

Evaluación y revisión histórica

Auge y caída de la productividad petrolera

Osmel Manzano*



DIARIO REPÚBLICA

El sector petrolero tiene algunas características particulares: es extremadamente capital-intensivo, es necesario hacer casi toda la inversión al comienzo del proyecto, es 'específico' y se requiere un período relativamente largo para recuperar la inversión

¿Es la producción petrolera venezolana alta o baja? Una forma de verla es históricamente. Como se aprecia en el gráfico 1, la producción aumentó hasta 1973. Inmediatamente después casi colapsa totalmente y no fue sino hasta después de 1986 que comenzó a aumentar de nuevo. La producción actual de petróleo está por debajo del nivel de 1973. Por supuesto, esto indicaba una importante caída en la producción petrolera per cápita, representada por una línea gris en el gráfico. La producción petrolera per cápita disminuyó desde 1962 hasta 1985. Desde ese momento ha aumentado, pero aún es más baja que el promedio del período. En el 2012 la producción per cápita era 45,7 % más baja que en 1976 (y 76,7 % más baja que la más alta histórica en 1957). Asimismo, la producción de petróleo promedio per cápita en los noventa fue 67 % más baja que en los sesenta.

¿Por qué se da esta caída de la producción de petróleo? Dada la naturaleza de la producción petrolera, un sector capital-intensivo, un primer enfoque sería una mirada a la inversión en el sector. Como se argumenta en Manzano (2013)¹, los aumentos en la producción están vinculados a aumentos importantes en inversión en el sector petrolero. Por consiguiente, para explicar el desempeño de la producción petrolera, se debe estudiar la inversión.

El sector petrolero tiene algunas características particulares. Como hemos mencionado es extremadamente capital-intensivo. Además, es necesario hacer casi toda la inversión al comienzo del proyecto; es *específico* y se requiere un período relativamente largo para recuperar la inversión². Por lo tanto, además de las determinantes normales de una inversión, (costo de capital, rentabilidad,

Revisar la historia allí descrita llevaría más que este artículo; pero, para resumir, lo que se evidencia es la poca capacidad de reacción de la política petrolera a los cambios en el contexto internacional.

etcétera) el sector es sensible a las reglas institucionales que lo rodean y, en particular, a la estabilidad de esas instituciones. Normalmente la regla institucional que ha sido utilizada para explicar la evolución del sector petrolero venezolano es el trato fiscal del sector, en particular debido a las *rentas* importantes asociadas con él³, y dado que en países como Venezuela el gobierno es dueño del recurso y el sistema fiscal se usa para ejecutar dos tareas: la función regular de recaudación de los ingresos, y para recaudar las rentas del recurso.

En el trabajo citado anteriormente, esta distribución de las rentas entre el gobierno y los productores pareciera haber jugado un papel importante en el desarrollo de la inversión. La historia venezolana está caracterizada por ciclos de expansión y colapso de la inversión asociados a los cambios en la presión fiscal sobre el sector. Los aumentos en la inversión están asociados a la disminución del reclamo del gobierno sobre las ganancias, mientras que las caídas se relacionan con aumentos de la participación del gobierno.

¿Ha sido óptima esta sucesión de ciclos? Una forma de evaluar esta política es tomando la perspectiva de manejo del petróleo como activo. El petróleo puede ser visto como un activo que tienen los venezolanos en el subsuelo. El Estado, como representante de los venezolanos, puede decidir en ciertos momentos que es mejor dejarlo en el suelo o, alternativamente, puede decidir extraerlo y la pregunta es cuál es el mejor manejo de ese activo. Dado que preci-

samente, la decisión es entre cuánto dejar en el suelo y cuándo vender, la variable clave a entender es la extracción.

