
EL CUADRILÁTERO PETROLERO: BASES PARA LA POLÍTICA PETROLERA VENEZOLANA

Dr. José R. Zanoni
DIRECTOR DEL INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y SOCIALES,
FACES-UCV

Documento preparado
para la Comisión de Diálogo
de la Presidencia de la República.

INTRODUCCIÓN

La economía mundial, a pesar de las desigualdades existentes entre países pobres y ricos, ha adquirido un camino de recuperación y el desarrollo económico se ha condicionado al menos a tres criterios básicos: la globalización que significa interdependencia y participación en el conjunto de la economía: la velocidad del desarrollo, que significa un ritmo adecuado para el uso de los factores productivos en especial de la fuerza del conocimiento y de la tecnología. Todo lo anterior hace que el desarrollo sea concebido como gradual, lo cual significa que las políticas económicas basa-

das en una estrategia de desarrollo, en las que están claramente definidos objetivos, metas y medios, se aplican adecuándose a las condiciones reales de manera gradual, a fin de que el desarrollo se produzca minimizando los costos sociales que él implica.

En la actualidad, los modelos económicos se definen por la implantación de mercados competitivos, como medio para la asignación eficiente de los recursos. El objetivo del desarrollo económico se dirige a la reducción de las desigualdades existentes, creando las condiciones para que se genere crecimiento económico basado en la acción individual y en la libre competencia en un régimen político democrático, tales conceptos servirán de marco para la formulación de la política petrolera que en términos de desarrollo debe ser concebida como la generadora no de renta, sino de ingreso para el financiamiento del desarrollo económico.

La formulación de cualquier política petrolera debe hacer referencia al entorno internacional, que incluye las relaciones del mercado energético con el petrolero, el ambiente ecológico, la población, la tecnología, las intersecciones y relaciones entre los agentes del mercado, productos y compañías; los escenarios de oferta, demanda y precios.

De manera resumida y basado en el análisis de diversos escenarios, podríamos señalar que el en-

torno en que se desarrollará nuestra política petrolera será caracterizado por una evolución futura de la población, de moderado aumento en los países desarrollados y de aumento poblacional en los países en vías de desarrollo aunque a ritmos menores que en el pasado. Esta tendencia indica que se producirá un aumento de la demanda de la energía.

La economía mundial acusa signos revitalizadores, en especial en los países del sudoeste asiático y en América Latina por la aplicación de políticas reestructuradoras. Los últimos acontecimientos –11 de septiembre- parecen haber iniciado un proceso de recesión económica en el crecimiento de la demanda petrolera, sin embargo el desarrollo de los acontecimientos y la necesidad de que en el mundo no se profundicen los conflictos, pueden influenciar a neutralizar muchas de las repercusiones de estos acontecimientos sobre la Economía.

El entorno tecnológico se desarrolla aceleradamente aumentando la eficiencia energética, el desarrollo de la informática y dando mayor seguridad ambiental, y la posibilidad de desarrollo de combustibles alternos haciendo aparecer una clara tendencia hacia la baja de los costos de producción de la energía incluido el petróleo. La preocupación por la degradación del medio ambiente aumentará y obligará el desarrollo de nuevas técnicas y el cumplimiento estricto de las leyes ambientales. Los precios de las

fuentes energéticas por sector acusan un alto nivel de competencia; sin embargo el petróleo seguirá dominando el escenario energético futuro. La demanda de petróleo, en diferentes escenarios analizados, podría señalarse que reviste una moderada tendencia al crecimiento.

Del lado de la oferta, está garantizado el aprovisionamiento petrolero, aunque podrían producirse algunas interrupciones de suministro como consecuencia de la no maduración de las inversiones realizadas para el aumento de los potenciales de producción o una incorporación muy tardía de Irak como oferente. Los precios no sufrirán alteraciones impulsivas y su tendencia será hacia la estabilización y en todo caso su desarrollo estará caracterizado por la moderación.

Los grandes productores OPEP –El Golfo, Irán y Venezuela- seguirán siendo los principales abastecedores de petróleo y, las limitadas reservas de los otros productores les darán mayor oportunidad de participación como oferentes mundiales.

En este marco ¿Cómo concebimos la política petrolera venezolana? La concebimos basada en cuatro ejes interrelacionados que hemos denominado **EL CUADRILÁTERO PETROLERO**.

- A) La propiedad sobre PDVSA.
- B) La apertura petrolera.

- C) La consolidación de PDVSA en una Compañía Multinacional capaz de enfrentar la regionalización de los mercados y la competencia.
- D) La consolidación del grupo de grandes productores OPEP.

¿QUÉ PROPONEMOS?

