



Este es el quinto y último de una serie de cinco artículos que tiene como propósito avanzar propuestas para el diseño de un nuevo marco institucional que regule la actividad del sector hidrocarburos en el país.

Las instituciones del sector hidrocarburos

Ramón Espinasa*

El Estado no puede ser ajeno a las actividades de producción, transformación, transporte y comercialización de los hidrocarburos. En primer lugar, el Estado ejerce el monopolio de propiedad sobre las reservas de petróleo y gas y, por tanto, le corresponde el deber de administrar su explotación para el beneficio nacional. En segundo lugar, las actividades de transformación, transporte y comercialización de los derivados de los hidrocarburos, tienden a constituir, por sus escalas de operación, monopolios naturales y, por tanto, el Estado tiene el deber de regularlas para moderar las ganancias de las empresas operadoras.

Esta propuesta del marco institucional se dividirá en tres partes. Primero, se presentan las instituciones que regularán el acceso a las reservas de hidrocarburos y a las actividades aguas abajo de la producción. Segundo, se describirá la forma que tomará la industria de los hidrocarburos bajo el marco institucional propuesto. Tercero, se discutirán las principales consecuencias políticas y culturales de las reformas propuestas.

I. Las instituciones

Un punto básico de nuestro análisis ha sido diferenciar los dos actores que intervienen en la producción de petróleo, el dueño de las reservas: el Estado, en

nuestro país, y las empresas productoras: nacionales o extranjeras, estatales o privadas. La lógica de funcionamiento y comportamiento económico de los dos actores es distinto y deben encontrar materialización concreta en instituciones diferentes, cual no ha sido el caso después de la nacionalización.

PDVSA y la DGH

Para decirlo de una vez, después de la nacionalización PDVSA asumió, de hecho, el doble rol de productor y administrador del recurso natural. El rol de administrar y fiscalizar la explotación del recurso natural que tiene su asiento institucional en el Ministerio de Energía y Minas, más en concreto en su Dirección General de Hidrocarburos, fue desapareciendo de esta institución y pasando, repetimos, de hecho, a PDVSA. Buena parte del personal de la DGH fue absorbido por la Corporación Estatal y la DGH ha quedado como un cascarón vacío.

La DGH antes de la nacionalización fue el ente técnico estatal encargado de fiscalizar las operaciones de las empresas transnacionales que operaban en el país y, como dijimos en el segundo artículo de esta serie, en la DGH se concentraron los primeros profesionales formados ex profeso por el Estado venezolano para administrar su riqueza petrolera.

Al asumir directamente el Estado el monopolio de la producción, perdió su sentido y se atrofió la DGH. Al aprobar los planes de operación y el presupuesto, como representante del accionista único en la Asamblea de PDVSA, el Ministro de Energía y Minas, de hecho, también ejerce su rol como administrador del recurso natural. La fiscalización día a día, la realiza la propia Empresa, con un mínimo visto bueno de los fiscales de la DGH, aún nominalmente en ejercicio, pero muy débiles en cuanto a recursos y capacitación respecto al personal de la Corporación Estatal.

El doble rol de PDVSA, como productor y administrador del recurso, quedó claramente de manifiesto cuando en el proceso de apertura del sector petrolero a la inversión privada, a lo largo de la década de los noventa, la contraparte estatal de las empresas privadas, y quién de hecho administró el proceso de apertura, fue PDVSA. El Estado a través de su Corporación regula la actividad petrolera privada en el país.

Aún más, en la nueva normativa legal petrolera aprobada en 2001, se reitera que el Estado mantendrá el monopolio de la producción y que la participación privada se hará a través de asociaciones con la empresa estatal. La ley exige que la empresa del Estado mantenga el control a través de la pro-

piedad de más de la mitad del capital de la Empresa en asociación. PDVSA se reafirma en su doble rol de empresa productora y ente administrador de las reservas de hidrocarburos del país.

Ente Administrador de Hidrocarburos (EAH)

Hay dos conjuntos de razones por las cuales la piedra angular de un nuevo marco institucional del sector petrolero es separar los dos roles que de facto ha estado desempeñando PDVSA y recrear un ente administrador del recurso natural sin funciones operacionales de ningún tipo, el cual represente exclusivamente al Estado propietario de las reservas.

