



Éstas son la tercera y cuarta entrega 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.

Tercera parte

Bases de la política petrolera

Ramón Espinasa

En el primero de los artículos de esta serie desarrollamos un modelo teórico, en el cual definimos los dos principales actores que intervienen en la producción y transformación de hidrocarburos: el estado propietario de las reservas y las compañías productoras. Cuáles son sus objetivos y su lógica de funcionamiento y cómo la disputa por la renta que se genera en la producción de petróleo provoca una tensión permanente entre los dos actores. Esta tensión distributiva ha sido la fuerza motriz de la dinámica del mercado petrolero mundial en el último siglo. Basados en esta afirmación, hicimos una muy breve descripción de la evolución del sector petrolero en los países en desarrollo. De una fase de dominio de las compañías ante Estados muy débiles, a una de control excluyente de estos últimos a través de poderosas empresas estatales y cómo, en la actualidad, estamos entrando en una tercera etapa, en la cual se produce el regreso de compañías privadas a la producción y transformación de hidrocarburos en los países en desarrollo.

En el segundo artículo, y teniendo en mente el modelo desarrollado en el primero, describimos la evolución del sector petrolero en Venezuela a lo largo del último siglo. De las primeras concesiones a los acuerdos alrededor de la Ley de Hidrocarburos de 1943, los cuales crearon las condiciones para la fase de más vigorosa expansión del sector petrolero venezolano, hasta finales de los cincuenta. Después, el fin de estos acuerdos entre 1958 y

1960, con el rompimiento del patrón distributivo, la creación de la OPEP y la no renovación de las concesiones, con lo cual el sector petrolero entró en una fase de sostenida contracción durante tres lustros. La contracción del sector en Venezuela y en otros importantes países productores, junto con el crecimiento de la demanda mundial de petróleo, crearon las condiciones para multiplicar la renta y estatificar la industria entre 1973 y 1975. A esto siguió una fase de alrededor de tres lustros de consolidación de la industria estatal hasta 1990. En este año se inicia una fase de vigorosa expansión de PDVSA durante unos diez años, para entrar en el último lustro en una violenta contracción de la actividad petrolera estatal en el país. Terminamos el segundo artículo llamando la atención sobre la frecuencia de quince años en los cambios institucionales en el sector petrolero nacional, lo cual nos pondría en el umbral de un nuevo cambio en las reglas de juego del sector.

Política, Ideología e Instituciones

La idea con la cual iniciar este tercer artículo es la relación unívoca que hay entre la orientación de la política petrolera y el diseño y la implantación de las instituciones en las que se materializa esa política. Las instituciones no son neutras. Responden a una política, la cual a su vez es expresión de una ideología: un conjunto de ideas y creencias alrededor de cómo está consti-

tuido y cómo debe funcionar el sector, en el contexto de la economía y la sociedad nacionales y del mercado petrolero internacional. El marco institucional guía la evolución del sector petrolero en función de las metas que se fijan en el diseño de la política del sector.

Dicho lo anterior, entonces, es menester empezar la propuesta de un marco institucional por definir una orientación de política petrolera. Para ello se precisan las bases que constituyan el sustento ideológico de dicha política. Esto es, un sistema de ideas constituido por percepciones y creencias, objetivas y subjetivas, de distintos aspectos claves del sector. El resto de este artículo lo dedicaremos a definir estas bases. Para, en el próximo artículo, sobre las bases expuestas a continuación, construir una propuesta de política petrolera. Y, después, en el quinto y último artículo hacer la propuesta de un marco institucional.

Bases de la política petrolera

A continuación planteamos los que consideramos los fundamentos del funcionamiento del sector, tanto en cuanto a sus bases económicas: cuál es la magnitud de las reservas y cómo se forman los precios, como institucionales: quién debe fijar y quién ejecutar la política y cómo se vincula el sector a la nación.

