

Ahorro petrolero para un Estado benefactor

Pedro Luis Rodríguez Sosa y Jean-Paul Leidenz Font

Centro Internacional de Energía y Ambiente, IESA

Todo país receptor de unos cuantiosos ingresos por concepto de exportación de recursos naturales debe decidir cuánto gastar y cuánto ahorrar. No existe una solución óptima aplicable a todos los países. La que se elija debe ajustarse a la realidad sociopolítica y a las capacidades institucionales de cada país. ¿Cuáles argumentos justifican el ahorro de buena parte del ingreso petrolero en el caso venezolano? Partiendo de la propuesta de Rodríguez y Rodríguez (2012) una solución consiste en unir un fondo de ahorro con una regla de ingreso permanente que permita financiar de manera sostenida programas específicos en áreas tales como salud y educación.

¿Por qué ahorrar?

En un país con altos índices de pobreza y desigualdad parecería contradictorio promover el ahorro de una parte importante del ingreso petrolero. El bajo nivel inicial de capital, sea físico o humano, promete un alto retorno a la inversión, particularmente en bienes públicos, así como en educación y salud. Dada esta ineludible realidad, ¿qué razones hay para ahorrar?

Como la explotación de crudo es una liquidación de activos de la república, no parecen existir excusas para limitar el aprovechamiento de tal recurso a las generaciones presentes, ni restringir su poder de decisión sobre cómo y en qué invertir. Si se parte de consideraciones de eficiencia intergeneracional, parece deseable invertir una porción de esos ingresos con criterios conservadores sobre activos líquidos, a fin de dar cabida a las preferencias de las generaciones venideras (García, Rodríguez y Villasmil, 2009). Además, existen consideraciones económicas y políticas que vale la pena analizar con mayor detalle.

La estabilización de la economía

Desde el punto de vista estrictamente económico, el ahorro es necesario por dos razones: (1) estabilizar la economía de manera efectiva y (2) atenuar la sobrevaluación y su impacto sobre el aparato productivo nacional. Aunque el mecanismo por excelencia para enfrentar la volatilidad del precio del

petróleo es un fondo de estabilización, las dificultades para predecir el precio del petróleo implican que, en la práctica, todo fondo de estabilización efectivo tiene asociado un componente de ahorro. Por su parte, la sobrevaluación se debe a la brecha que se crea entre oferta y demanda agregada, por un súbito aumento de esta última, como consecuencia de un aumento repentino en el gasto público alimentado por petrodólares (Hausmann, 1992).

Una economía rentista que carezca de mecanismos de ahorro sufrirá de mayor riesgo país, con consecuencias previsibles sobre las tasas de retorno exigidas por los inversionistas, que limita su potencial crecimiento. Al reducir la cantidad de recursos que ingresan a la economía, el ahorro permite evitar los cambios súbitos en la demanda, lo que brinda mayor tiempo de reacción a la oferta y suaviza los movimientos de la tasa de cambio y del gasto público.

La maldición de los recursos naturales

Un tema muy estudiado por los investigadores de la economía política es la llamada «maldición de los recursos naturales» (Ross, 2001). Los países con abundancia de hidrocarburos tienden a desarrollar instituciones políticas débiles, en tanto existe mucha independencia fiscal del Estado frente al ciudadano. En la medida en que esto ocurra, la ciudadanía reclamará con menor fuerza la rendición de cuentas y la eficiencia del gasto público (Monaldi, 2007).

La teoría económica diría que, dado un bajo nivel inicial de capital, la inversión interna obtendrá un alto retorno, lo cual sugiere utilizar una mayor proporción de los recursos internamente. Ahora bien, puede sobrestimarse tal retorno si no se considera el contexto institucional. En países con instituciones débiles, el retorno efectivo de la inversión pública es menor, debido al uso de recursos con propósitos clientelares y a la pérdida por corrupción y cacería de rentas. Ello, sin embargo, no sugiere necesariamente un mayor ahorro como solución política, sino cambiar el vehículo de inversión: pasar del sector público al privado.

Mecanismos de ahorro y asignación directa del ingreso petrolero

El concepto de renta permanente, planteado por Milton Friedman en 1957, permite esbozar propuestas de políticas públicas innovadoras con respecto al manejo del ingreso petrolero. Según esta hipótesis, el consumo de un hogar varía en función de su ingreso permanente y no por variaciones temporales del ingreso inmediato. Si se aplica tal hipótesis al ingreso petrolero, el consumo debería limitarse a la anualidad del valor presente del ingreso fiscal petrolero esperado.

