocarse en una posición privilegiada en el mercado.

En cualquier análisis estratégico sobre este tema, es importante entender que cualquier movimiento que Venezuela haga motivará una respuesta por parte de los otros actores, en particular los países árabes. Es de esperar que éstos también busquen aumentar sus reservas, al menos declarativamente.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL SECTOR HIDROCARBUROS[10]

PETRÓLEOS DE VENEZUELA S.A. (PDVSA)

En el transcurso de los últimos años (1998-2005), PDVSA ha estado en el centro de una creciente diatriba política, y de vaivenes en la orientación estratégica en temas como precios versus volúmenes, desarrollo del gas, participación privada, crecimiento petroquímico, etc.

PDVSA se ha visto sometida durante una buena parte de su historia reciente a crecientes dificultades para financiar su plan de inversiones, dada la continua competencia por los recursos del Estado. Por otro lado, el sector no ha podido atraer nuevas inversiones de capital privado de manera significativa, al estar éste enmarcado en un modelo regulatorio limitante y, en los últimos tiempos, al sitiar fiscal y legalmente a las operadoras privadas que fueron atraídas durante la década de los años 90, creando las bases de lo que puede considerarse una nueva estatización de la participación privada en el sector.

De igual manera, el sector, y en particular PDVSA, se enfrentan a nuevas realidades nacionales y globales que obligan a su renovación urgente para seguir siendo actores competitivos.

La politización del sector hidrocarburos, y en particular de PDVSA, ha modificado irreversiblemente la misión y objetivos corporativos de la petrolera estatal:

- *Los nombramientos gerenciales y el proceso de decisión han abandonado la pretensión de racionalidad técnica y económica y parecen responder a lineamientos*

10 Basado en: Luis A. Pacheco (2004). Venezuela y su petróleo. Crisis y reconstrucción.

mayoritariamente políticos. La consolidación de la posición de ministro responsable del Ministerio de Energía y Petróleo (MEP) y de la presidencia de PDVSA es uno de los hitos más explícitos en esta tendencia.

• En cuanto a capacidad de producción y refinación, es notorio el deterioro con efectos de corto, mediano y largo plazo, como consecuencia de la pérdida de capacidad gerencial y la falta de inversiones requeridas.

• El ambiente organizacional necesario para el funcionamiento de la institución ha sido socavado por las continuas reestructuraciones organizacionales y de personal.

• Pérdida de posicionamiento en el mercado petrolero tradicional y avances poco estructurados en nuevos mercados.

• Desaceleración en el desarrollo del gas natural.

• Desmantelamiento del negocio de la Orimulsión®.

• Deterioro visible de los indicadores en seguridad y ambiente.

• Pérdida de capacidad de acceder a los mercados financieros por retraso frente a la Security Exchange Comission (SEC) (Comisión de Valores de EE.UU.).[11]

• Creciente enfoque de esfuerzos financieros y gerenciales en las "Misiones" (proyectos de interés socio/político).[12]

De igual manera, merecen mención especial la escisión del cuerpo corporativo de las actividades asociadas al negocio del carbón en la región occidental de Venezuela (Carbozulia) y, quizás más relevante desde la perspectiva de desarrollo futuro, la separación de las actividades de petroquímica. Aunque estas decisiones no son necesariamente inadecuadas, aún está por verse si más allá de las obvias maquinaciones políticas, esto resulte en el desarrollo más eficiente o eficaz de un sector que siempre ha ofrecido muchas promesas, pero que nunca ha contado con las políticas públicas necesarias para materializarlas.

En suma, en los últimos siete años se ha modificado el norte de creación de valor que PDVSA desarrolló a lo largo de su historia, y se ha sustitui-

11 Security and Exchange Comission es la agencia reguladora estatal del gobierno de los Estados Unidos que regula el mercado de valores (deuda y acciones). Por el hecho de que PDVSA ha emitido deuda en ese mercado, tiene la obligación de emitir reportes financieros.

12 Esto ha tomado un carácter más estructurado con la creación de fondos como FONDESPA.

do por una orientación eminentemente de política interna, y de una manera creciente como instrumento de geopolítica en el hemisferio.

Esto, en sí mismo, no es una estrategia sin sus virtudes, sino estuviese acompañada de acciones que debilitan la capacidad de PDVSA y del resto de la industria de generar el valor económico necesario para sostener el modelo de estado de bienestar que se pretende imponer.

En el momento en que este trabajo está siendo escrito, el gobierno nacional avanza aceleradamente en su estrategia de modificar los contratos operativos[13] estructurados durante la década de los 90, migrándolos a la figura de empresas "mixtas" con mayoría estatal de acuerdo con lo determinado en la LOH.[14] Esta iniciativa, producto no sólo de la aplicación de la ley, sino también de lo que se percibe como la necesidad política de reversar los contratos firmados por previas administraciones, cambiará significativamente no sólo la estructura de PDVSA, sino que aumentará la presión sobre sus ya limitados recursos gerenciales y financieros.

Política petrolera y legislación actual

Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH)

Se ha argumentado que el objetivo principal de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobada en noviembre de 2001, fue debilitar a PDVSA para someter la industria petrolera al control político por parte del MEM (hoy MEP), ante el cual quedarían supeditados los criterios técnicos, económicos y comerciales que deberían regir las decisiones de lo que en su espíritu fundacional es una empresa comercial. Esta opinión podría parecer exagerada a primera vista, pero si se examina el contenido de la ley a la luz de las preferencias de sus redactores, así como los cambios impuestos en PDVSA en el período 2003-2005, no cabe la menor duda de su validez.[15]

La estructura organizativa de la industria petrolera hacia la cual apunta la Ley, es la constitución de una serie de empresas operadoras del Estado que se encargarían exclusivamente de las actividades primarias de exploración, extracción, recolección, transporte y almacenamiento inicial (Art. 9). Estas empresas estarían bajo el control directo del Ejecutivo Nacional (Art. 22). PDVSA sería una más entre estas operadoras

13 Contratos por medio de los cuales operadores privados invierten y operan campos de producción a nombre de PDVSA bajo diversos arreglos financieros.

14 Ley Orgánica de Hidrocarburos.

15 Entre las personas más influyentes en la redacción de la Ley Orgánica de Hidrocarburos del 2001 estuvieron: Álvaro Silva Calderón, Alí Rodríguez Araque y Bernard Mommer.

y la participación privada en cualquiera de ellas estaría por debajo del 50%, con lo cual serían consideradas legalmente como empresas del Estado y sometidas a todas las regulaciones y controles pertinentes (Art. 22).

Esto serviría, por una parte, para diluir la influencia de PDVSA y, por la otra, para establecer un férreo control político en la administración de las operadoras. Las nuevas empresas operadoras serían de limitada magnitud, con áreas otorgadas no mayores de cien kilómetros cuadrados (Art. 23). El otorgamiento de estas áreas podrá hacerse de manera directa a quien el Presidente, con la sola aprobación del Consejo de Ministros, escoja (Art. 37).

La estrategia de migrar los Convenios Operativos estructurados en la década de los 90 a empresas mixtas forma parte de esta visión, más allá de la indudable necesidad de modificar condiciones contractuales en consonancia con la nueva situación del país y del mercado petrolero.

Esta estructura organizativa facilita el control y la injerencia política en las decisiones operativas, con lo cual, lejos de agregarle valor al recurso natural mediante el uso eficiente e innovador de la tecnología bajo criterios estrictamente comerciales, se crean los incentivos para que estas operadoras dirijan sus mejores esfuerzos a buscar apoyo político para obtener beneficios y prebendas particulares, que lo que tiende es a una destrucción neta de valor para la Nación.