Un primer conjunto de razones tiene que ver con el sistema de incentivos, distintos para el productor y el propietario del recurso natural. De hecho, como hemos sostenido a lo largo de esta serie de ensayos, los objetivos son contrapuestos. El propietario de las reservas y el productor se disputarán el superávit operacional (ingreso menos costos) en la producción de petróleo como rentas del propietario y ganancias del productor. El aumento de las ganancias será siempre a expensas de la renta, y viceversa, dado un nivel de precios y costos.

Al imponer en el mismo actor los roles de productor y representante del propietario, se crea de in-

La heterogeneidad de la base de recursos de hidrocarburos de Venezuela, tanto por su dispersión geográfica como diversidad geológica, debe dar pie a la diversificación del tamaño, grado de especialización y, con ello, el número de las empresas que operen en la producción de petróleo y gas en el país.

mediato un conflicto de intereses en ese actor. Actuando como Corporación tenderá, como es su lógica inherente, a maximizar la ganancia en detrimento de la renta que le corresponde al propietario. Si ambos ingresos pertenecen al Estado, el cual monopoliza la propiedad y la producción, el conflicto se definirá en la Asamblea de Accionistas, en la que el Ministro, representante del propietario del recurso y del dueño de la empresa, decidirá cuánto a cada quien, haciendo uso de una discrecionalidad absoluta.

Sin embargo, en el caso de asociaciones en que la empresa estatal es la contraparte del propietario de las reservas ante empresas privadas, el actuar con lógica corporativa inducirá a aumentar la ganancia de la asociación en detrimento de la del propietario y, en última instancia, en

detrimento del ingreso del propio Estado.

Por otro lado el Estado propietario, como dueño también de la empresa productora, puede hacer que ésta se embarque en inversiones que no son las más rentables, desvirtuando su esencia como empresa capitalista.

El segundo conjunto de razones tiene que ver con la capacidad de

para restaurar, sostener y ampliar la capacidad de producción de petróleo en el país, es razón más que suficiente para plantear la reestructuración del sector petrolero nacional. Se hace necesario desarrollar una estructura más ágil que haga posible el acceso del ahorro y de empresas privadas a la inversión petrolera en el país. El debate llegado a este nivel deja de ser ideológico para pasar a ser factual.

Se planteará entonces una estructura que diversifique los canales para tener acceso al recurso, más allá del canal único que existe en la actualidad cual es la asociación con la empresa estatal. La nueva estructura institucional petrolera tendrá en su centro a un Ente el cual administrará y fiscalizará el acceso del capital, privado y estatal, al desarrollo de la reservas y regulará la actividad del sector hidrocarburos.

Atribuciones del EAH

En base a lo dicho en el primer párrafo de este ensayo, el EAH tendrá dos atribuciones básicas: primero, administrar las reservas de hidrocarburos de la nación y fiscalizar su explotación; segundo, regular la actividad del sector hidrocarburos a lo largo de la cadena que va de la producción y el transporte de petróleo y gas a la manufactura y comercialización de derivados.

Administrar y Fiscalizar

Administrar las reservas de hidrocarburos significa, mantener un inventario de la base de recursos; jerarquizar el acervo de reservas en base a su rentabilidad económica; asistir al Ejecutivo, como ente especializado, en el diseño de la política petrolera e implantar dicha política en al menos dos aspectos: (i) someter a licitación las áreas prospectivas para que sean exploradas y desarrolladas y (ii) fiscalizar la actividad de las empresas operadoras que explotan las reservas. La fiscalización se refiere a verificar el cumplimiento de los términos de los contratos estable-

cidos entre el Estado propietario y las empresas operadoras. Términos y condiciones hechos explícitos en los procesos licitatorios.

El EAH se asemejará al Banco Central, en el sentido que ambos administran activos de la nación: las reservas de hidrocarburos y las reservas internacionales, y no son entes operativos. Al igual que el Banco Central el personal del ente administrador será del mayor nivel profesional y su directorio será elegido por los poderes Ejecutivo y Legislativo en base a credenciales, en forma secuencial, y por períodos distintos de los períodos del gobierno y el legislativo. El diseño institucional tendrá como objetivo fundamental preservar la independencia administrativa del EAH.

Regular

Al EAH le corresponderá además regular la competencia de las actividades aguas abajo de la producción que tienden a ser monopolios naturales, como son el transporte, la manufactura y la comercialización de los hidrocarburos.

