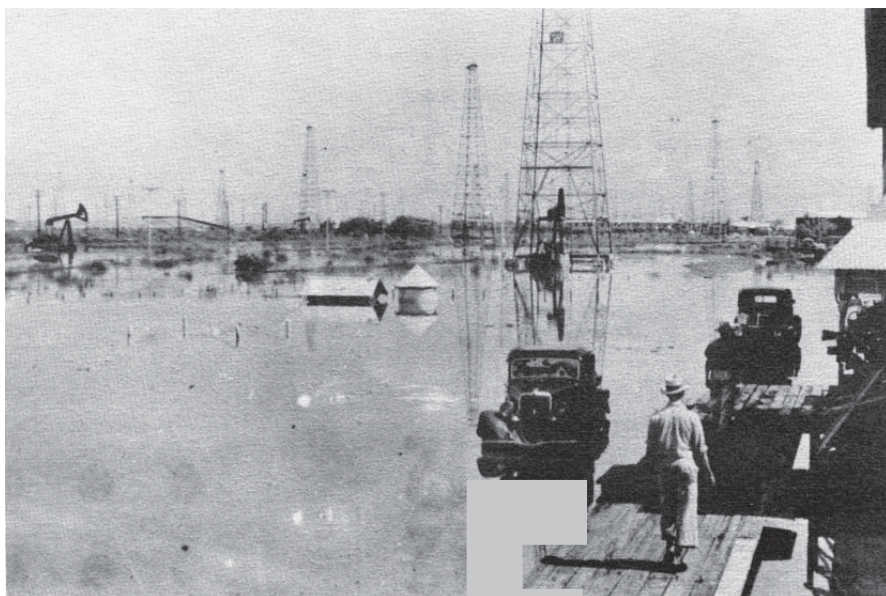


Cuarta parte

La política petrolera

Ramón Espinasa



La política petrolera nacional se orientará a alcanzar metas volumétricas crecientes en el tiempo

Este cuarto artículo lo queremos iniciar resaltando dos pilares metodológicos de la relación entre instituciones, desempeño y política, los cuales hemos desarrollado en los artículos previos y sobre los que se construirán este artículo y el siguiente.

El primer pilar metodológico es que las instituciones del sector petrolero regulan las relaciones entre los dos actores que intervienen en la producción y la transformación de los hidrocarburos: el Estado propietario de las reservas y las compañías que las extraen y las transforman. La relación de fuerzas entre los dos actores ha cambiado a lo largo del tiempo y con ello las características de las instituciones que regulan su relación. De más está decir que las instituciones son entes eminentemen-

te dinámicos y que su acción afecta el desempeño y orientación del sector que regulan y que corregir el rumbo de éste inducirá cambios en las instituciones, en un constante proceso de retroalimentación y transformación. Los ciclos de expansión-contracción del sector petrolero venezolano han sido provocados por las características de las instituciones que en cada momento han regulado el sector, como expresión de la orientación de la política petrolera y de la relación de fuerza entre el Estado propietario y las compañías.

El segundo pilar metodológico tiene en su centro la relación ideología-política-instituciones. Esto es, las instituciones no son neutras. Responden a una orientación de política la cual, a su vez, se sustenta en un sistema de ideas respecto a cómo se entiende y qué se espera de la actividad para la cual se diseña la política. En la conformación de la concepción ideológica de la actividad intervienen elementos objetivos y subjetivos en cuanto a cómo está conformado el sector específico y su relación con el resto de la economía y la sociedad nacionales así como su relación con el contexto internacional. En el caso concreto del sector petrolero, elementos tales como el monto de reservas; cómo se forman los precios en el mercado internacional y cómo y por qué vías se relaciona el sector con la economía nacional, son claves para el diseño de una política petrolera y de las instituciones que permitan materializarla.

Es sobre estos pilares desarrollados en los tres primeros artículos, que dibujaremos los elementos básicos de una política petrolera para el país. Para, en el próximo y último, presentar las instituciones que guiarán la materialización de esta política.