Esto puede lograrse mediante un fondo de ahorro. El objetivo central consiste en acumular una porción de la recaudación fiscal petrolera en fondos con propósitos etiquetados, hasta lograr una cantidad de recursos que permita financiar tales propósitos con el retorno neto generado por el fondo. En efecto, ello facilitaría afrontar las consecuencias de menores ingresos fiscales al funcionar como red de soporte social.

Existen ejemplos de implantación de este tipo de fondos. Uno reciente fue llevado a cabo en Santo Tomé y Príncipe (Segura, 2006). El funcionamiento del fondo permitiría alcanzar un retorno permanente de 91,9 millones de dólares en veinte años, si se comienzan a realizar depósitos incrementales de ingresos petroleros desde 2013. A pesar de ser una buena iniciativa, el caso de Santo Tomé entraña problemas de economía política inherentes a todo fondo de ahorros. Por ejemplo, en 2007 el gobierno central intentó extraer recursos del fondo para saldar deuda con Nigeria, hecho expresamente prohibido por ley.

En respuesta a estos obstáculos se ha propuesto atar los fondos de ahorro a mecanismos de entregas directas. Un ejemplo emblemático es el caso del Fondo Permanente de Alaska. Una variante de este tipo, adaptada al caso nacional, es la presentada por Rodríguez y Rodríguez (2012). Según esta propuesta, el fondo estaría a nombre de los venezolanos en cuentas de ahorro personalizadas, con posibilidad de usar parte de los ingresos para gastos de corto plazo y dejar un remanente que estaría disponible a partir de la edad de retiro.

Algunas simulaciones permiten ilustrar el funcionamiento hipotético de fon-

dos de ahorro con propósitos etiquetados, basados en la idea de renta permanente. Se escogió atender la educación preescolar y el financiamiento del sistema de salud, como áreas de política pública; en particular, el financiamiento de un seguro de salud personal, universal y no contributivo, así como un plan nacional de cupones preescolares.

Educación preescolar financiada con petróleo

Estudios recientes sobre desarrollo económico atestiguan la conveniencia de atender los sectores más pobres de la población a temprana edad (Heckman, 2008). El argumento teórico central hace hincapié en la relevancia de las habilidades tempranas relacionales, no cognitivas, para el desempeño económico y social de los individuos.

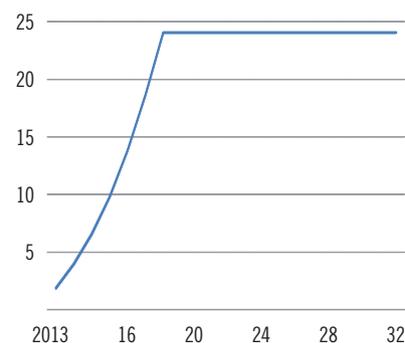
La realidad de un hogar pobre en Venezuela implica, usualmente, inestabilidad familiar con madres solteras y ausentes por motivos laborales. La falta de estímulos para el desarrollo de capacidades se torna evidente, por lo que convendría contar con centros de cuidado y educación preescolar. Aprovechar la competencia privada, con su característica eficiencia, en la provisión de tal servicio parece deseable. Así, convendría otorgar cupones mensuales destinados a financiar la atención preescolar en centros de cuidado para las familias de menores recursos.

Constituir un fondo con aportes anuales de 2,2 millones de dólares, durante once años, permitiría financiar cupones equivalentes a 1.187 dólares anuales, destinados a familias en situación de pobreza. El costo anual del programa equivaldría a 1,1 millardos de dólares o 0,78 por ciento del producto interno bruto (PIB) real de 2011. En la simulación se supuso una producción de crudo de tres millones de barriles por día, un consumo interno equivalente al presente y un precio promedio de noventa dólares por barril. El retorno esperado del fondo se calculó en tres por ciento, con depósitos anuales equivalentes al cinco por ciento de los aportes a la nación realizados por la industria. Se consideró la tendencia histórica desde 2004 de reducción de los índices de pobreza, reportada por el Instituto Nacional de Estadística.

Tomando en cuenta el crecimiento esperado de la producción de crudo, según los planes de desarrollo para el sector, se realizó una segunda simulación con aportes y precios crecientes. En tal caso, el monto óptimo de recursos acumulados se lograría en nueve años.