El EAH emitirá su opinión técnica en cuanto a los precios de transferencia y venta de los hidrocarburos y sus derivados al mercado interno en aquellos productos que en alguna de sus etapas de transformación sean monopolios naturales. En este sentido el EAH generará información sobre el acervo de recursos energéticos del país en cuanto a sus costos de producción, transporte y comercialización.

En el aspecto de regulación de las actividades aguas abajo, el EAH cumplirá tareas similares a las que cumplen la CREE o CONATEL al regular los sectores electricidad y telecomunicaciones respectivamente. Actividades que de por sí también son monopolios naturales.

MEM / EAH /

Empresas Operadoras

Las empresas que exploten, transporten y transformen los hidrocarburos nacionales pueden estar constituidas por capital de

La estructura institucional que se adelanta plantea recrear el esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico que en su momento llevó adelante el INTEVEP.

ahorro del Estado para financiar las muy cuantiosas inversiones en el sector petrolero. Este también ha sido un tema recurrente a lo largo de estos ensayos. La insuficiencia de ahorro estatal puede limitar el desarrollo de la industria petrolera, dado su potencial en el país, o, en todo caso, ser una inversión que se hace a expensas de otras que son de la exclusiva competencia del Estado y que su no realización puede tener altos costos sociales. También, por el contrario, el Estado puede sacrificar la inversión en petróleo, descapitalizando de hecho al sector, para financiar gastos en el resto del gobierno, como de hecho ha sucedido en los últimos cinco años.

Como ya se argumentó, una vez descapitalizada PDVSA, desde un punto de vista físico y humano, el Estado venezolano simplemente no genera el ahorro necesario para recapitalizar a la empresa y por otro lado será muy difícil recrear la dinámica y la mística corporativa que hicieron de PDVSA una corporación de primer nivel mundial.

Que el Estado carezca de los recursos financieros y humanos

origen privado o público, nacional o extranjero, y no habrá restricciones en cuanto a su composición, en el sentido que empresas exclusivamente privadas puedan operar sin necesidad de establecer asociaciones u otro tipo de contratos con empresas estatales. La relación contractual será exclusivamente con el Estado propietario de las reservas representado por el Ministerio de Energía y será fiscalizado el cumplimiento de los contratos por el EAH. El acceso a las reservas se producirá a través de un proceso licitatorio. Las bases de las licitaciones serán elaboradas por el EAH bajo las directrices del Ministerio y el EAH será el ente encargado de llevar adelante los procesos licitatorios.

La iniciativa en la implantación de la nueva política petrolera debe partir del Estado propietario de las reservas de hidrocarburos. Debe ser él, como propietario, quien fije las bases sobre las cuales desea que se exploten. Las empresas competirán por las áreas que se ofrezcan en licitación y el mejor postor firmará un contrato con el Ministerio de Energía contentivo de las bases de la licitación y se iniciará la explotación petrolera. Los contratos se hacen con el propósito de establecer un compromiso formal de las partes y reducir los riesgos de terminación de operaciones o expropiación de los activos.

Los Contratos

El instrumento institucional fundamental que define el acuerdo entre el Estado propietario y la empresa operadora será un contrato en el cual se definen derechos de propiedad, en el sentido de las condiciones en las cuales las empresas tienen acceso a las reservas y a qué se comprometen. El contrato buscará minimizar el riesgo de expropiación por parte del Estado para la operadora y el riesgo de incumplimiento de la operadora para el Estado. En todo caso se establecerán garantías para las partes.

Los contratos son fundamentales



por al menos seis razones: por la presencia de rentas que requiere de reglas distributivas lo más claras posibles para minimizar las tensiones entre las partes contratantes; por la magnitud de las inversiones, las cuales son gigantescas para cualquier estándar y por tanto las pérdidas muy grandes en caso de expropiación; porque las inversiones se hacen al inicio de las operaciones y por tanto no hay forma de esparcir el riesgo en el tiempo; porque las inversiones son muy específicas, por lo cual no se le puede dar usos alternos al capital en caso de cese de las operaciones; porque las inversiones petroleras conllevan muy largos períodos de maduración y de recuperación del capital y, finalmente, por el carácter asimétrico de las partes contratantes, el Estado con empresas privadas, con pocos espacios comunes para dirimir controversias en forma amigable.

