

Éstas son la primera y segunda entrega de cinco artículos que tienen como propósito avanzar propuestas para el diseño de un nuevo marco institucional que regule la actividad del sector hidrocarburos en el país.

Primera parte

El legado institucional del sector hidrocarburos

Ramón Espinasa



El desarrollo institucional es un proceso eminentemente histórico. Las instituciones que regulan la actividad petrolera en la actualidad son legado del pasado y las que mañana se implanten marcarán el desempeño del sector en años por venir.

Siendo esto así, los dos primeros artículos de esta serie los dedicaremos a hacer una breve descripción de cómo se llegó al cuadro institucional actual del sector petrolero. A partir del entendimiento de la situación actual, la cual, se argumentará, limita el desarrollo del sector, se hará la propuesta de un nuevo marco que permita superar el presente escollo.

El dibujo de la arquitectura institucional actual, para el diseño de una nueva, tiene que empezar por diferenciar los dos actores que intervienen en la producción y transformación de los hidrocarburos. Estos son, el dueño de las reservas de petróleo y gas, y las compañías que extraen y transforman estas materias primas.

El Estado Propietario

El dueño del recurso natural es el Estado en Venezuela y en el resto del mundo, exceptuando los yacimientos de propiedad privada en los Estados Unidos. El Estado es la expresión institucional de la Nación que agrupa a la colectividad propietaria del recurso.

El Estado como propietario tiene al menos cuatro tareas fundamentales. La primera es extraer el máximo ingreso económico por la explotación del recurso. La segunda es asegurar la óptima explotación de los yacimientos, maximizando la extracción desde una perspectiva técnica. La tercera es que la explotación se haga en una forma compatible con el medio ambiente natural y el entorno social. La cuarta es contribuir a la máxima agregación de valor nacional a la producción y

transformación de la materia prima en el país.

El Estado, como propietario, tiene el deber de capturar las rentas que se producen en la explotación de los hidrocarburos debidas a: (i) la escasez del recurso en los mercados; (ii) los diferenciales de calidad entre los hidrocarburos; (iii) los diferenciales en costos de producción debido a las condiciones en que se encuentran los hidrocarburos en los yacimientos y (iv) los diferenciales en los costos de transporte debidos a la localización geográfica.

El pago al Estado por un crudo de muy buena calidad, que fluye naturalmente en yacimientos cercanos a los mercados, en una situación de escasez, debe ser más alto que aquél por crudos de baja calidad, en lugares remotos, que no fluyen en forma natural, en una circunstancia de abundancia de suministro.

Estas rentas son inherentes a la propiedad y el Estado tiene el derecho y el deber de buscar capturarlas para beneficio de la Nación.

Las Compañías Productoras

El segundo actor son las Compañías que se encargan de poner juntos el capital, el trabajo y la gerencia para la producción y transformación de los hidrocarburos. Estas empresas tendrán como objetivo maximizar sus ganancias.

Las compañías buscarán maximizar sus ganancias por dos medios, primero minimizando los costos de producción y transformación y, segundo, en competencia con el Estado, buscando apropiarse de las rentas que se generan en la producción de hidrocarburos antes descritas.

Tensión Estado-Compañías

De entrada, entonces, habrá una fuente permanente de tensión entre el Estado propietario y las Com-

pañías productoras, ya que las ganancias de las segundas serán a expensas del ingreso del primero, dados un precio de mercado y unos costos de producción.

La resolución de la tensión distributiva entre el Estado y las Compañías es un hecho político el cual tiene que ver con la relación de fuerza entre las partes. En última instancia, tiene que ver con la capacidad del Estado de ejercer sus derechos de propiedad sobre el recurso natural. Esta capacidad responde al proceso histórico de desarrollo de la nación y el estado.

En primer lugar, es necesaria la existencia de una nación-estado soberano, como diferente de territorios coloniales, en los cuales difícilmente se pueden ejercer plenos derechos de propiedad soberana.

Además, la capacidad de ejercer la propiedad, dependerá del grado de conocimiento técnico del país en la materia de hidrocarburos y del desarrollo de instituciones sólidas y fuertes que sean la contraparte nacional de las compañías. El desarrollo técnico e institucional conlleva la formación de recursos humanos especializados que nutran las instituciones.

La Evolución de la relación Estado-Compañías

En su evolución histórica, la relación entre los Estados propietarios y las Compañías productoras en los países en desarrollo ha sido asimétrica y oscilante.

Fase de dominación de las Compañías

En un principio se trataba de pocas y poderosas empresas de los países desarrollados (las Siete Hermanas), las cuales mantenían control monopólico del mercado petrolero. Los acuerdos formales de coordinación de estas compañías para el control del mercado mundial datan de la década de los treinta.