Esta legislación está basada en una percepción histórica de que una corporación que persiga objetivos comerciales es, en última instancia, perjudicial para los intereses eventuales de los gobiernos, y en la creencia de que la única manera de gerenciar la natural tensión entre los intereses del gobierno de turno y las empresas del Estado, y más importante aún con las empresas privadas que operan en el sector, es a través de la sumisión.[16]

Es fácil inferir que la mayoría de los objetivos de someter PDVSA, implícitos en la LOH del 2001, fueron alcanzados extra-legalmente con la purga política a la que fueron sometidos los cuadros gerenciales y profesionales de PDVSA a raíz del paro cívico de diciembre 2002 a enero 2003.

Por otro lado, aunque paradójicamente la actual legislación (Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG) y LOH) formaliza la participación del capital privado en actividades que antes eran defendidas de una manera dogmática como reserva del Estado, al mismo tiempo ha creado barreras fiscales, de propiedad e institucionales, que limitan la potencialidad que tal reforma nominalmente plantea.

16 Bernard Mommer. Petróleo Global y Estado Nacional.

Este es un típico caso donde la letra y el espíritu de la ley son soslayados por la ideología de los funcionarios cuya responsabilidad es implantarla. Dicho de otra manera, o bien la ley fue aprobada sin entender sus ramificaciones, o simplemente fue un acto político para el público galería que nunca hubo la intención de ejecutar. Al momento de escribir este trabajo, la ambivalencia del gobierno es notoria y crea incertidumbre en aquellos que todos los días son cortejados como potenciales inversionistas, pero que, al mismo tiempo, son atacados con toda suerte de epítetos y acusaciones.

El resultado de esta falta de "voluntad" se evidencia no sólo en la falta de nuevas inversiones por parte del sector privado "aguas arriba" de la industria, sino también su abandono de estrategias tales como la "tercerización" (*outsourcing*) de actividades no medulares y del mercado interno de combustibles.

LA RENTA Y EL PETRÓLEO

En esencia, la evidencia de las acciones de los responsables de la política petrolera apunta a que el modelo rentista que se pretendía cambiar se levanta ahora reforzado por la Constitución y la Ley Orgánica de Hidrocarburos, y sustentado por credos ideológicos, muchos de ellos con origen en una situación de recursos y de mercado que no es diseñconmensurable con las realidades objetivas y con las necesidades de la Venezuela de hoy. Estos credos, a todo evento, han dado sustento a través de nuestra historia a las restricciones políticas y fiscales que han impedido el crecimiento de Venezuela como país petrolero en toda su potencialidad.

El renovado modelo rentista se establece ahora sobre la base de una estructura que permite que el Estado pueda capturar en teoría una mayor renta fiscal a boca de pozo, sin tomar en consideración el impacto negativo en el retorno sobre la inversión necesaria, tal cual como ocurrió en el pasado en Argelia, Irán, Libia e Irak, donde acciones similares de maximización de la renta llevaron a caídas importantes en la capacidad de producción. Venezuela se convierte así en un productor de petróleo en magnitudes menores a las que se habían alcanzado bajo el esquema de apertura implantado desde 1995.

Es necesario apuntar que estos efectos se amortiguan notablemente en el presente clima de precios altos, pero se activarían de regresar los precios a sus niveles históricos. En ese caso, la inflexibilidad de la legislación en la estructura de la regalía se haría patente[17] y afectaría la capacidad de desarrollar yacimientos de baja rentabilidad.

17 En la LOH, el régimen de regalía es 30% del valor del crudo a boca de pozo, con poca o ninguna flexibilidad bajo condiciones de rentabilidad marginal.

Los incentivos del proceso de reestructuración de PDVSA llevado a cabo en los últimos años, fiel a la ley, están en línea con el apetito rentista del Estado y el gobierno, entes, que junto a las correas políticas que han capturado la industria, empujan el modelo rentista hasta el límite.

En aras del balance, debemos hacer notar que ciertos analistas piensan que, contrario a lo que aquí se argumenta, un régimen de regalías onerosos como el de la presente LOH, es un instrumento de política que obligaría a las operadoras (estatales o privadas) a optimizar su estructura de costos o, en último caso, obligaría a dejar en el subsuelo las reservas que no puedan generar la renta suficiente para el Estado. Este último argumento es quizás el más representativo de la visión fiscalista de los actuales ductores de la política petrolera nacional.

Los actuales niveles de precios del barril de petróleo disfrazan los perniciosos efectos de una política divorciada de la necesidad de generar desarrollo a partir del petróleo y concentrada en la extracción de renta con fines de apuntalar una estructura política clientelar, cuyas consecuencias escapan del alcance de este trabajo.

Es curioso notar que el discurso de volumen versus renta (precio), que tan en boga estuvo en los primeros años de la presente administración, y que fue la punta de lanza de las críticas a la política expansionista de la década de los 90, ha desaparecido del debate político ante la realidad de un mercado petrolero que demanda crecientes volúmenes de hidrocarburos asociados a precios históricamente altos. Las nuevas realidades han dado a luz un nuevo expansionismo, esta vez de la mano de sus antiguos detractores.

LA INDUSTRIA ESTATAL SE DESCAPITALIZA BAJO EL INCENTIVO DE LA REGALÍA Y EL PRECIO

Las cifras que se pueden obtener acerca del sector petrolero, público y privado en estos tiempos muestran una capacidad productiva menguada, resultado no del paro y la crisis política en sí sino del afán rentista del Estado que violentó la estructura tecnológica y productiva que sentaba una plataforma de producción alrededor de los tres millones de barriles diarios. La caída consecuencial de las exportaciones durante el 2003 al 2005 refleja también la pérdida de capacidad de producción de la industria estatal y del sector como un todo, producto de la estrategia de cuotas de producción y la desinversión asociada a ella. Esto ha sido un comportamiento repetitivo desde la nacionalización.

En el Gráfico 3, se puede observar cómo la caída en las inversiones propias de PDVSA guarda una relación estrecha con la disminución de su capacidad de producción. La principal causa de esto ha sido la política de defensa de precios vía reducción de la producción. Esto tiene su contraparte en las exportaciones de PDVSA, que también han mermado en sincronía con la caída en producción y la entrada en operación de las Asociaciones Estratégicas en la Faja del Orinoco (Ver Gráfico 4).