I. LA REFORMA URGENTE DE LA LEY DE HIDROCARBUROS

En la actualidad, aunque se ha formulado una ley, ella no llena —en nuestra opinión— los principios señalados en virtud de que aunque se:

- ❖ Mantiene intacto el principio de la propiedad nacional sobre los hidrocarburos y el rol protagónico de PDVSA.
- ❖ Propone una reforma institucional que coloque al MEM en capacidad de trazar, controlar y dirigir la política nacional.
- ❖ Uniforma y da coherencia al conjunto de normas dispersas que conforman el marco normativo en materia de hidrocarburos.
- ❖ Abre la participación privada a las actividades de gas e industrialización de los hidrocarburos.
- ❖ Le da prioridad a la regalía como elemento de recomendación final.

Tales formulaciones no son suficientes para el desarrollo de nuestra política petrolera y las objeciones principales las podemos resumir en la falta de:

1. El reconocimiento expreso en el texto de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de los derechos adquiridos por parte de los inversionistas en convenios de asociaciones y convenios operativos.
2. El planteamiento, partiendo del régimen de empresa como vehículo de participación de los particulares en actividades primarias, de mecanismos de flexibilización en lo que se refiere a los vehículos y mecanismos que puede utilizar el estado para estructurar su participación y ejercer un control eficaz sobre las operaciones.
3. El ajuste, dentro del régimen fiscal previsto en la Ley orgánica de Hidrocarburos, de algunos de los elementos correspondientes a las regalías e impuestos allí previstos a fin de generar mayor seguridad jurídica para sus pagadores en el mediano y largo plazo.
4. La manera cómo se formula el impuesto superficial y el impuesto de consumo general, así como la adecuación de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

5. La limitación de la comercialización interna y externa de los hidrocarburos naturales y de los productos derivados.
6. Objeciones relativas a los recortes de producción y el suministro del mercado interno.
7. Objeciones relativas a:
 - ❖ Procedimientos de ocupación temporal, expropiación y servidumbre.
 - ❖ Protección de la propiedad intelectual.
 - ❖ La inclusión en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de los requerimientos registrales.
 - ❖ La armonización de las prestaciones de servicio públicos por entes privados y garantizar los derechos de los particulares.

II. EL DESARROLLO DEL CUADRILÁTERO PETROLERO PARA LO CUAL SE REQUIERE:

A. Propiedad Estatal

Proceder a una reorganización total del MEM, que se base en:

- ❖ El MEM debe redefinir sus funciones para lo cual debería reformar las actividades globales (energía, minería y petróleo) y crear una Secretaría de Estado Petrolero; administradora y fiscalizadora del recurso, así como formuladora de la política petrolera nacional.
- ❖ Debe concebirse el petróleo como base del poder político nacional, y el Estado formular una política global para lo cual debe integrarse un organismo nacional constituido por el MRE, el secretario de Estado Petrolero, el Presidente de PDVSA, el vicepresidente de la República y un Secretario Ejecutivo que tengan a su cargo la armonización de la política petrolera con la política exterior y el plan de desarrollo nacional. Dicho organismo debe ser presidido por el Jefe de Estado.
- ❖ Deben reforzarse técnicamente todas las estructuras estatales no dependientes de PDVSA, que en la actualidad se encuentran dispersas en los diversos Ministerios.
- ❖ La empresa Petrolera (PDVSA) debe presentar en lo inmediato, un programa de racionalización de sus costos y un perfil absolutamente claro de empresa multinacional cuyo objetivo básico sea el negocio petrolero.

B. Apertura petrolera

Debe en lo inmediato estudiarse un programa de apertura Petrolera que elimine las imperfecciones y debilidades del anterior y que sea concebido como un instrumento para garantizar:

- ❖ La promoción del capital privado nacional y extranjero.
- ❖ Ampliar las coberturas de oportunidades del negocio.
- ❖ Contribuir con el desarrollo nacional propiciando y promoviendo una política de industrialización de los hidrocarburos.
- ❖ Fortalecer y desarrollar a los suplidores nacionales de bienes y servicios.
- ❖ El traspaso de acciones no modulares al sector privado.
- ❖ La sustitución selectiva de importaciones y la promoción de exportaciones.

Todo ello dirigido a aumentar nuestro potencial de producción que nos coloque en condiciones para enfrentar el futuro.

La nueva Apertura Petrolera debe entenderse en el marco de una política económica que se base en la necesidad de convertir nuestra Economía en una economía de Mercado que utilice el ingreso petro-

lero y el negocio petrolero como base de sustentación.

C. La Internacionalización

Debe revisarse el proceso de internacionalización de PDVSA, con el objetivo de hacerlo más rentable, transparente y concebido como base de apoyo para la:

- ❖ Conversión de PDVSA en una verdadera compañía transnacional.
- ❖ Una compañía capaz de cubrir todas las actividades de la Industria Petrolera Mundial.
- ❖ Una Compañía que tenga como objetivo la búsqueda de nuevos mercados y de negocios..
- ❖ Que desarrolle privilegiadas relaciones con el Mercado Latinoamericano y consolide nuestras relaciones petrolera con EE.UU.
- ❖ Que pueda desarrollar una matriz energética de participación múltiple y diversa cónsona con el desarrollo de nuevas energías.