Por otro lado, el grueso de las reservas mundiales se concentraba en países en desarrollo, atrasados (muchos todavía en situación colonial), muy débiles desde una perspectiva tanto institucional como técnica, incapaces de administrar sus recursos de hidrocarburos y extraer de ellos las máximas rentas.

La asimetría a favor de las Compañías tuvo como consecuencia lógica que éstas obtuvieran en un principio acceso a los territorios petroleros de los países en desarrollo en condiciones muy favorables. Grandes extensiones, por largos períodos y rentas mínimas.

Esta situación fue cambiando con el tiempo. Los territorios petroleros se consolidaron como naciones-estado soberanos, fortalecieron sus instituciones, y desarrollaron políticas independientes de las de los países desarrollados importadores, sedes de las empresas productoras.

Por otro lado, se dedicaron a formar recursos humanos especializados en las áreas técnicas de hidrocarburos capaces de fiscalizar las operaciones de las compañías, que nutrirían los ministerios y direcciones especializadas en la fiscalización y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales.

Al mismo tiempo, en un proceso cuya importancia no se vislumbraba en un principio, las compañías extranjeras se convertían en las mejores escuelas en las cuales se formaban profesionales y técnicos de los países propietarios, que asumirían lustros más tarde el control de la industria.

Fase de dominación de los Estados

El rompimiento del control monopólico de las pocas empresas que controlaban el mercado, con la entrada de compañías "independientes", y la consiguiente competencia por conseguir concesiones, debilitó el poder de las Siete Hermanas.

Por su lado, los estados propietarios, aparte de fortalecerse cada uno de ellos individualmente, pasaron a coordinar sus acciones de política a través de una organización que los agrupaba, la OPEP, fundada en 1960.

El crecimiento de la demanda y la concentración de la oferta en los países de la OPEP en los tres lustros

siguientes a su fundación, permitió a estos países exigir una participación cada vez mayor en las ganancias de las compañías y limitar su margen de acción a un mínimo.

Finalmente, a mediados de los setenta, los países de la OPEP actuando en forma coordinada, lograron controlar la producción de petróleo en sus respectivos territorios y redujeron las empresas transnacionales al rol de simples operadoras.

Como culminación histórica del proceso de control estatal de la produc-

ción se produjo en la casi totalidad de los países miembros de la OPEP la estatificación de la industria petrolera. Con los ingentes recursos financieros provenientes de la escalada de precios a mediados de los setenta, los estados nacionales adquirieron los activos físicos de las empresas transnacionales en sus territorios y se crearon gigantes y poderosas empresas petroleras de propiedad estatal.

La situación se había revertido totalmente en el medio siglo que fue de la tercera a la octava década del siglo pasado. Es decir, de cuando se otorgaron las primeras grandes concesiones bajo control unilateral de las compañías transna-

cionales, a cuando los estados asumieron, en forma monopólica, el control de la producción.

Los últimos veinticinco años: Auge y declinación del Estado empresario

La nacionalización de la industria petrolera tuvo como consecuencia trasladar al interior del Estado la tensión entre el propietario de las reservas y la compañía que las explota, ahora de propiedad estatal.

Por un lado, el Estado Propietario será representado por los ministerios de Minas y Finanzas, y el poder ejecutivo en general, buscando maximizar el ingreso fiscal petrolero, para destinarlo al gasto del gobierno, con un horizonte de corto plazo.

Por otro lado, el Estado Empresario, estará representado por la compañía petrolera estatal, manejada en la mayoría de los casos con la lógica de cualquier empresa privada, con diferentes grados de protección institucional y autonomía corporativa. La empresa petrolera buscará maximizar su ingreso para dedicarlo a la inversión y su crecimiento, con un horizonte estratégico de más largo plazo que el del gobierno.

En los cinco lustros desde la nacionalización la tensión entre el estado propietario y el estado empresario pasó de ser casi inexistente a provocar el colapso de la empresa estatal.

En un principio, en una situación de abundancia de recursos, y entendiéndose que ya no había un agente externo a quien fiscalizar, el estado renunció a las tareas de su rol como propietario. La empresa estatal absorbió a los técnicos y las tareas del Ministerio de Minas como ente encargado de asegurar el máximo aprovechamiento y óptima explotación de los yacimientos.

Al mismo tiempo, el poder de la Empresa estatal le permitió asegurarse una fracción suficiente del

ingreso petrolero, que le permitiría su consolidación y crecimiento en el mediano plazo.