Gráfico 3
Inversiones y produccion en PDVSA

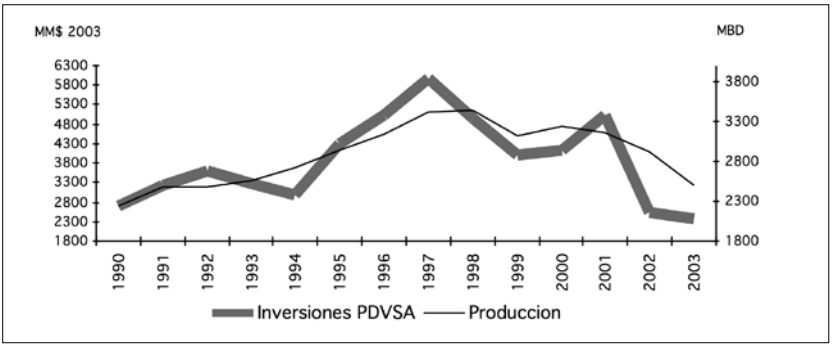


Grafico 4
Producción y exportaciones

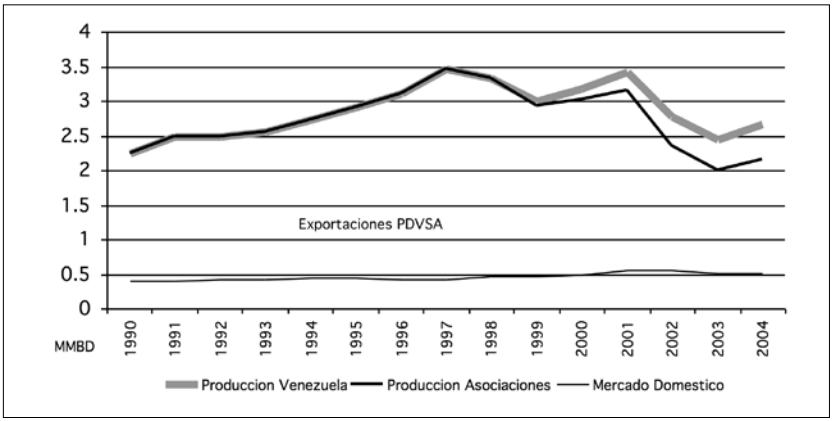
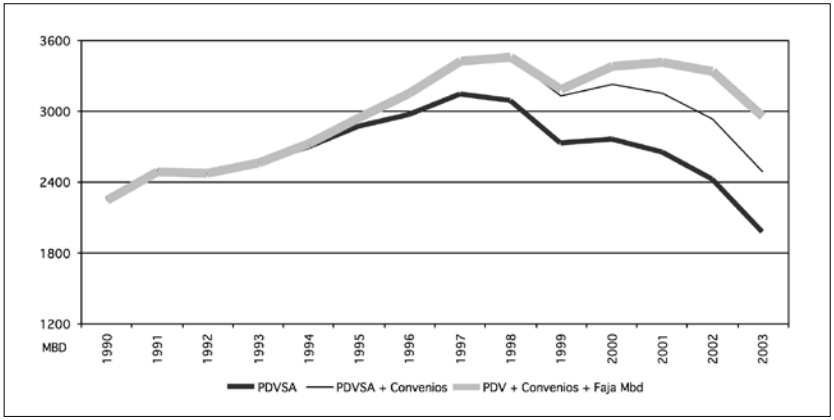


Gráfico 5
Perfil de producción, MBD
Fuente: PDVSA, Ramón Espinasa



Operativos, las Asociaciones Estratégicas de la Faja y los Contratos de Exploración a Riesgo Compartido han representado inversiones por un monto de US$23.000 millones entre 1992 y el 2002. Actualmente, estas compañías producen alrededor de un millón de barriles diarios de crudo tradicional y crudo mejorado.

En el Gráfico 7 se puede apreciar, en términos de inversión y producción, el resultado de la estrategia de Apertura Petrolera. Este ciclo de inversión está llegando a su fin y la política petrolera no ha sido capaz todavía de promover uno nuevo.

Los planes de la industria petrolera diseñados en los últimos años son el resultado de lineamientos que explícitamente desincentivan la presencia del capital privado "aguas arriba". Sin embargo, las crecientes necesidades fiscales del Estado hacen que en el mediano plazo sea previsible que PDVSA no tenga la disponibilidad de dinero para acometer sus planes de expansión. Es entonces probable y hasta necesario establecer condiciones que promuevan una nueva y mayor participación del capital privado en dicho plan.

Esto se ha hecho evidente en el último plan presentado por PDVSA durante agosto del 2005,[19] donde no sólo se retoma la estrategia de crecimiento de la producción de petróleo y gas, y la búsqueda de nuevos mercados, sino que se reconoce la necesidad de la presencia de los actores privados. La diferencia significativa es que se mantiene la tesis, sin duda reforzada por la percepción de precios altos de una manera sostenida, de que la gran parte de esa actividad puede lograrse concentrando la mayor proporción del esfuerzo técnico y financiero en la compañía estatal. No sólo en sus áreas tradicionales, sino como socio mayoritario en las nuevas empresas mixtas.

La falta de un análisis financiero de este plan hace difícil estimar la factibilidad de que esto ocurra, aunque la evidencia histórica nos hace inclinarnos a pensar que tales planes tienen baja probabilidad de materializarse en la magnitud y horizonte de tiempo anunciado.

De igual manera, y no menos importante, es menester promover la formación de compañías nacionales competitivas en todos los sectores de la industria: directos y conexos. Es inexcusable, y quizás la mayor evidencia de que las políticas petroleras han sido un fracaso, que Venezuela tenga una industria petrolera nacional privada casi inexistente. La creciente toma de espacios por el Estado en todos los sectores de la economía y, en particular, en los hidrocarburos no da muchas esperanzas de que esto se pueda materializar bajo la presente política petrolera. La evidencia indica la falta de inclinación del

19 www.pdvsa.com.

La situación actual de la industria puramente estatal es precaria, dado que alrededor de un 40% del petróleo que se produce,[18] representa la actividad económica de la apertura en Convenios Operativos y Asociaciones Estratégicas. La pérdida de capacidad productiva de la Industria Petrolera Nacional está concentrada en los campos que PDVSA opera por sí misma. La magnitud del proceso de descapitalización en las operaciones de PDVSA, como se puede apreciar en los Gráficos 5 y 6, es significativa.

El Estado secularmente sólo se ha concentrado en la maximización de su ingreso, aun a expensas de una reducción de la capacidad de producción. Los hacedores de la política petrolera nunca han tomado en consideración, los efectos de corto y mediano plazo que tal estrategia implica, con excepción de los años de implantación de la política de apertura en la década de los 90. Las economías que podría producir una industria "aguas abajo", tanto en el mismo sector como en el resto de la economía no petrolera, son ahora desplazadas –*crowding out effect*- al fisco. En el neto y en el agregado, el impacto petrolero en el crecimiento económico es reducido como consecuencia de esas reglas que conforman la nueva política y legislación petrolera.

Los discursos del desarrollo "endógeno" asociado al petróleo dejan de tener validez al ignorarse que tal desarrollo no es sustentable cuando se tiene una política de maximar el ingreso al fisco, aun en desmedro del resto de la economía. Las cifras macroeconómicas (crecimiento, empleo, etc.) de los últimos cinco años son una evidencia incontrovertible de lo inadecuado del modelo actual.

De acuerdo con el modelo rentista tradicional, hoy reforzado, Venezuela debía guardar el petróleo en sus entrañas para las nuevas generaciones, muy similar al enfoque islámico sobre el petróleo. Hoy, cuando ese argumento es totalmente indefendible dadas las condiciones del mercado petrolero y las proyecciones que de él se hacen, se navega sobre la ola de una bonanza petrolera de origen exógeno y se desaprovecha otra vez la oportunidad de establecer políticas de largo plazo que permitan diseñar una nueva línea base para una economía sustentable más allá del petróleo. En secciones subsiguientes esbozaremos algunas ideas en esta dirección.

PARTICIPACIÓN PRIVADA

A raíz de la estrategia de apertura implantada desde 1992, el universo de la industria petrolera venezolana se ha visto ensanchado por la presencia de cerca de alrededor de una treintena de empresas privadas en el segmento "aguas arriba" de producción. Las rondas de Convenios

18 Según la Asociación Venezolana de los Hidrocarburos (AVHI), las operadoras producen alrededor de 1,2 millones de barriles diarios (julio 2005).

presente estamento político hacia la promoción de un sector privado nacional sólido.

En este orden de ideas, es necesario poner sobre la mesa el tema de la potencial participación directa de los ciudadanos tanto en el usufructo de la renta petrolera, como en su participación directa en la estructura de capital de las compañías dedicadas al sector. Este es un tema de mucha complejidad y que debe ser tratado con extrema responsabilidad, dado el impacto que decisiones en este campo tendrían sobre la estructura fiscal del Estado venezolano. Al igual que en otros temas, el dogmatismo ideológico es el peor de los consejeros, y cualquier análisis que se haga sobre él debe estar basado en el entendimiento pleno de la volatilidad del ingreso petrolero y los derechos intergeneracionales que sobre el recurso se puedan plantear.

OPEP - ¿SER O NO SER?

La participación de Venezuela en la OPEP ha sido tradicionalmente un tema escabroso de tratar, en particular durante la última década. El hecho de que Venezuela fuese parte instrumental en la creación de la organización, siempre ha originado pasiones basadas, tanto en lealtad histórica como en una memoria dentro de los sectores políticos de que el cartel ha sido en su mayor parte beneficioso para Venezuela.

Las posiciones que sobre el tema se plantean ocupan un amplio espectro que va desde una defensa cuasi-religiosa del cartel y nuestra membresía, hasta propuestas para abandonarlo, como necesidad perentoria de cualquier nueva política.

