

Los dos mundos petroleros de América Latina

RAMÓN ESPINASA ■ Profesor adjunto de la Universidad de Georgetown

En los últimos quince años pueden distinguirse dos grupos de países productores de petróleo en América Latina: los que han sabido aprovechar a plenitud la expansión del mercado petrolero internacional y los que, paradójicamente, en medio del mismo auge, han visto mermar su inversión y producción.

EL PRIMER ELEMENTO clave para describir el marco institucional que regula el funcionamiento del sector petrolero es la propiedad estatal-nacional de las reservas de hidrocarburos. Como propietario, el Estado nacional tiene el derecho soberano y la obligación de administrar la explotación de las reservas. Este derecho de propiedad sobre las reservas puede ser ejercido de dos modos: (1) con la producción monopólica de las reservas por medio de una empresa de propiedad estatal y (2) con la delegación de la administración de las tierras con potencial hidrocarburífero en un organismo regulador no-operador, que abre las tierras petroleras a licitación para ser desarrolladas por empresas públicas o privadas en las mejores condiciones para el país. Ambas formas de ejercicio del derecho de propiedad del Estado están presentes en América Latina.

Un primer grupo de países está constituido por aquellos en los que el Estado se reserva el monopolio de explotación de las reservas, mediante una empresa de su propiedad. México, Venezuela y Ecuador forman este grupo. En el caso de México, por mandato constitucional, el Estado mantiene el control monopólico de la producción de hidrocarburos

El desempeño del sector petrolero en los países que siguieron el modelo noruego es mucho mejor que el de los países que se han aferrado a la explotación monopólica estatal

por medio de Pemex. En Venezuela la constitución prescribe el monopolio de Pdvsa sobre las operaciones o el control mayoritario (en el caso de las empresas mixtas). En Ecuador, Petroecuador tiene el control monopólico de los campos más prolíficos y el gobierno ha mantenido en años recientes una permanente presión fiscal y operacional sobre las empresas privadas en campos marginales, hasta hacerlas desistir de aumentar su capacidad de producción.

En un segundo grupo de países el Estado ejerce el monopolio de propiedad sobre las reservas mediante la regulación de su explotación por parte de un organismo no-operador que abre a licitación los territorios con potencial de contener hidrocarburos, a compañías nacionales e internacionales, privadas y públicas. Las áreas son otorgadas al mejor postor según distintos parámetros, entre ellos la participación del Estado propietario en el excedente, la inversión y la producción por encima de lo mínimo exigido por el organismo o el contenido de bienes y servicios de origen nacional en el proceso de producción. Estos países son Brasil, Colombia y Perú. El organismo regulador de Brasil, la Agencia Nacional de Petróleo, se creó en 1997; la de Colombia, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, en 2005; y en el caso de Perú, Perupetro, en 1993. En estos países las empresas petroleras estatales —Petrobras, Ecopetrol y Petroperú— coexisten con empresas privadas y estatales, nacionales y extranjeras.

El desempeño se define como la respuesta de la industria a los precios. En un país petrolero sin barreras a la inversión se debería esperar que el número de taladros activos, como mejor aproximación a la inversión, fluctuara con el precio, con un rezago por consideraciones de logística e ingeniería. La producción de petróleo también debería fluctuar con el número de taladros activos, con un atraso adicional debido a los tiempos de perforación y construcción de la infraestructura de disposición. La producción debería responder de este modo a las fluctuaciones del precio.

Durante los últimos quince años los dos grupos de países han respondido desigualmente a los precios en el mercado petrolero. Esta tendencia se reforzó con la reacción que siguió al cambio estructural que comenzó a finales de 2002, cuando los precios se multiplicaron por más de tres hasta 2008 y han permanecido en ese nivel. Se debería esperar que, por el salto cuántico permanente del precio, la actividad de taladros y la producción reaccionaran proporcionalmente.