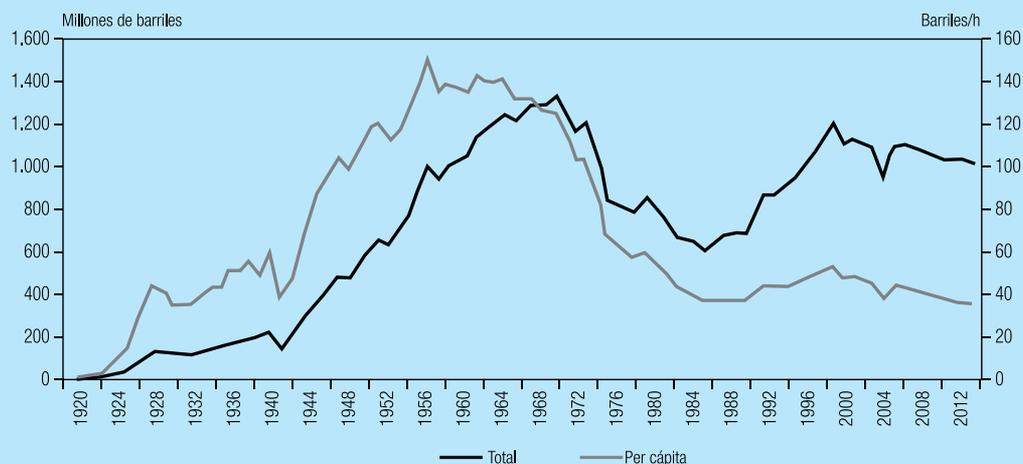
Esta evaluación de la extracción aun no nos dice si las decisiones de manejo del activo fueron adecuadas. La misma hay que compararla con respecto a un activo financiero, de dejar el petróleo en el subsuelo⁴. Como se argumenta en Manzano (2009b), al hacer esta evaluación, solo entre 1954 y 1961, la política sería coherente con una estrategia de buscar la maximización de los rendimientos financieros. Similarmente, entre 1979 y 1984. Ambos periodos se caracterizan por una caída de la extracción. Por lo tanto, solo podemos ver evidencia clara de que el manejo de la política petrolera ha seguido una racionalidad de manejo óptimo de un activo en aproximadamente once años de los últimos sesenta años.

Esto nos lleva a revisar la historia detrás de las decisiones de política petrolera. En Manzano (2009b) se revisa esta historia y se divide en cuatro periodos:

- Descubrimiento y *boom* (1914-1958).
- El fin de la ventaja comparativa (1958-1973).
- Cambio en el contexto internacional (1973-1988).
- Puntos de vista políticos intactos en un contexto internacional cambiante (1989-1998).

Revisar la historia allí descrita llevaría más que este artículo; pero, para resumir, lo que se evidencia es la poca capacidad de reacción de la política petrolera a los cambios en el contexto internacional. Las decisiones de política es-

Gráfico 1. Producción petrolera



Fuente: Baptista (2002), INE, y OPEP.

...se requiere una importante suma de inversión para expandir el sector y atraer la inversión; las reglas fiscales establecidas cuando la política petrolera era guiada por el principio de preservación, tuvieron que ser cambiadas. Como se ha expuesto, se dieron algunos cambios, pero no fue suficiente.

tuvieron fuertemente influenciadas por el debate ideológico, en particular luego del comienzo de la democracia.

Simultáneamente, al comienzo de la era democrática sucedieron importantes cambios en los mercados petroleros. Como argumenta Manzano (2009a), otros futuros productores de lo que se convertiría en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se estaban imponiendo como grandes jugadores en el mercado. Más aún, Venezuela estaba en relativa desventaja con esos países. En particular, los costos eran más altos. En este contexto, el nuevo régimen democrático presionó para impulsar un importante principio orientador de la política petrolera: *la preservación*.

El principio de preservación se basaba en la noción de que el petróleo es un recurso escaso de gran valor y, por ende, Venezuela tenía que minimizar su extracción para resguardarlo para el futuro. Aún antes de asumir el gobierno, las fuerzas pro-democráticas acusaron a los gobiernos autoritarios de la primera mitad del siglo veinte de *regalar* el petróleo venezolano, y esto se convirtió en una plataforma política relativamente exitosa. Una vez que la democracia se estableció, se convirtió en una guía principal para los diferentes gobiernos.