Hacemos este desvío porque pensamos que este tema debe ser tratado con pragmatismo, tanto desde el punto de vista político como económico. A fin de cuentas, como Nación somos miembros de innumerables organizaciones y no hemos recurrido, al menos hasta ahora, a soluciones extremas en ninguna de ellas.

Ese pragmatismo debe estar basado en los intereses de corto, mediano y largo plazo de Venezuela. La cantidad y calidad de nuestra base de recursos, nuestra posición de mercado y el impacto del sector en la economía nacional, nos dan suficientes argumentos para sostener una posición diferente a la que evidentemente favorece la base de recursos de los otros países miembros.

El declarar a priori un ataque frontal a los países árabes, no es ni prudente ni productivo. Así como tampoco lo ha sido el plegarnos a políticas que han favorecido las bases de recursos de los otros miembros del cartel. Debemos generar una política que defienda nuestros intereses en el mercado de energía y debemos considerar a la OPEP como una de las piezas de ese entramado, importante, pero no la única.

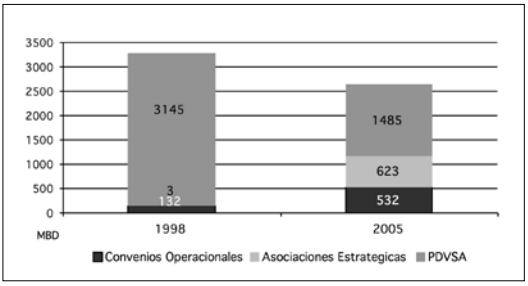
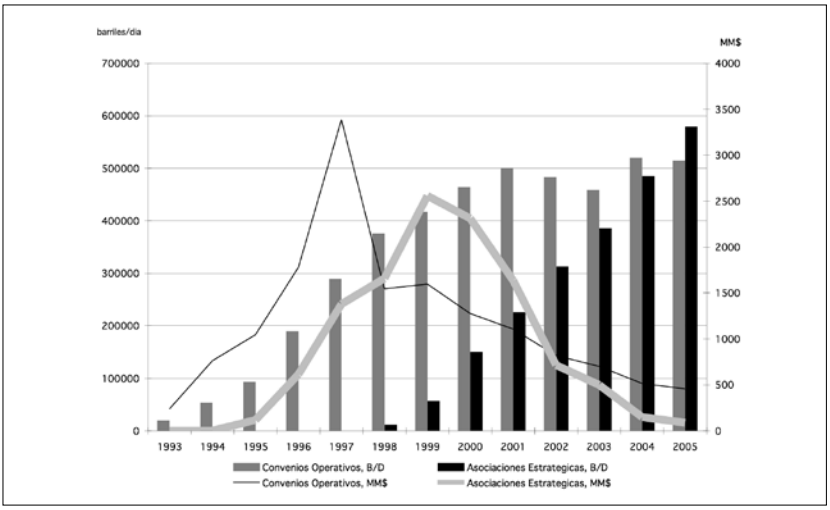


Gráfico 6
¿Quién produce qué?

Gráfico 7
Apertura petrolera
Inversiones y producción / 1993 - 2005



También es bueno apuntar que las políticas que han conducido a la pérdida de capacidad de producción nos han convertido "de facto" en un miembro silente o, en todo caso, minusválido en el club petrolero. Nuestra posición con respecto a la OPEP es, en última instancia, una función de nuestra capacidad de acceder al mercado tanto en el presente como en el futuro. Es en esta última fase de las consideraciones de mercado, donde debemos profundizar para establecer una nueva estrategia.

La situación actual del mercado petrolero, con gran demanda y altos precios, y las proyecciones que se hacen en el corto y mediano plazo, dan ribetes de esterilidad a este argumento hoy en día. En momentos en que la OPEP tiene poca o ninguna capacidad ociosa y cuando las discusiones en el seno del cartel no pasan sino por reuniones para anuncios de preocupación solidaria con las necesidades del mercado, este tema es de muy poca relevancia.

Sin embargo, la muy reciente declarada intención de Venezuela de poner sobre la mesa la contabilización de las reservas de la Faja como reservas probadas, pondrá a prueba las relaciones entre los países miembros en la inevitable eventualidad en que haya una caída relativa de los precios y el cartel se vea enfrentado otra vez a la disyuntiva de precios versus volúmenes.

La conclusión obvia de tal declaración debería ser que Venezuela le está diciendo al mundo que está dispuesta a embarcarse en un desarrollo acelerado de grandes volúmenes a precios razonables. Esta conclusión está tan alejada del sesgo ideológico predominante en el presente gobierno, que uno debe inferir que existen otras motivaciones que escapan del alcance de este trabajo.

Construyendo el mañana. "Petróleo y sociedad"

La función objetivo: el balance "riqueza y oportunidad para todos"

El objetivo de una política del sector hidrocarburos debe ser crear las condiciones para que la industria del petróleo y del gas produzca verdadera riqueza, coadyuve en la reducción de la pobreza y sirva para conducir a Venezuela hacia un estadio de desarrollo que promueva el mayor bienestar para la mayoría de los ciudadanos. En ese sentido, la política debe estar dirigida a:

- *El desarrollo sustentable de la industria de los hidrocarburos en todas sus fases.*
- *La defensa y permanencia del espacio industrial de los hidrocarburos para que sirva al bienestar de la población en el tiempo, maximizando la competitividad y la presencia del sector hidrocarburos de Venezuela en los mercados internacionales.*
- *La mayor generación de riqueza con las actividades conexas a la industria de los hidrocarburos.*
- *La amplia participación del capital privado en toda la cadena productiva del sector hidrocarburos que creará un creciente mercado de trabajo en el sector.*
- *El abastecimiento del mercado interno y la competencia y el desarrollo del mercado al detal con una matriz energética y estructura coherente de precios de los hidrocarburos.*
- *Un esquema fiscal de regalías y del ISLR*[20] *que promueva la explotación eficiente de la base de recursos de*

hidrocarburos y que reconozca la razonable distribución de beneficios entre el productor y el dueño del recurso.

• La explotación intensiva y usos del gas natural y sus componentes.

• Los roles de los diferentes entes públicos que participan en la administración del sector.

Oportunidades en el sector de hidrocarburos

Existe una amplia gama de posibilidades para desarrollar el potencial de generación de riqueza del sector hidrocarburos. No debemos olvidar, tal como apuntamos en las secciones iniciales, que Venezuela posee una de las bases de recursos hidrocarburíferos más grandes del mundo.

Eso implica que existe un número muy grande de oportunidades de desarrollo acotadas en principio por sólo tres factores: Tecnología, Mercado y Capacidad Financiera.

Estas oportunidades se pueden aglutinar en cuatro grandes grupos:

1. EL DESARROLLO DE LA BASE DE RECURSOS DE CRUDOS:

• Asegurar la colocación de crudos y productos. Realizar programas de inversión para mantener la capacidad de producción a mediano y largo plazo.

• Racionalizar los costos de producción para mejorar la competitividad de nuestros crudos y productos en los mercados internacionales.

• Ampliar y mejorar la capacidad instalada de refinación en concordancia con las necesidades del mercado.

• Promover la participación del capital privado nacional y extranjero en todas las fases de la Industria.

• Aplicar una política conservacionista para el racional aprovechamiento de las reservas de los hidrocarburos.

• Diversificar los mercados del petróleo crudo y sus productos derivados.

• Adaptar y mejorar la calidad de los productos derivados del petróleo orientados hacia la exportación y el mercado doméstico.

• Superar las dificultades operacionales de la industria petrolera.

• Fomentar los programas de cooperación energética dentro del hemisferio.

2. DINAMIZAR LA NACIENTE INDUSTRIA DEL GAS NATURAL:

• Incrementar la base de reservas probadas de gas libre y mejorar la red de transporte y distribución nacional, mediante la participación del capital privado.