Orientación de Política

La política petrolera la definiremos describiendo sus rasgos básicos en diferentes ámbitos. Entre otros, el origen del capital: si el sector se abrirá a la inversión privada o se reservará al Estado; si se abrirá al capital internacional o se reservará al nacional. La orientación volumétrica: ¿se restringirán volúmenes con el objeto de maximizar el precio y la renta por barril? o se fijarán metas volumétricas, ajustando la renta por barril. La organización de la industria: ¿se manejará como un gran monopolio? o se segmentará por negocios y se inducirá la entrada de empresas de muy diverso tamaño.

Antes de empezar la descripción de la política es bueno recordar dos aspectos que hemos desarrollado en artículos anteriores. Primero, la fijación de la política le corresponde en exclusividad al Estado dado su monopolio de propiedad sobre las reservas. Sin embargo, la implantación puede llevarla a cabo el capital privado o público bajo las restricciones que imponga el Estado propietario. Segundo, las propuestas de política que se hacen a continuación se sustentan, en buena parte, en las bases desarrolladas en el artículo anterior.

1. Orientación Volumétrica

Por las razones que se argumentan a continuación, la política petrolera nacional se orientará a alcanzar metas volumétricas crecientes en el tiempo. Las razones siguientes no están jerarquizadas por la importancia que se les pueda imputar.

La primera consideración para plantear el desarrollo de una política de volúmenes crecientes es la muy vasta base de reservas de hidrocarburos del país, la cual, como dijimos en las bases desarrolladas en el artículo anterior, se pueden considerar infinitas desde un punto de vista práctico. Esto es, la cantidad de reservas no constituye una restricción para la política que se quiera seguir en cuanto al desarrollo de volúmenes en el largo plazo.

La segunda razón para seguir una política de volúmenes es la aserción hecha en las bases de esta política, que el precio del petróleo en el mercado internacional sigue una tendencia con reversión a la media en el largo plazo. Restringir volúmenes para defender una renta por barril, sólo traerá como consecuencia la pérdida de mercados ante otros productores menos eficientes de petróleo o ante otras fuentes menos eficientes de energía.

En el caso específico de Venezuela, la participación actual del país en la oferta mundial es tan pequeña que es muy poco lo que puede hacer para, con su acción individual, afectar los precios que no sea para beneficiar a otros productores. Dicho esto, no se descarta la acción coordinada entre

productores para estabilizar el mercado ante interrupciones coyunturales.

La tercera razón es eminentemente económica. Si el precio sigue una tendencia estable, esto es, el precio futuro en el mediano y largo plazo no va a ser más alto que el precio actual, la estricta lógica económica llama a acelerar la tasa de explotación, para invertir ese activo en actividades con rendimientos positivos. Este punto lo desarrolla Osmel Manzano en su artículo "Tres ideas que merecen replantearse en el pensamiento petrolero", en el Número 65 Aniversario de SIC (N° 660) de Diciembre de 2003.

La cuarta tiene que ver con el ingreso. Si en el mediano plazo los precios siguen una tendencia estable, la única forma de hacer crecer el ingreso petrolero nacional es por la vía de aumentar los volúmenes producidos. De hecho, en el caso específico del ingreso petrolero del gobierno, si tomamos en cuenta el hecho objetivo de que en la medida que se agotan las reservas más productivas y de mejor calidad, el costo de producción y transformación por barril tiende a crecer en el tiempo, y dado un precio con tendencia estable, el ingreso del gobierno por barril tiende a caer en el tiempo, la única forma que el ingreso petrolero del gobierno se mantenga estable o crezca es que la producción aumente, para compensar el menor ingreso por barril.

La quinta razón se refiere al destino del ingreso y su efecto so-



La política petrolera de aumento de la producción será implantada con una creciente participación de empresas privadas, de origen nacional y extranjero.

bre la economía nacional. En la medida que el ingreso incremental venga por la vía de producción adicional y los costos de producción tiendan a subir por barril, una cantidad creciente del ingreso petrolero se destinará a cubrir costos de producción, en términos absolutos y relativos respecto al ingreso fiscal petrolero del gobierno. Esto es, cada vez una fracción mayor de un ingreso creciente, se destinará a adquirir bienes y servicios para producir y transformar en productos el petróleo crudo. Bienes y servicios en su mayor parte producidos en el país.