Qué aspectos deben contener los contratos entre el Estado propieta-

rio y las empresas operadoras. Los temas claves que deben contener los contratos son: las formulas y mecanismos de distribución de las rentas entre el Estado propietario de las reservas y las empresas operadoras; la duración de los contratos; el tamaño de las áreas bajo concesión, la trayectoria de la producción en el tiempo y los compromisos en términos de empleo, compras y asociaciones con empresas nacionales, transferencia de tecnología, cumplimiento de normas ambientales y relación con las comunidades en las áreas de operación.

Parámetros de Competencia

El principal parámetro que resolverá la competencia entre las empresas por acceso a las áreas que el EAH abra a la competencia, será la participación del Estado, como propietario, en el superávit operacional, por encima de la participación mínima que como regalía fije

la Ley de Hidrocarburos y antes del pago de impuestos. Esto es cómo se distribuirán las rentas entre el Estado y las operadoras.

Sin embargo, este no debe ser el único parámetro de resolución de la competencia. Aspectos tales como transferencia de tecnología y formación de personal nacional; acceso estable a mercados; compromiso de permanencia y de reinversión en el país; porcentaje de

sentido, el EAH valorará la participación del capital nacional, dándole peso en el proceso licitatorio tanto a la participación directa de empresas nacionales solas o en asociación con extranjeras, como a la demanda de bienes y servicios de origen nacional.

La heterogeneidad de la base de recursos de hidrocarburos de Venezuela, tanto por su dispersión geográfica como diversidad geológica, debe dar pie a la diversificación del tamaño, grado de especialización y, con ello, el número de las empresas que operen en la producción de petróleo y gas en el país.

La existencia de áreas productivas y prospectivas en el Oriente, el Occidente y el Sur del país con la presencia de gas y crudos de muy diversa calidad, permitirá la creación de al menos tres conglomerados industriales (clusters) geográficos de empresas vinculadas en forma directa e indirecta a la producción, transporte y transformación de los crudos y el gas.

Capital estatal

La estructura de PDVSA cambiará radicalmente. Primero, la empresa se segmentará, tanto en lo legal como lo financiero, en sus diferentes funciones: producción, refinación, transporte y comercio, de forma tal que cada una de ellas tenga libertad de hacer negocios y rindan cuentas por separado.

Segundo, PDVSA dejará de ser la contraparte estatal de las empresas operadoras privadas, las cuales podrán operar sin ningún vínculo con la empresa estatal, sino mediante una relación contractual directa con el Ministerio de Energía, en la medida que tengan acceso a las reservas a través de los procesos licitatorios organizados por el EAH.

Tercero, la empresa estatal de producción manejará un portafolio de activos en diferentes áreas operacionales y podrá entrar en asociación con el capital privado en inversiones específicas. No siempre con control accionario mayoritario del Estado. Se dotará a la empresa estatal de ins-

trumentos específicos que permitan canalizar recursos de Fondos de Ahorro nacionales para inversión en la producción de petróleo.

Cuarto, la empresa estatal o las empresas donde participa el capital estatal tendrán acceso a las áreas operativas en competencia con las empresas privadas, en igualdad de condiciones, y firmarán el mismo tipo de contratos con el Ministerio.

Desmembrar la inversión estatal, exponerla a la competencia y profundizar su asociación, a veces minoritaria, con el capital privado, aumentará, lejos de disminuir, la transparencia y eficiencia de dicha inversión y la rendición de cuentas, por al menos tres razones.

La primera es la competencia con otras empresas por inversiones en proyectos específicos. En la medida que el Estado deja de tener el monopolio de la producción y se crea una agencia independiente, ante la cual compiten las empresas operadoras para obtener el derecho a explotar las diferentes áreas, la competencia aumentará los beneficios para el Estado propietario y forzará a todas las empresas, incluidas las de capital estatal, a aumentar su eficiencia operativa.

La segunda tiene que ver con la rendición pública de cuentas al estar asociado con empresas de capital privado, en particular en el caso de empresas de capital abierto, y más aún al tener Fondos de Ahorro como fuente de financiamiento. La rendición de cuentas de estas empresas a sus accionistas hará público el rendimiento del capital estatal presente en las distintas asociaciones.

La tercera se refiere a la supervisión de la actividad, incluida aquella donde participa el capital estatal, que llevará a cabo el EAH. En la medida que la empresa estatal deja de ser juez y parte, la supervisión por un ente independiente contribuirá a la transparencia de la acción del capital estatal en la actividad productiva.