Este principio de preservación tuvo como resultado dos tipos de políticas: primero hubo un aumento de la participación del gobierno sobre los ingresos de ese sector. La segunda política fue la de *no más concesiones*. Las concesiones otorgadas después de la ley de 1944 tenían establecido que expiraban en 1983. El gobierno anunció que no iban a otorgar más concesiones y aquellas pautadas para expirar en 1983 no serían renovadas.

En el trabajo citado se argumenta que no necesariamente con estas políticas inicialmente se estaba afectando la inversión. Adicionalmente, el periodo 1961-1971 si bien no se puede evaluar positivamente desde el punto de vista de manejo del activo, tampoco se puede evaluar negativamente⁵. Sin embargo, lo que no queda claro es la política luego de 1971, año a partir del cual la relación entre las compañías petroleras y el gobierno comenzó a deteriorarse significativamente, como se explica en el trabajo.

Una vez pasado este periodo, cuando las circunstancias del mercado cambian, esta orientación de la política petrolera continúa a pesar de que ya no tiene racionalidad económica. Luego que dos

crisis sucesivas en el Medio Oriente (la guerra del Yom Kipur y la guerra Irán-Irak) mostraron lo estrecho del mercado petrolero, los países importadores de petróleo tomaron medidas importantes para aumentar la eficiencia energética y así poder reducir su dependencia del crudo. Rápidamente el mundo se hizo menos intensivo en su uso. Además, las compañías petroleras comenzaron a aumentar su búsqueda fuera de la OPEP. Para 1986 había reservas que representaban 27 % de las reservas disponibles en 1980. De esos aumentos, 55 % estaba fuera de la OPEP.

En este nuevo contexto que implicaba una expansión de la extracción, las decisiones se tomaron de manera lenta. En primer lugar se le permitió a Pdvsa invertir y endeudarse para hacerlo. Sin embargo, esta inversión no era suficiente y además generaba problemas de financiamiento al fisco (por la competencia de Pdvsa). Es apenas en los noventa cuando se reconoce la necesidad de traer capital extranjero para invertir pero, como demuestra Manzano, aun este esfuerzo fue insuficiente para lo que estaba ocurriendo en el contexto internacional.

Venezuela es un país menos productivo en el sector petrolero que otros países. Dada esta situación se requiere una importante suma de inversión para expandir el sector y atraer la inversión; las reglas fiscales establecidas cuando la política petrolera era guiada por el *principio de preservación*, tuvieron que ser cambiadas. Como se ha expuesto, se dieron algunos cambios, pero no fue suficiente.

¿Qué ha pasado luego de 1998? Este trabajo no tiene la tarea de entender las circunstancias que llevaron al proceso Constituyente de 1999 y la instalación de lo que se conoce como la revolución bolivariana. Adicionalmente este proceso es relativamente joven, al menos para el estudio de su historia, como para hacer un análisis del mismo.

Por otro lado tiene bastantes implicaciones en distintos ámbitos que escapan el alcance de este estudio. Por lo tanto, nos enfocaremos en el tema petrolero y haciendo más que todo un análisis de las posibles implicaciones de las acciones llevadas adelante, porque todavía no podemos medir su impacto.

Es difícil, por ahora, establecer una lógica del discurso de esta etapa histórica ya que está en sus comienzos y existen pocos documentos que nos permitan estudiarla. Existen, sin embargo,

Por lo tanto, si estamos ante un posible cambio en el contexto externo, la pregunta es si la lógica de la política de preservación y la prevalencia de los argumentos políticos sobre los técnicos va de nuevo a dificultar la toma de decisiones para adaptarse a este nuevo contexto.

una serie de elementos que llevan a ver patrones en las actuaciones del Estado.