El ingreso creciente así distribuido tendrá un efecto diferente al gasto de la renta petrolera por parte del gobierno. Como argüimos en las bases de esta política, el gasto de ingreso petrolero en adquirir trabajo, bienes y servicios, con el fin de mantener y aumentar la producción, tendrá un efecto mayor sobre

el aumento de la productividad y la diversificación de la economía nacional que el gasto de renta por parte del gobierno.

La sexta razón es de carácter estratégico y tiene que ver con la ventaja de localización geográfica de la que disfruta Venezuela por su cercanía al principal mercado petrolero mundial, los Estados Unidos, lo cual lo hace su mercado natural. Este país es, por mucho, el primer importador mundial de petróleo; ha triplicado sus importaciones en los últimos quince años y esta tendencia se mantendrá en lustros por venir, en la medida que aumenta el consumo y declina su producción doméstica de petróleo. Venezuela puede plantear una estrategia de mediano plazo de aumento de la producción orientada a suplir una fracción de la creciente brecha energética de los Estados Unidos.

2. Origen del Capital

La política petrolera de aumento de la producción será implantada con una creciente participación de empresas privadas, de origen nacional y extranjero, por las siguientes razones.

En primer lugar el Estado venezolano no es capaz de generar el ahorro necesario para recapitalizar a PDVSA y financiar su expansión en los próximos años. Por un lado, la descapitalización de la empresa estatal en los últimos cuatro años supera los diez mil millones de dólares. Por otro, la inversión necesaria para sostener y expandir la capacidad de producción y transformación del crudo nacional, será superior a los siete mil millones de dólares por año, en años por venir. El Estado venezolano no generará este ahorro y, en todo caso, es momento de repensar el destino del ahorro público ante la ingente necesidad de inversión por parte del Estado en áreas que le son de su exclusiva competencia, como infraestructura de comunicaciones, de servicios y de vivienda básica. Mientras que la inversión en sectores productivos puede y debe ser asumida por el ahorro privado.

En segundo lugar, la inversión necesaria para recapitalizar, consolidar y expandir el sector hidrocar-

buros es de tal magnitud que supera la capacidad de ahorro nacional. La insuficiencia de ahorro nacional presente y futura es particularmente acuciosa cuando se toma en cuenta la descapitalización de la base productiva y de infraestructura del país. Esto es, los niveles de inversión en el país han sido tan bajos en los últimos veinticinco años, en particular en los últimos diez, que una vez que se creen las condiciones políticas y económicas necesarias, la capacidad de ahorro nacional va a ser claramente superada por las necesidades de inversión. Es así como la re-capitalización y expansión de la base productiva nacional, y en particular la petrolera, va a requerir de ahorro e inversión extranjeros. Simplemente el país no va a generar el ahorro necesario para los requerimientos de inversión nacionales.

Los imperativos económicos se van a imponer por encima de las consideraciones de carácter político e ideológico en cuanto al origen del capital para reconstruir, consolidar y expandir la industria petrolera nacional: será necesaria la inversión nacional y extranjera.

Además de las razones que tienen que ver con la insuficiencia de ahorro estatal y nacional, hay otras consideraciones para plantear la apertura del sector a la inversión privada, nacional y extranjera, como parte central de la política petrolera nacional. Así, una tercera razón para una mayor participación privada en la industria petrolera tiene que ver con la capacidad de ejecución de PDVSA. Después de los eventos de los últimos cinco años la capacidad gerencial y de ejecución física de la empresa estatal ha quedado severamente maltrecha.

Para reconstruir y expandir el sector petrolero se hará necesaria capacidad gerencial más allá de la que tiene la propia corporación estatal. Por razones de carácter político es difícil que se pueda regenerar la capacidad gerencial de PDVSA. Es quizás también lo más sano, desde los puntos de vista político, gerencial y humano, que la nueva industria petrolera se regenere a partir de un marco institucional totalmente diferente, con empresas

privadas de diferente tamaño asumiendo el papel que bajo control monopólico tuvo en el pasado.

Una cuarta razón que justifica la apertura del sector petrolero a la inversión privada, en particular la extranjera, es el acceso a tecnología y a mercados. En un país con una dotación de recursos tan abundante, diversa y compleja como Venezuela tiene sentido la presencia de empresas especializadas en técnicas de producción y transformación de distintos tipos de crudos. Por otro lado, la disposición de estos crudos y productos requerirá la existencia y desarrollo de nichos específicos de mercado, con refinerías dedicadas a tomar crudos especiales venezolanos. Esto justifica la integración vertical de ciertas empresas y la presencia en el país de capital extranjero en sí mismo o asociado al capital nacional.

