

## Visión y futuro del sector hidrocarburos

### Contenido

1. Introducción .....	1
2. Visión del sector hidrocarburos.....	1
3. Propuestas de reactivación del sector hidrocarburos y de PDVSA y sus filiales .....	3
3.1. Acciones fundamentales a la instalación del nuevo gobierno .....	3
3.2. Estado de operabilidad y auditorias de la compañía estatal.....	4
3.3. Proyectos de inversión y entes nacionales para reactivación del sector hidrocarburos.....	4
4. Propuestas de reorganización del sector hidrocarburos .....	5
4.1. Propuestas para el rol del Estado y su marco legal .....	5
4.2. Propuestas para una política de producción que maximice su impacto sobre el conjunto de la economía nacional .....	6
4.3. Nuevo ordenamiento legal.....	6
4.3.1. Modificaciones a la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) .....	7
4.4. Propuestas para hacer de nuestra participación en la OPEP un instrumento de avance de los intereses del país .....	8
4.5. 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 nacional venezolana .....	9
4.6. Propuestas para el mercado interno de los combustibles .....	10
4.7. Propuestas para aprovechar al máximo el impacto del gas y de la industria petroquímica.....	10
4.8. Propuestas para el desarrollo de recursos operacionales .....	11

### Referencias:

La Industria De Los Hidrocarburos en la Venezuela que Todos Aspiramos. Propuesta de Gdelp. Julio 2003.  
Discusiones - Mesa de trabajo de Petróleo, Gas y Petroquímica. Plan Consenso País.

## 1. Introducción

La experiencia indica que el monopolio que por largo tiempo ha ejercido el Estado de la actividad productiva, no solo ha sido pernicioso para el desarrollo nacional, sino que dada la continua necesidad de inversión de grandes cantidades de recursos financieros para sostener la capacidad de producción, es poco viable en el tiempo. De cara a las necesidades de desarrollo del país y de las realidades del mercado energético mundial, del cual Venezuela forma parte importante, se hacen necesarias nuevas formas de desarrollo, con énfasis en la mayor creación de bienestar para la población a través de actividades productivas.

## 2. Visión del sector hidrocarburos

Esta se sustenta en:

- El desarrollo sustentable de la industria de los hidrocarburos en todas sus fases.
- La defensa y permanencia del negocio petrolero para que contribuya al desarrollo de la Nación, 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 dinamizará el mercado de trabajo en el sector.
- El abastecimiento del mercado interno y la competencia y el desarrollo del mercado a detal con una matriz energética y estructura coherente de precios de los hidrocarburos.
- Un esquema fiscal que promueva la explotación eficiente de la base de recursos de hidrocarburos.
- La explotación y usos del gas natural y sus componentes.
- La clara definición de roles de los diferentes entes públicos que participan en la administración del sector.

Esta visión nos lleva a transformar el modelo energético basado en el monopolio estatal hacia la conformación de un sector energético-industrial 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:

- MEM, formulará la política petrolera nacional, incluyendo las relaciones con la OPEP y otros estados extranjeros.
- Un nuevo "Ente Nacional de Hidrocarburos", que apoyará técnicamente al MEM y regulará y supervisará la implementación de la política 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 MEM 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 corto plazo y el crecimiento sustentable en el largo plazo del sector hidrocarburos nacional, para el mayor bienestar de la población.

### **3. Propuestas de reactivación del sector hidrocarburos y de PDVSA y sus filiales**

La primera de ellas tiene que ver con la urgente reconstrucción operativa de toda la actividad asociada con los hidrocarburos en el país, para ello es necesario asegurar que el gobierno construya el equilibrio político suficiente para la rápida reactivación del sector y de PDVSA y sus filiales, la aproximación al sector tendrá que considerar los siguientes aspectos:

#### ***3.1. Acciones fundamentales a la instalación del nuevo gobierno***

- Nombramiento del titular del MEM, y de la Junta Directiva de PDVSA con una agenda que siga los lineamientos esbozados en este documento, ambos bajo la coordinación del más alto nivel del Poder Ejecutivo.
- Declarar a PDVSA en reestructuración para que se aboque a mantener la continuidad operacional y comenzar la ardua tarea de reconstrucción con un programa preacordado.
- Restituir los derechos laborales de los trabajadores petroleros desincorporados a raíz del Paro Cívico de Dic. 2002 – Feb. 2003, y respetar los derechos de los trabajadores activos en la Industria Petrolera.
- Instruir a la Fuerza Armada Nacional para que se aboque a garantizar la seguridad de todas las instalaciones y personas que laboran en PDVSA de acuerdo con las condiciones de transición política imperantes al momento.