• Utilizar el gas libre como materia prima en procesos de industrialización, generación eléctrica y uso doméstico a nivel nacional.

• Desarrollar programas de exportación de gas licuado, con la disponibilidad existente, después de atender los requerimientos nacionales.

• Desarrollar asociaciones con el sector privado que permitan incorporar nuevas tecnologías y la diversificación de mercados.

• Crear empresas mixtas de transporte y distribución.

• Consolidar la implantación del marco regulatorio que se deriva de la ley.

3. RACIONALIZAR EL MERCADO INTERNO:

• Industrialización de las corrientes de refinación.

• Impulsar la participación del capital privado nacional incorporando inversionistas venezolanos.

• Fortalecer la investigación nacional en la búsqueda de la diversificación de las fuentes energéticas.

• Racionalizar el mercado interno con precios y tarifas estables y remunerativas.

• Desarrollar procesos de industrialización de hidrocarburos "aguas abajo" en el país.

• Desarrollar la cadena de proveedores nacionales de bienes y servicios a la industria petrolera.

4. TRANSFORMAR LOS CRUDOS PESADOS:

• Establecer condiciones de mercado para hacer cada vez más competitiva la producción de crudos más pesados.

• Mejorar la investigación que permita la valoración de los crudos pesados.

• Desarrollar acuerdos de cooperación técnica y comercial con empresas nacionales o extranjeras poseedoras de modernas tecnologías de procesamiento de crudos pesados.

• *Desarrollo no tradicional de reservas de la Faja – Orimulsión®, mejoramiento "in situ".*

La mayoría de estas direcciones estratégicas han sido propuestas por diferentes administraciones de PDVSA y del Ejecutivo, desde los inicios de la empresa nacionalizada y, en particular, a lo largo de la última década. Por diferentes razones, tanto políticas como económicas, la mayoría de estas iniciativas han sido pospuestas y no han podido desarrollarse en su magnitud total.

Una comparación de los planes de negocio de PDVSA de los últimos años (al menos la última década), incluyendo los tres presentados por PDVSA en los últimos doce meses, dan fe de la relevancia en el tiempo de las direcciones estratégicas arriba esbozadas, apropiadamente empaquetadas con el discurso político del momento.

De la "Estrategia de Apertura" de los años 90 a la "Siembra Petrolera" del año 2005, la ruta sólo difiere en el acento político y en la cada vez menor probabilidad de ejecución, dada la creciente incertidumbre acerca de las reales capacidades de PDVSA y las cada vez más complejas relaciones con el capital privado.

La existencia de este común denominador en los planes petroleros de la última década no es de extrañar. Las ventajas competitivas que a Venezuela le dan su base de recursos de hidrocarburos, su posición geográfica y el nivel de crecimiento de su industria petrolera, sobredeterminan que el camino de desarrollo económico pasa obligatoriamente por el aprovechamiento eficaz y eficiente de esa base de recursos, como vanguardia de cualquier progreso económico.

Sin embargo, como veremos más adelante, ese denominador común no ha llevado a continuidad alguna en las políticas petroleras de los diferentes gobiernos sino que, por el contrario, ha sido el objeto de una modulación ideológica improductiva, cuyo único resultado ha sido un estira y encoje que ha conducido al relativo[21] estancamiento de la industria nacional de los hidrocarburos, indudable en promedio a lo largo de sus treinta años de existencia como industria en manos del Estado, y hoy más cierto que nunca.

El futuro posible

El ambiente de inestabilidad política de los últimos años, asociado a una legislación confusa y ambigua no ha incentivado las inversiones necesarias para aprovechar las oportunidades que el sector de hidrocarburos

21 Aunque no hay duda de que los treinta años de industria nacionalizada han sido positivos en el neto, ese período ha estado plagado de marchas y contramarchas.

venezolano ofrece, y no ha permitido construir sobre la base de la inversión existente en los proyectos y actividades que se derivaron de la llamada estrategia de "Apertura Petrolera" de la década de los 90. Estamos llegando al final del ciclo de inversiones de los grandes proyectos de desarrollo de la Faja del Orinoco y los Convenios Operativos.[22]

Como ya hemos mencionado, en los últimos años la inversión de la compañía estatal en el sector de exploración y producción ha ido languideciendo, lo cual ha traído como consecuencia una disminución sostenida de la capacidad de producción de crudo y gas de PDVSA. (Ver Gráficos 5 y 6).

Sin embargo, el sector de los hidrocarburos sigue ofreciendo un amplio universo de oportunidades de inversión tanto para la compañía estatal, como para las compañías operadoras privadas que trabajan en el país. La actividad de exploración y producción de crudo continúa ofreciendo el mayor cúmulo de oportunidades. A este tradicional sector se le añaden, hoy en día, las oportunidades de exploración y producción de gas natural, los sectores de industrialización del gas, química, petroquímica y Orimulsión®. Aun dentro de las limitaciones que presenta la actual legislación, es posible identificar, en particular en las llamadas actividades primarias, proyectos que pueden y deben ser acometidos si son promovidos de una manera proactiva por el Estado.

El plan de negocios de PDVSA 2006-2012,[23] lista una gran parte de esas oportunidades y seguramente sería posible identificar muchas más. Lo paradójico es que el discurso hacia los actores que serían necesarios para materializar esa oportunidad continúa siendo ambivalente.

Algunos comentarios sobre precios, volumen y desembolsos

Afortunadamente, para el futuro de la Nación, no existe escasez de oportunidades de inversión en todas las facetas del sector de los hidrocarburos. Muy por el contrario, lo que se necesita es una definición de políticas públicas que enmarquen una estrategia de desarrollo dirigida a aprovechar al máximo las oportunidades del sector, tomando en cuenta las reales limitaciones de asignación de recursos por parte del Estado y las ventajas que derivarían de construir un clima apropiado para la inversión privada.

La actual legislación presenta, sobretodo en el sector de gas y petroquímica, suficiente flexibilidad como para promover la participación de capitales privados en el reto de catapultar al sector de hidrocarburos a los niveles de actividad económica que el país requiere y necesita.

22 Presentación de la Asociación Venezolana de los Hidrocarburos (AVHI), (2004), www.avhi.org.

23 www.pdvsa.com.

A pesar de las importantes modificaciones hechas a la legislación de hidrocarburos[24] reivindicando la participación de agentes económicos no estatales en un sector que estuvo por décadas reservado al Estado, tal participación no se ha materializado en la forma de nuevos y significativos proyectos; muy por el contrario, los niveles de inversión han disminuido significativamente durante los últimos años.

Es prioridad de cualquier gobierno promover las inversiones internacionales en el sector de hidrocarburos, aprovechando los aprendizajes del proceso de apertura iniciado en el año 1992, y que corrija y haga perfectible aquello que lo conduzca a su mayor éxito. Por supuesto, que la situación del mercado petrolero jugará un papel importante en las decisiones de política que se acuerden. Sin embargo, el panorama pareciera apuntar a condiciones favorables, tanto desde el punto de vista volumétrico como desde el punto de vista de precio.

Aunque predecir el balance de oferta y demanda, y por tanto el precio, se ha vuelto un ejercicio extremadamente riesgoso, pareciera haber consenso en que la presente situación de precios relativamente altos y de una demanda con gran fortaleza se extenderá al menos en los próximos años. Tanto la Agencia Internacional de la Energía (AIE) como la OPEP, coinciden en que para los siguientes años la demanda por crudo seguirá creciendo, y los precios tenderán a mantenerse en los niveles por encima de $/bbl 40 para el WTI.[25]

Si se toma en cuenta que Venezuela ni siquiera cumple con su actual cuota OPEP,[26] y que su situación depende principalmente de la voluntad política a fin de establecer las condiciones necesarias para relanzar el crecimiento, basadas en un real entendimiento acerca de cómo distribuir los riesgos y los beneficios entre los diferentes actores, no existen razones para que Venezuela no pueda aumentar su capacidad de producción de crudo y gas en el corto plazo, y retomar una estrategia de largo plazo cónsona con su base de recursos y las oportunidades de mercado.