1. El rector y el ejecutor de la política

Como depositario de la propiedad de las reservas nacionales, al Estado le corresponde el diseño y la implantación de la política petrolera. Es el Estado quien define cómo y en qué forma deben ser explotadas las reservas de su propiedad. Para implantar la política, el Estado no tiene por qué llevar él mismo adelante, en forma directa, la explotación de las reservas. Es decir, la política puede ser implantada para el Estado por empresas privadas. Pueden ser empresas privadas quienes desarrollan las reservas bajo las premisas fijadas por el Estado.

La velocidad e intensidad de explotación de las reservas la puede fijar el Estado en forma indirecta por al menos tres vías: la secuen-

cia en que se abren nuevas áreas a la exploración y explotación; fijando una trayectoria y condiciones volumétricas a la explotación en los contratos en los cuales se ceden los territorios a la explotación privada; e incrementando la participación estatal en la renta petrolera en la medida que se pasan umbrales de producción, con lo cual cae la rentabilidad y se desestimula la explotación, de forma tal que ésta se mantenga en los parámetros deseados por el propietario.

2. La base de reservas

Desde un punto de vista práctico, las reservas de hidrocarburos del país se pueden considerar infinitas y rentable su explotación al nivel de precios previsibles para lustros por venir. Sin embargo, también es cierto que, si bien muy abundante, la base de reservas se caracteriza tanto por ser muy diversa en cuanto a su calidad y localización geográfica y geológica, como por ser muy mayoritaria la presencia de crudos de muy baja calidad, localizados en yacimientos de baja productividad. Lo anterior quiere decir dos cosas: el grueso de nuestros crudos se venden, como tales, con un descuento muy importante respecto a los crudos de mejor calidad en los mercados internacionales y son crudos con relativamente altos costos de producción y, sobretudo, altos costos de transformación en productos finales de buena calidad.

3. Mecanismo de captura de renta

Como corolario de lo anterior, existe un muy amplio rango de costos de producción y transformación de las reservas de crudos del país. Si además, mantenemos en mente que, usualmente, los crudos con más bajos costos de producción y transformación son los de mayor precio de mercado y viceversa, la diferencia entre costos y precios será mucho mayor en los crudos de buena calidad que en los de mala calidad. Recordemos ahora, como dijimos en el primer artículo, que la diferencia de rentabilidad debida a las características de los crudos y a sus condiciones en los yacimientos, le corresponde al pro-

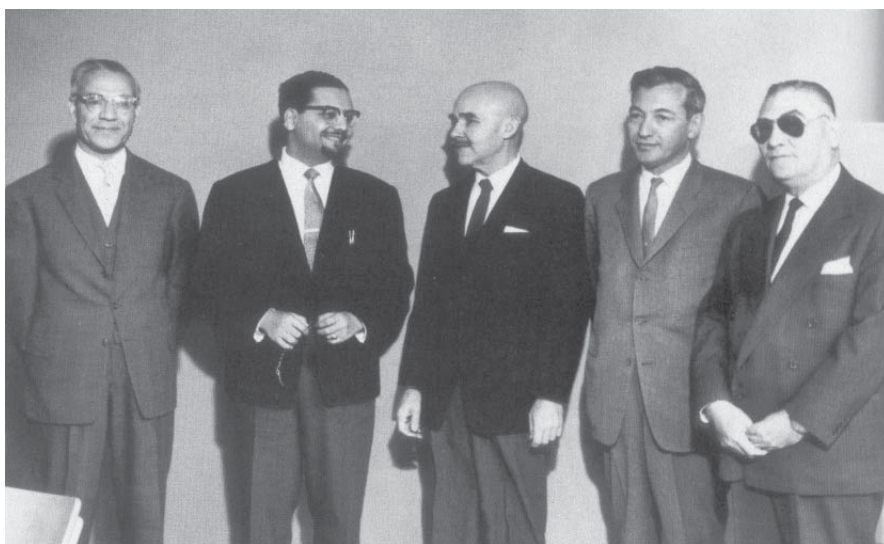


La idea con la cual iniciar este tercer artículo es la relación unívoca que hay entre la orientación de la política petrolera y el diseño y la implantación de las instituciones en las que se materializa esa política.

pietario. Es así como el mecanismo que diseñe e implante el Estado para atrapar una renta que varía debe ser flexible.