Adicionalmente y durante la transición:

Es de vital importancia cambiar los mecanismos de gobierno de la corporación petrolera. Una nueva gobernabilidad debe separar apropiadamente el manejo político del manejo técnico y gerencial de la actividad. La Asamblea de Accionistas de la Corporación estatal, instancia que fija las estrategias y políticas de la empresa como tal, debe involucrar a una representación más amplia del Estado, incluyendo por ejemplo a los ministerios de la economía, generándose de esta manera los diálogos y escrutinios necesarios que sobre la política de esa empresa estatal deben tener los responsables de gestionar el quehacer económico nacional.

De la misma manera, los órganos de control democrático y jurídico por excelencia: la Asamblea Nacional, La Contraloría, etc., deben de hacerse del personal idóneo y calificado que se requiere para llevar a cabo la supervisión necesaria sobre la gestión de la empresa y de las instituciones del ejecutivo encargadas de la política petrolera.

El manejo Técnico Operacional y de negocios de la empresa, debe estar en manos de profesionales de carrera que ofrezcan el conocimiento y la continuidad técnica y gerencial necesaria en una industria que requiere largos horizontes de planificación y ejecución.

Los negocios en el exterior deben ser re-evaluados a partir de las nuevas realidades del mercado petrolero, entendiendo que ellos representan un fuerte factor de ventaja competitiva que debemos saber utilizar de cara a la creciente competencia en nuestros mercados naturales y en los emergentes. La presencia en los mercados, a través de la llamada política de internacionalización, debe ser vista como una estrategia comercial consensuada, de cara al futuro de los hidrocarburos como fuente de energía.

### ***3.2. Estado de operabilidad y auditorias de la compañía estatal***

Es necesario determinar de la manera más expedita, a través de auditorias independientes, el verdadero estado de operabilidad de la compañía estatal ya que ello condiciona la celeridad con la que se deben tomar las decisiones políticas que aquí se recomiendan.

### ***3.3. Proyectos de inversión y entes nacionales para reactivación del sector hidrocarburos***

Es importante destacar los temas que requieren especial atención:

- El MEM debe instruir a PDVSA a que identifique de una manera perentoria, y dentro de las limitaciones impuestas por la actual legislación, todos aquellos proyectos y áreas de su actividad que puedan ser llevados a cabo por inversionistas nacionales e internacionales. Esto con el doble propósito de: aliviar la situación presupuestaria y concentrar sus esfuerzos en su actividad medular, y por otra parte empezar a implantar la voluntad política de convertir al sector en un polo de atracción de inversiones.
- Establecer en el MEM el concepto de “taquilla única” para todos los trámites de licencias y permisos para gas y petróleo que faciliten así la ejecución de nuevos proyectos.
- El MEM debe consolidar la autonomía y el funcionamiento que le otorga la LOHG al Ente Nacional del Gas, con el objetivo de acelerar la implantación de las oportunidades de desarrollo de los recursos gaseosos para uso externo e interno que hoy se encuentran represados por falta de voluntad política o complejidad burocrática.

## **4. Propuestas de reorganización del sector hidrocarburos**

La existencia de una PDVSA fortalecida en su reconstrucción, actuando en conjunto con el mayor número de actores privados, todos bajo la supervisión de instituciones fuertes y con reglas claras de participación y competencia, son los pilares fundamentales del desarrollo del sector. Para ello debe generarse un acuerdo alrededor de Políticas Públicas fundamentales.

### ***4.1. Propuestas para el rol del Estado y su marco legal***

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 desarrollo de los hidrocarburos, dictando la política energética en general, la política de exploración y producción, la política 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.

Es necesario entonces garantizar y desarrollar grandemente la capacidad técnica del Estado, y en primer lugar del Ministerio de Energía y Minas,

para planificar y trazar los lineamientos de la política petrolera, para hacerlo de manera tal que ellos redunden en el mayor beneficio colectivo, para asegurar el cumplimiento de tales lineamientos por parte de PDVSA y el resto de las empresas operadoras del sector, para determinar con acierto el marco jurídico e impositivo en que la actividad de la industria ha de desarrollarse en función del interés nacional, y para 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 Minas (MEM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) que manejen las relaciones internacionales asociadas al petróleo.

De igual manera se procurará que los Ministerios de Finanzas, Producción y Comercio, y Planificación, cuenten con los recursos y el talento requeridos para contribuir a la elaboración y la supervisión de la política petrolera.

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

La política de producción de petróleo y gas debe equilibrar de manera pragmática y flexible los objetivos de obtener una adecuada renta petrolera y el de 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, 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 capacidad de producción, al quererse obtener 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.

#### ***4.3. Nuevo ordenamiento legal***

Durante la transición se deben adelantar rápidamente las acciones necesarias para establecer un nuevo marco legal e institucional para el desarrollo del sector. Esto deberá hacerse al principio de la transición,

pero cualquier acción concreta de reconfiguración del área debe ser coherente con la reactivación y restablecimiento de equilibrios en Petróleos de Venezuela.