Acciones de largo plazo

Antes de articular una visión de largo plazo, uno debe reconocer que, dada la extrema politización del tema, tales visiones no necesariamente generan consenso entusiasta en la clase política o en la sociedad como un todo. El concepto de visión es por definición una dirección hacia adelante que debe habilitar a aquellos que la abracen. En ese sentido, lo que

24 Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (LOHG), 1999; Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH), 2001.

25 West Texas Intermediate,

26 www.opec.org,

proponemos aquí no pretende cubrir todas las aristas posibles, sino esbozar con líneas gruesas los linderos del campo de juego, pero sin limitar otras posibles opciones, tanto presentes como futuras.

Queremos reivindicar aquí que, ante el cambiante entorno competitivo, la flexibilidad y adaptabilidad deben ser los objetivos principales de cualquier estrategia que pretenda tener relevancia en el mediano y largo plazo

Pensamos que amarrarse a definiciones demasiado elaboradas sobre estrategias o políticas públicas inmovilizadas por visiones ideológicas, no sólo aliena la discusión abierta de los tópicos, sino que es una limitante importante en un panorama estratégico que es continuamente influenciado por factores exógenos tales como la tecnología, la geopolítica y, en última instancia, por los factores que controlan el desarrollo económico global y, por ende, las palancas de oferta y demanda en el mercado energético.

No es lo mismo elaborar lineamientos y políticas públicas en un mercado en expansión con precios generosamente altos y de acceso a nuevos mercados, que en un ambiente de contracción económica y de defensa de precios y de mercado. No es lo mismo diseñar políticas creyendo en el fin de la era del petróleo que diseñar políticas para extender en el tiempo esa era.

En fin, si algo debemos extraer de los vaivenes del mercado de 1997 a la fecha (para escoger un período interesante), es que para que la industria petrolera sobreviva y crezca, debe ser capaz de adaptarse y deslastrarse de ortodoxias. Es en este espíritu que esbozamos a continuación algunas ideas generales.

LÍNEAS GENERALES:

- *Es necesario desarrollar una política para la explotación de las cuantiosas reservas de hidrocarburos, en función de su calidad, cantidad, costo de producción y mercado. Por ejemplo, definir si es mejor producir los recursos extrapesados de la Faja del Orinoco, que explorar en busca de crudos livianos, o incentivar el uso de tecnologías para alargar la vida de los yacimientos existentes. Estas no son opciones necesariamente excluyentes, y la combinación ideal la determinarán los requerimientos de los mercados y la disponibilidad de capitales.*

- *El desarrollo sustentable (tiempo, espacio, económico) de la industria de los hidrocarburos a lo largo de toda la cadena de valor. ¿Qué sentido tiene estar sentado sobre ingentes reservas si éstas no pueden acceder al mercado de una manera rentable?*

• La defensa y permanencia del negocio petrolero en el mercado energético internacional para que contribuya al desarrollo de la Nación, maximizando la competitividad y la presencia del sector hidrocarburos de Venezuela en los mercados internacionales. En un ambiente de innumerables amenazas a los combustibles fósiles, Venezuela debería liderar la defensa de ese mercado.

• La mayor generación de riqueza con las actividades conexas a la industria de los hidrocarburos. Incentivar macollas industriales alrededor del petróleo es una deuda de desarrollo histórica.

• La amplia participación del capital privado en toda la cadena productiva del sector hidrocarburos, ampliando el mercado de trabajo en el sector.

• El abastecimiento del mercado interno vía la competencia y el desarrollo del mercado al detal con una matriz energética y estructura coherente de precios de los hidrocarburos. La política de precios y tarifas debe regirse por metodologías que promuevan el desarrollo del sector vía la participación privada. No debe manejarse la materia como hasta la fecha, donde el MEP fija precios y tarifas sin atender a metodología alguna (por ejemplo: la Ley de Gas habla de metodología pero el MEP no la cumple).

• Un esquema fiscal que promueva la explotación eficiente de la base de recursos de hidrocarburos y asegure la remuneración del capital y de la propiedad del recurso.

• El desarrollo de las reservas de gas libre, tanto para el consumo interno como para exportación. El gas, sin duda, ofrece nuevas oportunidades de conectar la base de recursos venezolana con las necesidades de energía del hemisferio y, al mismo tiempo, desarrollar los sectores industriales venezolanos.

• La clara definición de roles de los diferentes entes públicos que participan en la administración del sector.

Esta visión propende a transformar el modelo energético basado en el monopolio estatal, hacia la conformación de un sector energético-industrial, con múltiples actores, y competitivo internacionalmente.

Para estimular la productividad, transparencia y la rendición de cuentas en este sector, las funciones y responsabilidades propias de cada organización estarán claramente delimitadas así:

• El MEP formulará la política petrolera nacional y conducirá las relaciones con la OPEP y otros organismos internacionales.

• Un nuevo "Ente Nacional de Hidrocarburos", que apoyará técnicamente al MEP, y regulará y supervisará la implementación de la política petrolera, tanto por parte de PDVSA como de las operadoras privadas.

• PDVSA operará eficientemente bajo criterios estrictamente comerciales, creando valor para su accionista, la Nación, y cumpliendo la política establecida por el MEP y bajo claros objetivos comerciales y un bien definido mecanismo de rendición de cuentas.

• Operadoras privadas, tanto nacionales como internacionales traerán nuevas inversiones para incrementar la producción y las capacidades nacionales, operando eficientemente desde la exploración hasta la comercialización de hidrocarburos, mediante la incorporación de nuevas tecnologías y métodos gerenciales, y generando una competencia que permita evaluar a PDVSA.

Para el logro de esta visión y la construcción del futuro del sector hidrocarburos, es necesario formular propuestas conducentes a sentar las bases de la recuperación de las capacidades técnicas en el corto plazo y del crecimiento sustentable en el largo plazo del sector hidrocarburos para el mayor bienestar de la población.

La existencia de una PDVSA, bajo la tutela del Estado en primera instancia, enfocada en actividades productivas, trabajando en conjunto con el mayor número de actores privados en todas las facetas de la cadena de valor, todos bajo la supervisión de instituciones fuertes y con reglas claras y competitivas a nivel internacional de participación y competencia, son los pilares fundamentales del desarrollo del sector. Para ello debe generarse un acuerdo alrededor de políticas públicas fundamentales que llamaremos políticas de reorganización del sector hidrocarburos.

Propuestas para el rol del Estado y su marco legal

Debemos afirmar, antes que todo, que las propuestas que aquí se mencionan deberían formar parte de una reforma más amplia de las relaciones del Estado con los actores económicos pero que, sin embargo, tomaremos como implícitas para los propósitos de esta discusión.

El Estado debe ser responsable de dictar las políticas públicas necesarias y suficientes para garantizar el desarrollo óptimo de los recursos energéticos, en particular el de los hidrocarburos, dictando la política energética en general, la de exploración y producción, la del pago de las regalías y las reglas de participación de los inversionistas privados, venezolanos y extranjeros, en toda la cadena del negocio.

También es responsabilidad del Estado garantizar a los ciudadanos el acceso a la energía necesaria para fomentar el crecimiento económico, aprovechando las ventajas comparativas y competitivas del país, y asegurando las economías necesarias para que ese suministro sea sustentable en el tiempo.

Se requiere entonces garantizar y desarrollar grandemente la capacidad técnica del Estado y, en primer lugar, del Ministerio de Energía y Petróleo, a fin de orientar y trazar los lineamientos de la política petrolera de manera tal que redunden en el mayor beneficio colectivo. Todo esto tendrá como propósito asegurar el cumplimiento de tales lineamientos por parte de PDVSA y el resto de las empresas operadoras del sector, determinar con acierto el marco jurídico e impositivo en que la actividad de la industria ha de desarrollarse en función del interés nacional y actuar en el escenario petrolero internacional de la manera más cónsona con los intereses del país.