El sector petrolero privado nacional

No tan sólo se eliminará la posibilidad que el gobierno decida la distribución de las ganancias sino que interfiera directamente en las operaciones de la empresa, tan grave lo uno como lo otro.

compras nacionales y asociación con empresas nacionales proveedoras de bienes y servicios; programas de desarrollo social y de protección ambiental, por encima de lo establecido legalmente. Serán todos factores a ser tomados en cuenta y que tendrán una puntuación específica, de acuerdo con las prioridades de la política petrolera del Estado, a la hora de jerarquizar las empresas en los procesos licitatorios.

II. Organización de la industria

La organización industrial de la producción y transformación de hidrocarburos en el país será muy diferente de la actual. En la medida que el Estado no tenga el control monopólico de la producción se crearán las condiciones para una mayor diversidad de empresas operadoras. Además el EAH evitará la concentración de la producción en pocas empresas y estimulará la competencia en la búsqueda de las mejores condiciones para la nación en base a los parámetros licitatorios antes descritos. En este



Junto con la creación del EAH y la segmentación funcional de PDVSA, el tercer aspecto en importancia a destacar de la presente propuesta institucional es el estímulo activo por parte del Estado al desarrollo y participación de capital privado nacional en todos los segmentos del sector hidrocarburos.

El estímulo estatal al desarrollo de capital nacional provendrá en primer lugar de favorecer las ofertas nacionales en las actividades de producción, transporte o transformación de hidrocarburos o en la oferta de bienes y servicios intermedios, sobre las ofertas de capital extranjero en condiciones de igualdad de precio, calidad y tiem-

po de ejecución o entrega.

En segundo lugar el Estado estimulará el desarrollo de capital nacional a través de promover activamente su asociación con PDVSA o con empresas extranjeras, de forma de facilitar su acceso a financiamiento, tecnología y mercados. Como contraparte, el Estado favorecerá el acceso a las reservas a las empresas donde participen las empresas nacionales.

Tercero, el Estado estimulará la canalización de capital financiero nacional, en particular, de los Fondos de Ahorros de los trabajadores a la inversión en el sector petrolero.

El Estado por diferentes mecanismos a su alcance estimulará el

PDVSA como institución ha perdido total credibilidad, más allá de la destrucción del grueso de su capital humano y de buena parte de su capital físico.

desarrollo de conglomerados industriales (clusters), en los cuales tendrá lugar destacado el desarrollo de tecnología nacional, por este medio se añadirán cantidades crecientes de valor nacional a lo largo de la cadena de transformación y manufactura de los hidrocarburos.

Investigación y desarrollo de tecnología

Uno de los aspectos que hicieron de PDVSA una empresa energética singular fue su énfasis corporativo en la Investigación y Desarrollo de Tecnología. La inversión en desarrollo de tecnología en el INTEVEP y, a través de éste, en distintos centros de investigación en el país, tuvo beneficios que la justificaron plenamente. El desarrollo de la Orimulsión y de técnicas de perforación, producción, transporte, y transformación de crudos pesados y extrapesados contribuyeron a hacer cada vez más rentable la producción de estos hidrocarburos, los cuales constituyen el grueso de la base de hidrocarburos del país.

Por otro lado, es un hecho empírico incuestionable para la economía moderna, la relación que

hay entre la inversión en investigación tecnológica y el grado de desarrollo de los países. En particular la investigación y desarrollo de tecnología en la explotación y transformación de recursos naturales tienen importantes efectos en el desarrollo de nuevos productos e industrias nacionales. La economía de los recursos naturales da pie a la economía del conocimiento y ésta al desarrollo de nuevas industrias con creciente valor agregado nacional.

La inversión en tecnología tiene rendimientos no siempre tangibles en el corto plazo. El gasto en desarrollo de tecnología rinde sus frutos en la medida que se acumula conocimiento en el mediano y largo plazo. La investigación tecnológica no es en sí misma una actividad rentable, pero, sin embargo, su contribución al desarrollo y aumento del ingreso de la población es innegable. Esto es, la investigación tecnológica crea externalidades positivas al crecimiento económico, aunque no sea rentable en sí misma. Por estas razones, muchos centros de investigación y desarrollo son, alrededor del mundo, financiados, al menos en parte, por el Estado.

La estructura institucional que se adelanta plantea recrear el esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico que en su momento llevó adelante el INTEVEP. Sin embargo, en la medida que se propone segmentar la estructura actual de PDVSA, el Centro de Investigación Tecnológica también quedará como una estructura administrativamente independiente y habría que resolver el tema de su financiamiento.