### **4.3.1. 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 través de una Ley Habilitante, a modificar las Leyes que rigen al Sector de Hidrocarburos (LOH), de tal manera que establezcan 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 a 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 modificaciones:

- Modificar los artículos 9 y 22 de la LOH, para establecer el derecho de entes privados nacionales o extranjeros para 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 licenciamiento de compañías del estado y/o compañías 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, adscrito al MEM regulará y supervisará la actuación de las compañías 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 Ente debe tener. Es imprescindible que la autonomía de este ente sea preservada no solo en el espíritu, sino en la letra de la Ley.

- Establecer un nuevo régimen fiscal para el sector.

El propósito de la regalía a los hidrocarburos es obtener una compensación razonable para el propietario del recurso natural, que es la nación, por la disposición de un activo no renovable como son los hidrocarburos.

Es indispensable establecer 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 a una política de producción y a criterios de competitividad del mercado energético.

Otras modificaciones pertinentes a la LOH son actualmente sujeto de discusión y estudio para ser propuestas adecuadamente.

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

Se impulsará 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 la de 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.

#### ***4.5. 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 nacional venezolana***

A fin de lograr nuevas formas de participación de los venezolanos en su Industria Petrolera, y en consecuencia beneficios para estos, se llevará a cabo 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. Para ello se analizarán diferentes opciones no tradicionales en Venezuela para la participación en el sector hidrocarburos, considerando entre otros:

- Inversiones directas vía adquisición de acciones en las empresas participantes en el sector hidrocarburos. Ej: 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 participantes en el sector hidrocarburos vía bonos para gastos individuales de educación y salud.

A fin de lograr nuevas formas de utilización del ingreso petrolero, se llevará 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 otros:

- 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.

#### ***4.6. Propuestas para el mercado interno de los combustibles***

En el corto plazo, se debe reconocer los verdaderos costos de producción del combustible para evitar las pérdidas obligadas que hoy tiene la industria petrolera nacional por ese concepto. El costo de subsidios, si estos fuesen considerados necesarios, debe estar en cabeza de otras instituciones del estado y no en las empresas productoras y comercializadoras, lo cuál redundaría a su vez en mejores decisiones y control sobre el uso de estos ingentes fondos.

Es imprescindible durante el período de transición activar los mecanismos que permitan incrementar los precios de los combustibles, y que al mismo tiempo se dirijan los subsidios que el Estado considere apropiados y necesarios a los sectores más necesitados; el actual desarrollo de la tecnología permite hacer esto de una manera efectiva, transparente y eficiente.

Los precios de los combustibles para el mercado interno, deben ser fijados a la salida de los complejos refinadores y procesadores, de tal manera que permitan la implantación de un eficiente sistema de transporte, y la fijación de precios al detal que reconozcan el costo del transporte a las diferentes áreas de consumo y la competencia entre distribuidores.

#### ***4.7. Propuestas para aprovechar al máximo el impacto del gas y de la industria petroquímica***

El gas natural presenta las condiciones y oportunidades necesarias para un desarrollo acelerado que genere riqueza y que permita el acceso a la energía limpia y económica proveniente del gas. La expansión de la red de gas y la gasificación de las ciudades debe ser uno de los objetivos principales en el corto plazo, dados su efecto multiplicador y su capacidad de atraer inversión.

Desde el punto de vista de la industria del gas, se debe acelerar el desarrollo del gas no asociado – que no está limitado por cuotas de producción OPEP - y su uso industrial. Este desarrollo representa una vía expedita para empezar a diversificar la economía usando nuestras ventajas comparativas y competitivas.

El desarrollo de la industria química y petroquímica ha sido lento y dificultoso, debido por una parte a una estructura inadecuada de precios de los insumos y de los incentivos fiscales, y por otra a las limitaciones para desarrollar e integrar el sistema refinador a esta cadena productiva.

El desarrollo de estas industrias debe ser prioritario dado su alto impacto en la creación de riqueza y fuentes de trabajo.

En el sector químico y petroquímico se debe establecer una política de precios para las materias primas que por una parte aproveche la ventaja competitiva de ser productores, pero que también reconozca los costos reales de producción, de manera de crear los incentivos para aprovechar las ventajas naturales. Este sector presenta oportunidades importantes tanto a partir del procesamiento del gas, como a partir de las corrientes intermedias de refinación. El sector químico y petroquímico podrá abrirse a la inversión privada y para ello deben introducirse los incentivos fiscales y arancelarios adecuados.

#### ***4.8. Propuestas para el desarrollo de recursos operacionales***

PDVSA deberá continuar su proceso de "outsourcing" de las actividades que pueden realizar los profesionales venezolanos más eficientemente, con las alianzas internacionales que se requieran: sistemas de información, sistemas de adquisición de datos y control, plantas de compresión, proyectos de inyección de gas y agua, manejo de muelles, plantas de agua, mantenimiento de oleoductos, patios de tanques, estaciones de flujo y pozos, medición y aforo de hidrocarburos, etc, así como las actividades externas al negocio medular que lo permitan.