En tal sentido, será una prioridad la formación técnica de los funcionarios del Ministerio de Energía y Petróleo (MEP) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que manejen las relaciones internacionales asociadas a los hidrocarburos.

Propuestas para una política de producción que maximice su impacto sobre el conjunto de la economía nacional

La estrategia de producción de petróleo y gas debe equilibrar de manera pragmática y flexible los objetivos de obtener una adecuada renta petrolera y optimizar el complejo impacto positivo que la actividad productiva en petróleo y gas tiene sobre el conjunto de la economía nacional.

El manejo de la dicotomía precio versus volumen, que aunque hoy ausente sin duda resurgirá en el tiempo, debe regirse por el concepto de maximizar la generación de riqueza para el país, a través del efecto dinamizador que una adecuada y bien utilizada renta, y una mayor y mejor actividad petrolera debe tener sobre el movimiento y diversificación del conjunto de la economía.

Se requiere de un consenso nacional que permita enfrentar las inevitables volatilidades de corto plazo que aquejan al mercado del petróleo y que en el pasado han causado la destrucción de la capacidad de producción, al desarrollar políticas dirigidas principalmente a obtener y/o mantener alzas de precio a corto plazo. La política de producción

debe también tomar en cuenta la calidad y la cantidad de los recursos, y la factibilidad de acceder a mercados para ellos.

Aunque fuera del alcance de este trabajo, también es necesario diseñar mecanismos de política económica que permitan amortiguar los impactos macroeconómicos que esa misma volatilidad le introduce a la sanidad financiera de las cuentas públicas.

Nuevo ordenamiento legal

Es necesario tomar las acciones necesarias a fin de establecer un nuevo marco legal e institucional para el desarrollo del sector en el entendido de que el objetivo es estimular el sector con reglas claras pero que, al mismo tiempo, no se introduzca inseguridad jurídica a las inversiones ya existentes, evitando repetir la experiencia actual de vacíos legales y parálisis de actividad.

Modificaciones a la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH)

En el espíritu de una transición ordenada y de acuerdo nacional se debe proceder, en primera instancia, a modificar las leyes que rigen al sector petrolero (LOH), de tal manera que se establezca el marco regulatorio que promueva el flujo de inversiones necesarias para desarrollar el potencial del sector y el mayor bienestar para la población.

Se propone efectuar modificaciones a artículos específicos de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (2001) para preservar la seguridad jurídica de los participantes en el sector y lograr actuar en las condiciones de mayor celeridad para los intereses nacionales.

A continuación esbozamos las principales reformas:

> • *Modificar los artículos 9 y 22 con el propósito de establecer el derecho de entes privados nacionales o extranjeros de participar en las actividades primarias. Esta modificación reserva al Estado la decisión de participación en actividades primarias de acuerdo al interés nacional y hace posible la contratación o licencia a compañías del Estado y/o empresas privadas para llevar a cabo las actividades de desarrollo de la base de recursos de hidrocarburos en concordancia con el artículo 113 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.*
>
> • *Crear el Ente Nacional de Hidrocarburos (ENH), autónomo con atribuciones para promover el desarrollo del sector y la competencia en todas las fases de la industria de los hidrocarburos. Este ente o agencia de administración funcionará de manera autónoma y su misión es regular y supervisar la actuación de las compañías operadoras estatales y privadas mencionadas*

en el punto anterior y salvaguardará los intereses de la Nación, asegurando la explotación eficaz y eficiente de los recursos y asesorando al ejecutivo en la formación de las políticas públicas del sector.

De esta manera se busca crear un sistema de gobernabilidad que establezca claramente la responsabilidad de cada institución con el propósito de disminuir la desconfianza y la interferencia mutua entre las diferentes organizaciones y facilitar así la cooperación entre ellas. Esto promoverá la creación de valor mediante la reducción de los enormes costos de transacción asociados a esas interferencias mutuas. En lo general, el Ente Nacional del Gas, ya descrito en el Capítulo X de la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos, puede servir como modelo de las atribuciones y funcionamiento que este nuevo organismo debe tener. Es imprescindible que la autonomía de este ente sea preservada no sólo en el espíritu, sino en la letra de la Ley.

• Establecer un nuevo régimen fiscal para el sector. El propósito de la regalía establecida a los hidrocarburos es obtener una compensación razonable para el propietario del recurso natural, la Nación, a cambio de la disposición de un activo no renovable. Es indispensable diseñar un régimen de regalía variable que, por una parte, garantice la apropiada remuneración al dueño del recurso y que, por la otra, pueda al mismo tiempo ser utilizada como elemento de política pública para promover y mantener la capacidad de producción del país en los tipos de crudo que la estrategia de largo plazo indique. De igual manera se puede utilizar para incentivar inversiones en campos marginales o maduros y hasta para la reactivación de áreas abandonadas. Se propone aplicar un régimen de regalías desde una tasa inferior a una superior que reconozca la complejidad del proceso de explotación, dependiendo de las características del crudo. La selección de los porcentajes de regalías considerará el modelaje de casos típicos de negocio, de acuerdo con una política de producción y criterios de competitividad del mercado energético.

En este punto, como en muchos otros de la política petrolera, no se debe ser dogmático. Hay que estar dispuesto a considerar otras formas de colección de renta que se amolden a realidades objetivas en el tiempo.

Otras modificaciones pertinentes a la LOH son requeridas, pero aquí nos limitamos a las de mayor impacto, sujeto de discusión y estudio para ser propuestas adecuadamente.

Propuestas para hacer de nuestra participación en la OPEP un instrumento de avance de los intereses del país

Se debe impulsar una estrategia dentro de la OPEP que asegure prioritariamente los intereses nacionales y que reivindique una capacidad de producción en línea con la cantidad, calidad y mercado particular de los hidrocarburos venezolanos, así como con la interrelación con la economía nacional que interesa desarrollar.

Será estrategia del Estado venezolano redirigir los esfuerzos de la OPEP a objetivos más cónsonos con el mercado petrolero moderno y las oportunidades y las amenazas tecnológicas que puedan estar materializándose en el horizonte, en armonía con una política de precios que recompense adecuadamente las inversiones en el sector.

De igual manera, es necesario entender que las condiciones de mercado y la situación de reservas de cada país afectan notablemente no sólo la posición del cartel como un colectivo, sino también la estrategia de los actores individuales. Después de casi cincuenta años de existencia, es de esperar que el cartel revise sus objetivos dirigidos ya no a la defensa de sus intereses ante los países industrializados, sino a cómo enfrentar la responsabilidad de desarrollar sus recursos energéticos de cara a las necesidades de una economía global, y de manera tal que se mantenga el espacio de mercado de los hidrocarburos ante la indetenible emergencia de fuentes alternas.

Esto último puede sonar utópico y hasta fuera del alcance de un cartel con los objetivos implícitos de la OPEP, pero es una de las pocas estrategias que pudieran mantener su relevancia en el tiempo.

Propuestas para la discusión pública de nuevas formas de participación ciudadana así como para mejorar el aprovechamiento de los ingresos generados por la industria petrolera venezolana

A fin de lograr nuevas formas de participación de los venezolanos en su industria petrolera, y en consecuencia derivar en beneficios para éstos, el Estado le debe a la Nación un proceso de discusión nacional con el objeto de promover las reformas legales necesarias para que los ciudadanos, los trabajadores y los pequeños y medianos inversionistas del país puedan beneficiarse directamente del ingreso petrolero. Este es un tema acerca del cual se ha escrito mucho, y existen diferentes opciones no tradicionales para la participación del inversionista privado en el sector hidrocarburos. Consideramos lo más conveniente en este trabajo listar algunas de estas propuestas sin tomar partido por al-

guna de ellas, pero subrayando de una manera muy enfática que todo aquello que refuerce la libertad del individuo, de cara a la casi absoluta hegemonía del Estado producto de su monopolio del ingreso petrolero, debe promoverse con la mayor fuerza posible.