La exigencia de un pago porcentual fijo y alto por barril hace no rentable el desarrollo de las reservas de crudo de peor calidad y altos costos, los cuales son los más abundantes en el país. De igual manera, el pago de un porcentaje fijo por barril será incapaz de capturar para el Estado incrementos súbitos en la renta debida a situaciones puntuales de escasez de crudo en el mercado.

Con una tasa de renta fija el Estado pierde por múltiples vías, en primer lugar, se propicia una explotación subóptima de la base de reservas del país tanto al inducir la explotación de crudos más escasos en detrimento de los más abundantes, como por propiciar el abandono temprano de los yacimientos, mucho antes que se disipe su rentabilidad a los precios de mercado. En segundo lugar, una renta fija deja recursos, los cuales en justicia le pertenecen al Estado, en manos del productor, en la eventualidad de una súbita alza de precios.



Aún en el contexto de la OPEP, la oferta del país ha perdido considerable importancia. La producción nacional es apenas alrededor del 10% de la oferta de la Organización. La capacidad de influencia del país en el mercado petrolero internacional ha mermado en forma considerable.

4. Formación de precios del crudo

Los precios del crudo en el mercado internacional siguen una tendencia en el largo plazo con reversión a la media. Esto es, los precios no siguen un camino aleatorio en un análisis de varias décadas, sino una tendencia, con fuerzas de oferta y demanda que hacen revertir los precios a una media, la cual puede ser calculada en forma econométrica. En situación de precios altos, se estimulará la oferta y desestimulará la demanda y se forzará la caída de precios. Por el contrario, precios bajos, harán no rentable y forzarán el cierre de la producción marginal, al tiempo que estimularán la demanda, empujando los precios hacia arriba.

La capacidad de influir los precios internacionales por parte de

nuestro país es muy limitada. Venezuela es un productor muy poco importante para afectar con su acción individual los precios internacionales en forma permanente. La producción venezolana representa hoy día aproximadamente 3.5% de la oferta mundial, un recorte de la producción nacional del 10% representa apenas 0.35% de reducción de la oferta mundial la cual puede ser rápidamente cubierta por otros productores, haciendo en muchos casos irreversible la pérdida de mercado para el país. Aún en el contexto de la OPEP, la oferta del país ha perdido considerable importancia. La producción nacional es apenas alrededor del 10% de la oferta de la Organización. La capacidad de influencia del país en el mercado petrolero internacional ha mermado en forma considerable.

5. Fuente de ingresos fiscales

El sector petrolero se vincula por dos vías a la economía nacional con impactos diferentes tanto en sus multiplicadores de la actividad, como en las consecuencias distributivas y políticas. Por un lado el ingreso fiscal petrolero es la principal fuente de ingresos para el gobierno, representando entre 1/3 y 1/2 del ingreso ordinario del presupuesto. Este ingreso proviene de los impuestos ordinarios y extraordinarios con que se grava al sector petrolero, los últimos para atrapar las rentas que se generan en el sector, descritas a lo largo de estos ensayos.

El ingreso fiscal petrolero puede aumentar por dos vías con consecuencias muy diversas. Una primera es por la vía de aumentar la participación fiscal por barril, la cual tiene un límite en la rentabilidad mínima esperada por las compañías operadoras. Sobrepasado este límite, se desestimula la inversión y se provoca la desinversión en el sector, como lo demuestra la experiencia nacional en los períodos 1960-75 y de 1999 a la actualidad, tal cual describimos en el artículo anterior.

La segunda vía por la cual se puede aumentar la recaudación fiscal petrolera es la de aumentar

la producción, dada una participación fiscal por barril. Si este fuera el caso la única manera que la participación fiscal petrolera se mantenga constante como fracción del Producto Interno Bruto, dados precios y costos relativamente estables, es que la producción petrolera crezca a la misma velocidad que la economía nacional. Lo cual no siempre es posible. Como tendencia de largo plazo, se debería esperar la caída de la contribución fiscal petrolera.