Sin embargo, la tensión siempre latente, entre las dos facciones del Estado se hizo presente y se exacerbó en la medida que se redujo el superávit a ser distribuido y las necesidades de las partes tendieron a crecer.

Si suponemos por un momento precios constantes, el superávit tenderá a reducirse en la medida que aumentan los costos de extracción por agotamiento de los yacimientos. Por otro lado, y por la misma razón, los requerimientos de inversión de la compañía estatal tienden a crecer en el tiempo.

Dado un solo pote a repartir, el cual tiende a caer en términos absolutos y sobretodo relativos, respecto al tamaño de la población y de la economía, habrá una tensión creciente entre el gobierno y la compañía, una mayor participación del uno será siempre a expensas de la otra. Además, como es obvio, la tensión tiende a exacerbarse cuando, siguiendo su ciclo natural, los precios del petróleo caen y el monto a repartir se reduce repentinamente.

En la medida que se ha reducido en términos relativos el monto a repartir, la incapacidad del gobierno de reducir el gasto o aumentar los impuestos en el corto plazo, ha provocado que la inversión productiva en la empresa estatal haya sido sacrificada a favor del gasto corriente. Se ha descapitalizado la empresa estatal para financiar el gasto del gobierno.

Esto no ha sido sin consecuencias irreversibles, ya que una característica de la inversión petrolera es que si ésta no llega a un mínimo, usualmente alto, la producción de todas maneras cae y el proceso de descapitalización tiende a acelerarse. Se entra así en un proceso de causalidad circular en el cual a menor inversión, menor producción y mayor presión fiscal, con lo cual se



La situación se había revertido totalmente en el medio siglo que fue de la tercera a la octava década del siglo pasado. Es decir, de cuando se otorgaron las primeras grandes concesiones bajo control unilateral de las compañías transnacionales, a cuando los estados asumieron, en forma monopólica, el control de la producción.

reduce la inversión y cae aun más la producción. Esto se ha traducido en más de un caso en la caída estrepitosa de la capacidad de producción.

En la medida que el proceso de descapitalización se acelera, se le hace cada vez más difícil al sector público generar el ahorro necesario para llevar la producción al nivel original. La incapacidad de sacrificar el gasto del gobierno para dedicarlo a la inversión petrolera, hace que se caiga en la referida espiral y la producción declina en forma sostenida.

La actualidad:

Apertura a la inversión privada y nuevo equilibrio

La descapitalización del sector petrolero se ha paliado abriéndolo a la inversión privada, en particular extranjera. La insuficiencia de ahorro público se ha compensado con ahorro privado. En la medida que la insuficiencia de ahorro público crece con el tiempo, la necesidad de inversión privada crece en forma proporcional.

La apertura se ha dado, en buen número de casos, en sociedad con la empresa estatal, la cual ha asumido el doble rol de productor y regulador. En muchos casos inflamando las tensiones descritas.

La empresa estatal queda exprimida entre dos frentes opuestos. Recibe la presión del gobierno por mayores rentas y sacrifica producción propia a favor de las compañías privadas con las que se ha comprometido contractualmente.

La re-entrada de las empresas privadas, las cuales por las razones descritas no harán sino aumentar en importancia, plantea la reforma institucional del sector a los países que estatificaron su industria petrolera hace cinco lustros.

Por un lado, se dismanteló la capacidad de fiscalización en los Ministerios de Energía, por otro, este rol ha sido asumido, indirecta-



mente, por las empresas estatales como una relación comercial contractual y en una situación de creciente debilidad de estas empresas.

Por las razones argüidas a la empresa estatal no le interesa jugar el rol de intermediario entre el Estado y las empresas privadas. Por otro lado, hay funciones que corresponden al administrador del recurso natural que seguramente la empresa estatal no está cumpliendo. Finalmente, en función de una relación de largo plazo será del interés de la compañía privada contratar directamente con el dueño del recurso y no indirectamente a través de la empresa estatal.

Así, será en el mejor interés de las tres partes modificar el esquema actual y recrear un ente del Estado encargado de administrar el recurso natural, independiente de la compañía estatal.

En el próximo artículo se analizará la evolución del marco institucional venezolano, en el contexto del modelo abstracto que acabamos de desarrollar. En los tres artículos subsiguientes se avanzará la propuesta de un nuevo marco institucional petrolero para el país.

La descapitalización del sector petrolero se ha paliado abriéndolo a la inversión privada, en particular extranjera. La insuficiencia de ahorro público se ha compensado con ahorro privado. En la medida que la insuficiencia de ahorro público crece con el tiempo, la necesidad de inversión privada crece en forma proporcional.