Al igual que el EAH, el Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología en Hidrocarburos (CIDTH) derivará su financiamiento del ingreso por explotación de las reservas de hidrocarburos. Ambas instituciones tienen un vínculo en la medida que el EAH tiene como objetivo administrar las reservas y el CIDTH tiene como objetivo valorizarlas.

III. Consecuencias políticas y culturales

Se plantea una reforma profunda de la estructura institucional vigente del sector petrolero, de lo cual se deben derivar importantes consecuencias políticas y culturales.

En la medida que el Estado disminuye su control monopólico, se va a dar un cambio fundamental de la relación del Gobierno y la sociedad con la actividad de producción de petróleo. En cuanto proliferen el número de empresas privadas en el sector y muchas de ellas se asocien con el capital público, se eliminará la discrecionalidad del gobierno de turno en la distribución de las ganancias, como actualmente lo hace con PDVSA. No tan sólo se eliminará la posibilidad que el gobierno decida la distribución de las ganancias sino que interfiera directamente en las operaciones de la empresa, tan grave lo uno como lo otro.

PDVSA

Mención aparte y detallada merecen las consecuencias políticas y culturales de la política explícita de reducir las atribuciones y el tamaño de PDVSA. Por un lado PDVSA deja de ser la contraparte estatal de las empresas privadas que inviertan en el sector y, de hecho, el administrador de las reservas del país. Por otro, se plantea segmentar a PDVSA en sus distintas funciones operativas y abrir la posibilidad que entre en sociedad, en casos minoritarios, con el capital privado en distintos negocios.

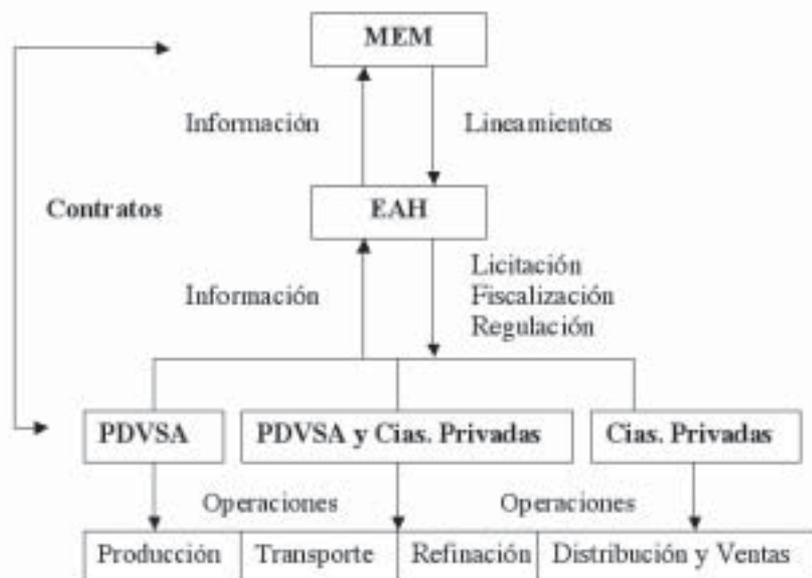
El directorio de PDVSA, por la diversidad y magnitud de la Corporación, ha tenido que ver con asuntos tan disímiles como llevar a cabo la licitación de la entrada de capital privado en el sector petrolero nacional o asegurar el suministro de hidrocarburos al país y emitir su opinión sobre los precios de los derivados al mercado interno. Pasando por la confección y, de hecho, aprobación de un presupuesto de gastos que es aproximadamente 2/3 el del Gobierno.

Además, dada la magnitud de los recursos que maneja y la cierta discrecionalidad en el manejo de sus gastos, en particular el hecho de poder hacerlo fuera del presupuesto del Gobierno, sin las restricciones políticas que ello representa, en muchas circunstancias, y de manera muy clara en la actualidad, el Ejecutivo ha impuesto gastos sobre PDVSA que nada tienen que ver con su misión como empresa energética.

El hecho es que, por la cantidad de sectores de la actividad económica nacional en los que actúa y la magnitud de sus gastos y de los activos que maneja, PDVSA ha tenido mucho poder.