6. La actividad industrial petrolera

La segunda vía por la cual se vincula el sector petrolero a la economía nacional es como demandante de bienes y servicios de origen doméstico. La industria petrolera es por mucho la industria individual que más demanda bienes y servicios en el país. Obviamente, el impacto de estas demandas tendrá que ver con la capacidad de respuesta del resto de la economía: desde el enclave extranjero original, en un país atrasado con poca capacidad de respuesta, a una situación como la actual, en la cual el país provee más de dos tercios de las demandas de la industria, a la situación en los países desarrollados, donde la industria conexas al sector petrolero es una industria de punta en desarrollo tecnológico.

El grado de desarrollo de Venezuela, tanto por la formación de sus profesionales y técnicos, como por la experiencia acumulada después de casi un siglo de producción petrolera en el país, es tal que no sólo la economía puede responder a un vigoroso crecimiento de la demanda del sector petrolero, sino que éste puede ser el inductor de saltos importantes en el desarrollo de la tecnología nacional. La producción de más bienes y servicios, con cada vez mayor valor agregado de alta calidad en términos de sofisticación tecnológica. El país puede y debe explotar el conocimiento acumulado en la producción y transformación de hidrocarburos. Hay que añadir esta ventaja competitiva a la ventaja comparativa que nos da nuestra muy vasta base de reservas de hidrocarburos.

Finalmente, es necesario tener presente que mientras en el país se

explotan y agotan primero los cru- dos de menor costo y mayor calidad, cada vez será –como ha sido– necesario un mayor esfuerzo para producir un barril de crudo, en la medida que se deteriora la base de reservas remanentes. De hecho, este proceso de aumento de trabajo necesario para producir y transformar un barril de crudo, no es una función continua sino discreta con saltos importantes en los costos unitarios. Es decir, un cierto porcentaje de aumento de la producción lleva apareado un aumento de costos – de esfuerzo de trabajo – más que proporcional en los costos unitarios de la producción incremental. Es más, esto es muy cierto aun para mantener la producción en un cierto nivel. En la medida que se agotan los mejores yacimientos, cada vez es más el esfuerzo de mantener la producción a un cierto nivel. En la producción de hidrocarburos, particularmente en provincias maduras como la venezolana, el trabajo, bienes y servicios necesarios para producir una unidad de producto suben más rápidamente que la tasa de producción.

Como corolario de los puntos 5 y 6, el vínculo del sector petrolero con la economía nacional se trasladará en importancia de las demandas que genera el gasto fiscal del ingreso petrolero, a las demandas de la propia industria para mantener y aumentar la producción, como ha sido sin duda el caso en los últimos cuatro lustros. Visto por barril lo anterior es claramente intuitivo, el ingreso fiscal tiende a caer mientras el valor agregado nacional tiende a crecer, en la medida que pasa el tiempo y/o aumenta la producción.

La afirmación anterior tiene importantes consecuencias en términos de la economía política del petróleo en años por venir, en el sentido que los efectos distributivos del ingreso petrolero son distintos si lo gasta el fisco que si lo gasta la industria petrolera. Por un lado, el gasto industrial está menos concentrado y condicionado por aspectos políticos que el gasto del gobierno. Por otro el desarrollo del sector manufacturero, en particular el de relativamente alta tecno-



logía, asociado a la actividad petrolera, tiene un mayor impacto en el aumento de la productividad y diversificación de la economía nacional que el desarrollo de los servicios poco sofisticados asociados mayoritariamente al gasto del gobierno.

Sobre las bases anteriores en el próximo artículo haremos una propuesta de política petrolera para varios lustros y, después, en el último artículo de la serie se propondrá un marco institucional consistente con esa orientación de política y, del contraste con el marco actual, se derivarán las reformas necesarias.

Ramón Espinasa. Ph. D. Cambridge