Los países del primer grupo —México, Venezuela y Ecuador— muestran una reacción paradójica: después de 2002, la producción, lejos de incrementarse, cae, mientras que se triplica el precio. Para el grupo en su conjunto la producción cayó aproximadamente catorce por ciento o un millón de barriles diarios (Mbd): de 7,1 Mbd a 6,1 Mbd entre finales de 2002 y comienzos de 2012. La caída de la producción ha sido consecuencia de poca inversión, insuficiente incluso para mantener la producción. Para los tres países, la actividad de los taladros se mantuvo esencialmente constante a lo largo del período, lo que impide compensar la declinación natural de la producción, lo que explica la caída.

El segundo grupo de países —Brasil, Colombia y Perú— sí muestra una reacción positiva a la triplicación del precio. Los tres países, en conjunto, incrementaron su producción en cincuenta por ciento (de 2,2 Mbd a 3,3 Mbd). Este considerable aumento de la producción fue la consecuencia de que, durante el período, se multiplicó por cuatro el número de taladros activos: un aumento en la inversión más que proporcional al aumento del precio.

Inversión, desempeño y marco institucional

Como en la mayoría de los proyectos en actividades extractivas, la inversión en el sector petrolero tiene características singulares: se hace al principio de las operaciones, es muy cuantiosa, los períodos de maduración son largos, es específica (dedicada solamente a actividades petroleras), es riesgosa desde un punto de vista geológico (no hay garantía de conseguir hidrocarburos) y dada la presencia de rentas (si la inversión es exitosa, el precio de venta es muy superior a los costos de producción) su distribución entre la empresa operadora y el Estado propietario de las reservas es causa de permanente tensión, lo cual hace que la inversión sea inestable por razones políticas. La tensión en la distribución de

la renta en muchos casos ha llevado a la expropiación de los activos de la operadora por parte del Estado que, como propietario, reclama la totalidad del excedente en la operación por razones nacionalistas.

Los riesgos del proceso de extracción ayudan a explicar lo complejo de invertir en el sector petrolero. La magnitud del capital, especificidad y recuperación a largo plazo, más los riesgos geológicos y políticos, implican que los inversionistas sean cautos al financiar este tipo de proyectos. Que la empresa estatal pueda hacer uso en forma predecible del excedente, para mantener y aumentar la producción, será condición necesaria para responder a la ampliación del mercado señalada por el alza del precio. Para los inversionistas privados el contar con un marco institucional creíble y robusto será necesario para aportar dinero.

México, Venezuela y Ecuador

En estos países, la inherente tensión entre el productor y el propietario ocurre al interior del Estado, entre la empresa petrolera nacional y el gobierno. La relación siempre estará a favor del gobierno, como centro del poder político del Estado. Estos países se caracterizan por una gran discrecionalidad en la distribución del ingreso, en la que el gobierno se lleva siempre la mejor parte. La mayor tajada de la renta se justificará por el destino del gasto, atado a ganancias políticas de corto plazo. Este gasto siempre se considerará prioritario, por encima de la inversión petrolera, con períodos de pago más largos.

La distribución discrecional del gasto a favor del gobierno deja a la empresa estatal sin el ahorro necesario para financiar sus inversiones. Además, la incertidumbre en cuanto al ingreso futuro, dado el carácter discrecional de su distribución, previene a la empresa estatal de acometer grandes inversiones multianuales. En algunos casos se llega a endeudar a la empresa estatal para transferir recursos al gobierno, más allá del excedente petrolero presente.

El peor desempeño del sector en estos países también responde a la injerencia del gobierno en el manejo de la industria petrolera. En forma creciente, la gerencia de la empresa se seleccionará por fidelidades partidistas y no por méritos profesionales. La compañía es desviada de sus funciones petroleras, forzada a asumir cada vez más responsabilidades que no le son propias hasta llegar a convertirse en el brazo operativo del gobierno. Finalmente, en todos estos países se subsidia el precio de los combustibles en el mercado interno, lo que fuerza a la empresa estatal a asumir el costo del subsidio sin compensación, a expensas de sus ganancias y potencial inversión.