Que una Corporación como PDVSA acumule poder es tan sólo natural y puede ser conveniente para el mejor desempeño de sus funciones, por las sinergias que ello genera. La acumulación de poder fue reflejo de su éxito, al tiempo que lo facilitó. Los beneficios de esa acumulación de poder fueron mayores que los costos para el país, mientras la empresa mantuvo un delicado equilibrio en su accionar nacional. El equilibrio de PDVSA en su desempeño en el país tuvo como columna vertebral el más estricto apego a un código de ética y excelencia, y un sistema de pesos y contrapesos, que aseguraron la transparencia en la ejecución de sus funciones como Corporación Energética Internacional. Sin embargo, una vez que se ha desvirtuado su misión corporativa en una forma grotesca se hace muy difícil recrear lo que hubo.

PDVSA como institución ha perdido total credibilidad, más allá de la destrucción del grueso de su capital humano y de buena parte de su capital físico. Difícilmente se podrá volver a la estructura y mística del pasado, por la pérdida de talento y el surgimiento de resquemor y desconfianza en el plano humano difícil de aplacar. Más importante, aun cuando PDVSA pudiera reconstruirse, difícilmente la percepción pública de la Empresa volverá a ser



la misma del pasado. La reputación de PDVSA ha quedado irreversiblemente maltrecha.

Las secuelas de incertidumbre y desconfianza que sobre el destino de la Corporación han dejado los eventos de los últimos años, brindan la oportunidad de llevar a cabo la reestructuración propuesta del Sector Hidrocarburos del país. Crear una estructura más flexible y transparente, que acerque la actividad petrolera a la población venezolana, y cuya credibilidad se pueda recrear desde cero.

El Estado y el sector privado nacional

El Estado centrará su acción en la administración de las reservas lo cual es su deber inalienable e intransferible. Aún así se debe minimizar la acción discrecional directa del gobierno de turno y para ello se plantea la creación de un ente administrativo con personal del mayor nivel profesional y autonomía en su manejo.

En cuanto se respeten los contratos y el Estado no cambie las leyes que regulan el sector, se elimina el peligro de expropiación y, en la medida que los potenciales inversionistas así lo entiendan, se minimizan los costos asociados al riesgo de inversión en hidrocarburos en el país.

En cuanto se reduzca la intervención del Estado en la industria petrolera se abrirá espacio para que el sector privado nacional tenga acceso directo a la actividad. Aún más, en las condiciones de las licitaciones se estimulará prioritariamente la participación de empresas y capital nacional en la industria petrolera en el país. Tanto de empresas operadoras como ahorristas individuales a través de los Fondos de Ahorro, tendrán tratamiento preferencial.

Se reducirá por esta vía la intermediación histórica del Estado entre los ciudadanos venezolanos y el sector petrolero. La industria será cada vez menos del Estado y más de los nacionales. La industria se hará más nacional.

En la medida que la población venezolana participe en forma directa en las industrias de los hidrocarburos, y el Estado deje de ser el accionista único de la empresa monopólica, se minimizará su acción discrecional y unilateral sobre la actividad del sector. Las empresas de hidrocarburos deberán rendir cuentas de su desempeño a sus accionistas y al EAH. El desempeño de cada empresa y del sector en su conjunto se hará más transparente.

La industria de los hidrocarburos tendrá dolientes más allá del propio Estado. La diversificación y

ampliación de la base constituyente de la industria de los hidrocarburos aumentará el interés y le dará peso a la opinión del público en esta política, hasta ahora tema de exclusivo interés del Estado. La ampliación y la diversificación de la base constituyente contribuirán a darle estabilidad política y operacional al sector de los hidrocarburos. La actividad productiva petrolera será defendida por el país nacional en la medida que la participación privada se haga mayor. La industria de los hidrocarburos se hará más venezolana y menos estatal, en cuanto esté más cerca de la gente.

Para terminar se resume la secuencia a lo largo de la cual el país desarrollará su muy vasta base de hidrocarburos bajo el marco institucional que se plantea. El MEM fijará la política, en cuanto a la magnitud y la trayectoria con la que desea se exploten y el monto en rentas que desea percibir por la liquidación de sus reservas. El EAH implantará la política sometiendo a licitación las reservas de acuerdo con su jerarquización. El Capital Privado y Estatal ejecutará la política, al explotar las reservas con el objetivo de maximizar sus ganancias, remunerando al Estado propietario las rentas que este demande por el volumen de reservas explotadas.

*Ramón Espinasa. Ph.D. Cambridge