Una quinta y última razón, de este escueto recuento para justificar la presencia de empresas de distinto origen en el sector petrolero venezolano, tiene que ver con la competencia y la eficiencia. En la medida que se separen los roles del propietario del recurso natural y las empresas que lo explotan, el primero podrá inducir la competencia de las segundas en la búsqueda de las mejores condiciones para otorgar acceso a las reservas. Estas condiciones no tienen sólo que ver con el mayor pago por barril de crudo producido sino con otros parámetros, como discutiremos en el próximo artículo. En todo caso la competencia entre productores para tener acceso a las reservas redundará en la mayor eficiencia del sector en su conjunto.

3. Organización de la Industria

La implantación de esta política conlleva una reestructuración a fondo de la organización de la industria petrolera nacional. Lejos del monopolio estatal integrado a lo largo de los distintos segmentos, se plantea no sólo la clara segmentación entre las funciones de la industria: producción; transporte; manufactura y comercialización, sino subdivisiones mayores entre distintos negocios de producción de acuerdo con las características

de los crudos y su localización geográfica. La segmentación funcional y por negocios de la industria dará cabida a muchas empresas de diverso tamaño y origen.

En primer lugar la segmentación funcional de la Industria. Desde un punto de vista legal, administrativo y operativo la industria petrolera se dividirá en distintos segmentos teniendo las empresas aguas abajo de la producción el mismo tratamiento que el resto de las industrias del país. Esto es la manufactura, el transporte, la distribución y la comercialización nacional e internacional serán tratados como actividades comerciales ordinarias, pagando tributos similares al resto del conglomerado industrial y comercial del país.

Aún cuando la organización industrial segmentada y diferenciada está prevista en la legislación vigente, no se pone en práctica, entre otras razones, porque no es fácil imputar precios de transferencia entre segmentos del negocio y, en general, la supervisión fiscal y administrativa es relativamente compleja. Sin embargo, por tratarse de monopolios naturales, la segmentación y apertura a competencia de los distintos negocios de la industria petrolera requiere de una precisa regulación y supervisión para evitar la apropiación de rentas por parte de los operadores. El tema de la regulación y supervisión será central en la propuesta del nuevo marco institucional petrolero que haremos en el quinto y último artículo de esta serie.

La segunda propuesta de reforma de la organización de la industria petrolera es la segmentación de la actividad de producción en distintos negocios, dependiendo de sus rentabilidades. Esto en vista de la diversidad y dispersión geográfica y geológica de los crudos nacionales. Sólo a manera de ejemplo, en el oriente del país coexisten los crudos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco y los crudos livianos en yacimientos muy profundos en la zona de Furrial. En el occidente están los crudos extrapesados en las dos costas del Lago y los muy vastos yacimientos de crudos medianos en el Lago. Además de los yacimientos en Barinas.

Se pueden identificar al menos cinco negocios con rentabilidades muy diferentes y que por lo tanto requerirán de tratamiento fiscal diferenciado.

El Estado propietario de las reservas tiene el derecho y el deber de reclamar para sí la renta diferencial que se deriva de más bajos costos de producción y transporte o por mayores precios, debido los unos a las condiciones de los crudos en los yacimientos o su localización geográfica, los otros a la calidad de los crudos. Por ello los diferentes negocios de producción deben tener tratamientos diferen-



Los imperativos económicos se van a imponer por encima de las consideraciones de carácter político e ideológico en cuanto al origen del capital para reconstruir, consolidar y expandir la industria petrolera nacional: será necesaria la inversión privada nacional y extranjera.

ciados. Una tasa de regalía única y alta dejará por fuera los negocios menos rentables de crudos de peor calidad y/o más altos costos de producción, los cuales son los que más abundan en el país. Una política errada conllevará una masiva pérdida de creación de riqueza en el país. Este tema será de nuevo abordado en el próximo y último artículo de esta serie.

Ramón Espinasa. Ph. D. Cambridge