Brasil, Colombia y Perú

En los países del segundo grupo, el Estado se compromete en forma contractual con las empresas privadas y la empresa estatal, lo que minimiza una posible acción discrecional del gobierno contra el sector petrolero. El organismo regulador está integrado por personal especializado, que actúa para lograr la óptima explotación del recurso propiedad del Estado y para asegurar la recepción de la parte acordada de la renta según los contratos y las leyes. Al estar integrada por personal técnico especializado, el organismo puede actuar como amortiguador entre el gobierno y las empresas petroleras, y minimizar la tensión entre las partes. Al limitarse legalmente la discrecionalidad del gobierno, las empresas invierten en función de la rentabilidad esperada; además, planifica y ejecutan sus inversiones en períodos multianuales de acuerdo con sus escenarios de ingresos, sin temer cambios institucionales.

Quizá la institución más beneficiada por este arreglo institucional sea la empresa estatal, la cual, al firmar en condiciones similares a las de las empresas privadas, queda protegida de hecho de la acción discrecional del gobierno. La empresa estatal está forzada a competir con las privadas, y será en beneficio del Estado que la empresa opere con exigentes estándares de eficiencia. La empresa estatal se comportará con la eficiencia típica de una empresa privada del sector o correrá el riesgo de perder sus operaciones. El nombramiento y la promoción del personal se basarán en su mérito. La empresa se ocupará de formar los mejores profesionales, desde una perspectiva técnica con una visión de largo plazo. Finalmente, en estos países no hay subsidios a los precios de los combustibles en el mercado interno y, si lo hubiera, sería a expensas de las cuentas fiscales, a fin de no afectar el desempeño de la empresa estatal.

México, Venezuela y Ecuador muestran una reacción paradójica: después de 2002, la producción, lejos de incrementarse, cae, mientras que se triplica el precio

ca con una visión de largo plazo. Finalmente, en estos países no hay subsidios a los precios de los combustibles en el mercado interno y, si lo hubiera, sería a expensas de las cuentas fiscales, a fin de no afectar el desempeño de la empresa estatal.

La mejor práctica

La experiencia latinoamericana de los últimos tres lustros es el mejor laboratorio para estudiar la relación entre las instituciones estatales y el desempeño de la economía. Los países con un desempeño económico exitoso han mostrado instituciones sólidas, respetadas y predecibles, que hacen acatar las reglas del libre juego económico, y han administrado a favor de la nación la dotación de recursos naturales que les pertenece.

El arreglo institucional que promueve la participación privada, nacional y extranjera, en competencia con la empresa estatal, bajo la regulación y la supervisión de un organismo no-operador, en defensa de los mejores intereses del Estado, se ensayó en primer lugar en Noruega. Este modelo fue copiado por Perú, Brasil y Colombia.

El desempeño del sector petrolero en los países que siguieron el modelo noruego es mucho mejor que el de los países que se han aferrado a la explotación monopólica estatal.

El modelo de apertura y competencia ha permitido aprovechar a plenitud la expansión del mercado petrolero internacional en la última década. Esto fue posible porque la apertura se tradujo en llegada de capitales para financiar el sector de hidrocarburos, el cual también vio ampliar su capacidad de ingeniería y acceso a tecnología. Además, la competencia ha estimulado la búsqueda de eficiencia del sector en su conjunto.

Quizá los dos mayores beneficios del modelo noruego sean (1) el efecto multiplicador sobre el aparato productivo nacional de la expansión del sector petrolero, con efectos positivos sobre la productividad total de la economía, para lo cual es importante que entre los parámetros licitatorios se incluyan la compra de bienes y servicios de origen nacional y acuerdos de transferencia de tecnología; y (2) la concentración de los esfuerzos de la empresa petrolera estatal en las actividades que le son propias; de esta forma, la empresa queda protegida, se puede desarrollar en forma sana y acceder a las ganancias (según parámetros licitatorios estrictamente comerciales) y puede planificar sin estar sujeta a cambios bruscos en las reglas de juego. El excelente desempeño de Petrobras, Ecopetrol y Petroperú en años recientes así lo atestiguan. ☐