ALGUNAS PROPUESTAS SON:

- *Inversiones directas vía adquisición de acciones en las empresas participantes en el sector hidrocarburos. Ejemplo: colocación en el mercado accionario de las filiales de PDVSA que sean atractivas para los inversionistas nacionales e internacionales.*
- *Asignación de títulos de participación en las empresas involucradas en el sector hidrocarburos vía bonos para gastos individuales en educación y salud.*

A fin de lograr nuevas formas de utilización del ingreso petrolero, se debe llevar a cabo un proceso de discusión nacional con el objeto de promover las reformas legales necesarias para que los ciudadanos puedan beneficiarse directamente del ingreso petrolero. Para ello se analizarán diferentes opciones no tradicionales en Venezuela, considerando entre otras:

- *Asignación del ingreso por impuestos petroleros a propósitos predeterminados en la sociedad y/o preferencia a la transferencia de recursos a las entidades geográficas productoras.*
- *Creación de un fondo nacional para financiar sistemas de administración de pensiones o retiro para los ciudadanos.*
- *Mecanismos de cancelación de los pasivos laborales del Estado con sus trabajadores.*

Las propuestas aquí descritas tienen, sin duda, algunos aspectos positivos, pero también aspectos que impactarían las estructuras del Estado y de la integridad de la hacienda fiscal. En el pasado, los fondos establecidos en Venezuela para salvaguardar el ingreso petrolero han sido desnaturalizados, y la experiencia internacional, con muy contadas excepciones, también ha sido desafortunada. Sin embargo, no existe ninguna duda de que la participación ciudadana en la industria de los hidrocarburos es uno de los aspectos que más cuidadosamente deben ser considerado y que más efecto tendría como agente transformador de la relación petróleo-sociedad.

La propiedad de PDVSA es un tema escabroso, no sólo por los anticuerpos que se generan en el cuerpo colectivo cuando se aborda el tema, sino porque en nuestra opinión desvía el foco de lo que son temas más centrales. Eliminar las barreras de participación para el capital priva-

do nacional e internacional en todas las facetas del sector, es un elemento transformador de mayor dinamismo que la propiedad de la industria estatal. Hay diversas razones a favor y en contra de mantener una vigorosa empresa estatal, pero esta discusión se diluiría si las oportunidades de la sociedad venezolana para participar en el sector se viera ampliada por la intervención de muchos otros actores con reglas claras. Esto implicaría una reducción del rol de PDVSA como actor monopólico y, por lo tanto, como foco único de las apetencias distributivas que enturbian la discusión racional sobre el tema.

Comentarios finales

Después de más de ochenta años de industria petrolera y treinta de nacionalización, Venezuela todavía lucha por encontrar una relación armónica y beneficiosa con lo que ha sido y probablemente continúe siendo su principal recurso natural y su mejor oportunidad de desarrollo.

Es inaudito que después de las experiencias acumuladas, buenas y malas, el país todavía se debata entre la "Siembra Petrolera" o la "Conservación del Recurso". Mientras la economía globalizada se encuentra en la encrucijada de cómo energizar la siguiente etapa de desarrollo, impulsada hoy con los hidrocarburos, pero mirando ansiosamente hacia fuentes alternativas que garanticen el futuro de una población cada vez más demandante, nuestros hacedores de política se enfrascan en desenterrar viejas diatribas, viejos actores y estrategias fallidas.

Es necesario plantearse nuevas preguntas no sólo en el tema del petróleo, sino en cómo reencontrarnos con el camino del desarrollo, hoy vía los hidrocarburos y mañana en la cresta de alguna nueva ola. Mientras el resto del mundo se afana en darle paso a modelos de desarrollo basados en tecnología y conocimiento, no podemos mirarnos el ombligo, como a veces parece reeditar la visión del pueblo minero que se fermenta en nuestro inconsciente.

No hay recetas mágicas ni estrategias únicas. El mundo global en el que vivimos nos impone fuerzas competitivas aun a pesar nuestro. Cambia demasiado rápido y no podemos adaptarnos a él por la vía de los dogmas, vengan de donde vengan. Sin embargo, la señora fortuna nos sigue dando oportunidades de mano de nuestra enorme base de recursos energéticos que fundamentó nuestra entrada en el siglo XX pero que hoy no encuentra camino para salir de él.

Las ideas que aquí se han esbozado, forman una estructura básica sobre la cual construir nuevas direcciones estratégicas. Sin embargo, necesarias como estas son, también deben estar acompañadas por cam-

bios importantes en nuestras relaciones como sociedad, es decir, por cambios políticos relevantes a nuestro espacio y oportunidad.

El nuevo esquema institucional aquí discutido plantea una sustancial diversificación de la base constituyente del sector de hidrocarburos nacional, en el cual deben participar empresas públicas y privadas, nacionales e internacionales, así como inversionistas directos nacionales, individuales o a través de fondos mutuales, y extranjeros. Esta diversificación de la base constituyente debe contribuir a darle mayor estabilidad al sector productivo petrolero y a una política para impulsar su crecimiento volumétrico de cara a las crecientes oportunidades de mercado. En la medida en que las fuerzas que apoyan el desarrollo del sector provengan de muy diferentes espacios económicos, sociales y políticos, se ampliará su conexión con el país y esto contribuirá a una relación menos perversa que la que hasta hoy ha imperado.

En la medida en que cada vez mayores sectores de la sociedad y de la economía venezolana intervengan, en forma directa o como inversionistas, en las actividades de producción y transformación de los hidrocarburos, en esa misma medida se avanzará en el cambio cultural, imprescindible para trazar una política de desarrollo dinámico y sustentable del sector en el largo plazo.

Históricamente, la sociedad venezolana y la economía privada y la pública (excluyendo a PDVSA hasta el 2003) se han vinculado al petróleo exclusivamente como perceptores de la renta que recibe el Estado como "propietario" y distribuye a través del gasto público. Este síndrome de sociedad de dádivas ha sido utilizado de manera secular por los gobiernos como herramienta de control político y de frágil desarrollo económico.

Hoy, en el escenario de altos precios del petróleo, el gobierno retoma lo que el desaparecido José Ignacio Cabrujas bautizó como el rol de "Brujo Magnánimo", dotado de poder para reemplazar la realidad por ficciones milagrosas (las Misiones) apuntaladas por la riqueza petrolera. Este "Sueño de Progreso" inevitablemente se trastocará otra vez en pesadilla, de mano de una élite política que sigue enfocada en conquistar a la sociedad y no en persuadirla para construir.

La realidad, sin embargo, seguirá cambiando en la medida en que irreversiblemente la renta petrolera por habitante tienda a reducirse o, en última instancia, se torne insostenible e insuficiente, aun con los altos precios que hoy observamos. Sólo en la medida en que cada vez más venezolanos, de diferentes sectores y por diferentes medios, se vinculen a la definición de nuevas estrategias de desarrollo, se logrará cambiar paulatinamente la percepción del petróleo como una actividad puramente estatal ajena a cada venezolano como individuo, para pasar a ser percibida como una actividad nacional que puede y debe tener efectos muy positivos en el desarrollo colectivo.

Transformar el sector de hidrocarburos y su relación con la sociedad debe sortear incontables obstáculos políticos, ya que en última instancia una apertura del sector a otros actores debilitaría el poder del gobierno. Es fácil pensar que tal proeza es poco menos que imposible, pero si algo hemos debido aprender de los últimos años es que el país está dispuesto a experimentar nuevas direcciones, si éstas van acompañadas de la narrativa y visones adecuadas. La ruta de migración está plagada de dificultades, pero tenemos el deber y el derecho de intentar cambiar nuestra realidad.

El petróleo y el gas son la gran ventaja que Venezuela ha tenido, y continúa teniendo, producto del azar de la creación; el transformar esta ventaja en verdadero progreso social, económico y político es un reto al que como sociedad debemos responder con responsabilidad y sin ambigüedades. La alternativa es inaceptable.