Un primer elemento es que en lugar de un discurso de *conservación* parecería existir un discurso de *precio justo* (similar a lo ocurrido en los ochenta). En segundo lugar, el proyecto implica una mayor acción del Estado en el sector. Con la Constitución de 1999 no solo se ejerce soberanía sobre el recurso, sino también sobre la empresa productora. Finalmente la organización industrial e institucional que se ha decidido para el sector implica que las consideraciones para la toma de decisiones siguen siendo políticas y no técnicas. Las consecuencias de estas tres consideraciones llevan a que las acciones derivadas de esta orientación sigan siendo similares a las de la lógica de *conservación*. La evolución de la tasa de extracción, aun usando cifras oficiales, refleja esta lógica. La misma se ha venido reduciendo.

En el corto plazo, el mercado y la economía mundial le han sido favorables. La recuperación de la actividad económica a partir de 1999 y, en particular, el crecimiento de las economías emergentes, como China e India, redujeron la presión de actuar por el lado del mercado. Los precios crecieron a un ritmo sin precedentes hasta agosto de 2008. Sin embargo, luego de la crisis financiera internacional los mismos no han llegado a aquellos niveles, si bien están bastante altos en términos históricos.

Adicionalmente, la política monetaria expansiva de los países desarrollados ha implicado tasas de interés a nivel mundial muy bajas. Por tanto, financieramente es válido preguntarse cuál es la mejor estrategia financiera, si sacar el petróleo hoy o esperar diez o veinte años. Sin embargo, para Venezuela las tasas de financiamiento no han mejorado sustancialmente, por lo tanto quizás este dilema no sea válido para el país.

Sin embargo, al momento de escribir este artículo podemos estar en puertas de un cambio en el mercado. Por un lado, las tendencias al ahorro de energía y la sustitución de petróleo por otras fuentes (no solo renovables, sino gas e incluso el regreso del carbón como fuente de generación de electricidad) están reduciendo la cantidad de petróleo que necesita el mundo para generar una unidad de producto. Adicionalmente, estamos en puerta de una expansión importante de las reservas de gas y petróleo gracias al desarrollo tecnológico y la po-

sibilidad de explotar el petróleo y gas de esquisto (similar a lo que ocurrió con el desarrollo del Mar del Norte a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta). Finalmente, la preocupación por el regreso de la inflación está comenzando a generar cambios en la política monetaria de los países hacia el alza de las tasas de interés.

Por lo tanto, si estamos ante un posible cambio en el contexto externo, la pregunta es si la lógica de la política de preservación y la prevalencia de los argumentos políticos sobre los técnicos va de nuevo a dificultar la toma de decisiones para adaptarse a este nuevo contexto.

*Profesor adjunto del IESA.

NOTAS

- 1 Artículo Hausmann.
- 2 La especificidad de la inversión se refiere a que se hagan posibles usos alternos. Para inversiones altamente específicas tales usos alternos son casi imposibles.
- 3 La definición de rentas pudiera ser objeto de debate en la literatura sobre impuestos del petróleo. En este trabajo es visto como la remuneración del recurso natural en una función de producción donde el capital, trabajo y los recursos naturales, son los factores de producción. Por otro lado, se podría ver como el excedente del productor dado que en Venezuela casi toda la producción es inframarginal, es decir, que los costos están por debajo del productor marginal.
- 4 Este retorno se construye de la siguiente manera, se calcula el retorno del precio del petróleo (es decir la variación promedio anual del precio) y se compara con el retorno de un activo financiero alternativo con término de duración de diez o veinte años, según sea el caso. La lógica detrás del análisis es la siguiente, cualquier año el Estado, desde el punto de vista financiero, tendría dos opciones: o sacar el petróleo e invertir su ganancia en un uso alternativo y obtener los retornos de esta inversión, o dejarlo en el subsuelo y sacarlo luego a un precio que puede ser mayor. El retorno que se representa en el gráfico es cuanto más se hubiera ganado si se deja de extraer y se invierte en el mercado de valores de los Estados Unidos. Como se discute en Manzano (2009b), no hay diferencias entre usar el mercado de valores de los Estados Unidos, los bonos del Tesoro de los Estados Unidos, el retorno del Capital no Petrolero en Venezuela o la tasa de interés de la deuda pública venezolana.
- 5 Dependiendo del plazo a considerar, los resultados cambian.