D. La consolidación de los grandes productores OPEP

Las discusiones sobre la OPEP, su futuro, nuestra participación, parecen agotadas y en cambio apa-

rece como un imperativo lógico la necesidad de consolidar un acuerdo entre los grandes productores, porque sólo ello en un mercado caracterizado por una demanda ligeramente creciente, bajo costos de producción y reservas petroleras abundantes, puede darle al mercado una armonía de precios y una abastecimiento seguro a los consumidores.

El dictado de la teoría económica en el cual se afirma que los precios se alinean a los costos marginales se hace inexorable, por ello solo un acuerdo entre los grandes productores OPEP puede controlar la situación y garantizar ingresos adecuados a los productores, en este sentido establece una plataforma y un acuerdo entre ese grupo que se hace imperioso en especial para nuestro país, de relativamente bajas reservas, altos costos de producción, de baja capacidad competitiva frente al Golfo e Irán y de necesidad de grandes ingresos.

La distribución geográfica de los productores y los grandes centros de consumo, empieza a dibujar una tendencia a la regionalización de los mercados que debe ser institucional por un acuerdo entre los grandes productores, ejemplo de conductos similares la encontramos en el acuerdo de Achacananay firmado por los grandes multinacionales.

En esta dirección, nuestra política debe fortalecer los vínculos con

los grandes productores y compartir riesgos y posibilidades con ellos a fin de consolidar esta relación; en ese camino la diplomacia juega un destacado rol y hace necesario darle la importancia que ello amerita.

La participación de Venezuela en la OPEP, impone sin duda restricciones a nuestra política petrolera, en especial por el impacto que los recortes tienen sobre los niveles de producción y las limitaciones para que se logre una producción más elevada; sin embargo si concebimos a la OPEP como un centro político para la administración del mercado y para preservar nuestro recurso, podemos lograr que nuestra participación en la organización no obstaculice el desarrollo de nuestra política.

En este sentido la OPEP necesita adoptar otra manera de pensar y actuar, que podría estar basada en los siguientes términos:

1. Concentrarse en los grandes productores, Arabia Saudita, Kuwait, Los Emiratos Árabes Unidos, Irán y Venezuela, aumentado su estabilidad y coherencia definida esta "como el mantenimiento dentro de la organización de decisiones de un grado elevadísimo de cohesión entre sus miembros para preservar el conjunto y cierto nivel de poder de negociación, juzgando en un momento dado y en un contexto determinado, aceptable para todos".

Esta concentración facilitaría la resolución de las contradicciones

y la toma de decisiones dándoles a la OPEP un mayor poder de negociación.

2. Es preciso formular una estrategia a largo plazo que contemple al menos, las siguientes bases:

- La recuperación de los mercados.
- El aumento de la producción.

Adoptar una posición competitiva aprovechando las altas reservas y los bajos costos. Dicha estrategia encuentra problemas para su formulación pues, es muy difícil conciliar precios altos con altas cuotas de mercado, para incrementar la porción de OPEP en el mercado debe incrementar la producción de manera tal que los precios lleguen a un punto que no sea económico para los productores NO-OPEP mantener sus tasas de producción; pero el impacto de bajos precios no es inmediato, toma tiempo y es más grande en los países y áreas de más alto costo de producción y descubrimiento, las primeras áreas afectadas serán las explotaciones en tierra, la producción "offshore" tomará más tiempo para ser afectada dadas las políticas a largo plazo que la sustentan. Tal estrategia, tal vez debería ser acompañada con políticas de apertura que permitan vigorizar toda la fuerza de la OPEP y garantizar por largo tiempo el abastecimiento mundial futuro.

La apertura está basada en un aumento de las negociaciones con

las compañías privadas, concepción que aún no predomina en la OPEP, por razones políticas, económicas y geopolíticas que limitan en este campo la toma de decisiones; pero se hace necesario una definición

3. El marco global de esta estrategia debe ser el impulso de la cooperación energética entre los consumidores y los productores y la búsqueda de un acuerdo político entre productores OPEP-NOOPEP, compañías y estados consumidores para lograr un precio de equilibrio que garantice a todos los agentes del mercado su estabilidad.

Probablemente el desarrollo del proceso de globalización y el hecho de que el petróleo seguirá manteniendo un importante lugar en el abastecimiento energético mundial podrían facilitar esta política, así como la comprensión de que es necesaria la cooperación y la viabilidad en la conducción de los problemas mundiales.

La nueva Agenda OPEP, debe ser impulsada por la ORGANIZACIÓN. El debate y la conciliación de los intereses contrapuestos es la garantía para que el poder de negociación de la OPEP permita su desarrollo.

Los elementos señalados en este texto pueden servir de base para una amplia discusión de la política petrolera dándole así el máximo de amplitud y concertación para su puesta en práctica.