Cupones de educación preescolar, 2013-2032

(miles de millones de dólares)



Considerando el envejecimiento secular de la población, tal financiamiento se lograría de forma permanente una vez alcanzado el monto óptimo de recursos.

Un seguro universal de salud

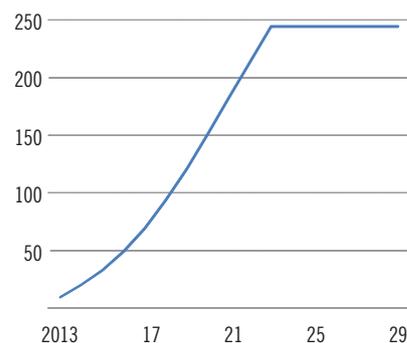
La segunda propuesta de política pública, basada en el financiamiento permanente con el retorno neto de fondos petroleros, consiste en un seguro universal de salud. En términos generales, un seguro universal de salud no contributivo permitiría ganancias de eficiencia, porque se agrupa un número mayor de participantes: al contar con mayor proporción de personas sanas, disminuye el riesgo, para las aseguradoras, de tener que pagar la cobertura. El efecto es la disminución del precio de las pólizas.

Los supuestos de escenarios petroleros permanecen inalterados, salvo que en este caso los depósitos anuales equivalen a 25 por ciento de los aportes a la nación realizados por la industria. La póliza propuesta constaría de una cobertura de cuidado médico equivalente a 35.000 bolívares y un seguro de maternidad de 23.384 bolívares con una prima anual de 2.836 y 3.320 bolívares, respectivamente. El costo promedio equivaldría a 394,25 dólares por habitante, si se considera que solo la población femenina recibe cobertura por maternidad y si se toma como referencia una tasa de cambio de 9,6 bolívares por dólar. El costo anual total del programa alcanzaría 7,48 millardos de dólares o el equivalente a 5,29 por ciento del PIB de 2011.

En el primer caso se lograría el monto óptimo de recursos en diez años y en el segundo tardaría 16 años lograr el mismo resultado. Este hecho sugiere la necesidad de coordinar las políticas de fondos de asignación directa con los planes de desarrollo de la industria, dado que son propuestas de largo plazo muy dependientes de las decisiones de producción adoptadas.

Fondo para financiar un seguro universal de salud, 2013-2029

(miles de millones de dólares)



Construir un Estado de bienestar social

Una oportunidad dorada para el país la constituye la posibilidad de crear un Estado de bienestar social aislado de la inestabilidad del mercado energético mundial, capaz de acercar la riqueza petrolera a los venezolanos aprovechando la fuerza competitiva del sector privado. Diseñar programas de asistencia social, financiados de la forma expuesta, permitiría superar muchos obstáculos institucionales que han impedido históricamente el funcionamiento adecuado de políticas públicas similares: hacer al ciudadano dueño de la renta petrolera, potenciar el crecimiento económico con inclusión social y dar estabilidad al gasto público, todo por medio de un solo mecanismo. Mucho queda por investigar. Sirva este ensayo como invitación para entrar en una ventana de oportunidades, única, en el diseño de políticas públicas. ■

REFERENCIAS

- Friedman, M. (1957): *A theory of the consumption function*. Princeton: Princeton University Press.
- García Osio, G., R. Rodríguez Balza y R. Villasmil Bond (2009): «Ajuste y solvencia fiscal de largo plazo: el caso de Venezuela». W. Easterly, G. García Osio y D. Yuravlivker (eds.): *¿Tesoros o bombas de tiempo? El patrimonio global del sector público en Colombia, Ecuador y Venezuela*. Caracas: Ediciones IESA.
- Hausmann, R. (1992): *Shocks externos y ajuste macroeconómico*. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- Heckman, J. J. (2008): «Schools, skills, and synapses». *Economic Inquiry*. Vol. 46. No. 3.
- Monaldi, F. (2007): «Petróleo, instituciones y democracia». *SIC*. No. 700.
- Rodríguez, P. L. y L. R. Rodríguez (2012): *El petróleo como instrumento de progreso*. Caracas: Ediciones IESA.
- Ross, M. L. (2001): «Does oil hinder democracy?». *World Politics*. Vol. 53. No. 3.
- Segura, A. (2006): «Management of oil wealth under the permanent income hypothesis: the case of Sao Tome and Principe». *IMF Working Papers*. No. 06/183. Washington: International Monetary Fund. ■