

BARRILES DE PAPEL No. 185
UN BUEN EJEMPLO DE UNA AGENCIA REGULADORA

Academico, Ing. Diego J. González Cruz

En mi Barriles de Papel No. 157 expliqué la estructura y objetivos de la mejor Comisión de Energía: el *National Petroleum Council* (NPC- <https://www.npc.org/>), fundado en 1946 para tratar asuntos de petróleo, pero que hoy cubre todas las energías. El NPC es tan importante, que el Secretario de Energía le solicita que propongan las políticas públicas en materias de energía para los EE.UU., también realiza estudios especiales. Uno de sus trabajos más recientes fue presentado en su reunión de diciembre 2018 titulado *Carbon Capture, Use, and Storage Study* (CCUS): https://www.npc.org/12-4-2018_NPC_Mtg-CCUS_Report.pdf

En esta ocasión describiré el mejor ejemplo de una Agencia reguladora estatal: la Comisión Reguladora de los Ferrocarriles de Texas (*The Texas Railroad Commission-TRC*), que comenzó a operar, en 1891 regulando los precios del sistema de ferrocarriles del estado, y hoy (...) la *Comisión de Ferrocarriles de Texas (Comisión)* es la agencia estatal con jurisdicción reguladora primaria sobre la industria de petróleo y gas natural, transportadores por tuberías, industria de gasoductos y líquidos peligrosos, servicios públicos de gas natural, industria del GLP y operaciones mineras de extracción a cielo abierto de carbón y uranio. La Comisión existe de conformidad con las disposiciones de la Constitución de Texas y ejerce sus responsabilidades legales en virtud de las leyes estatales y federales para la regulación y aplicación de las industrias energéticas del estado. La Comisión también tiene responsabilidades regulatorias y de cumplimiento bajo la ley federal, incluyendo la Ley de Control y Recuperación de la Minería de Carbón a cielo abierto, la Ley de Agua Potable Segura, la Ley de Seguridad de Tuberías, la Ley de Recuperación de Conservación de Recursos y la Ley de Agua Limpia...¹ Hoy la TRC no tiene jurisdicción sobre los ferrocarriles, las vías, su tráfico, ruidos, olores, licencias de petróleo y gas natural, oleoductos, ni pago de regalías. La Agencia se transformó de una reguladora a una promotora de las industrias del petróleo y el gas natural.

Como suele ocurrir en los sistemas federales, las agencias nacionales suelen colidir con las estatales, y la TRC no fue la excepción. Al final fue la TRC quien influyó, después de 1930, en las políticas federales, porque como enfatiza Childs², la evolución del federalismo Americano, en especial su legislación, ha sido compartir la influencia entre los estados y el gobierno central. Y todo se mueve a favor de la Agencia estatal, por estar esta más cerca del negocio a regular y promover. La historia de la TRC y otras agencias estatales es muy bien relatada por William R. Childs, en su libro *The Texas Railroad Commission-Understanding regulation in America to the mid-twentieth century*.

¹ <https://www.rrc.state.tx.us/about-us/resource-center/faqs/railroad-commission-authority-and-jurisdiction-faq/>.

² Childs, William R., Texas A&M University Press, College Station, Texas, 2005

El autor mencionado destaca:

- a. Las Agencias estatales crearon una cultura de regulación y después de promoción.
- b. Las regulaciones estatales en materia de petróleo no comenzaron en Texas, ocurrieron en California y Oklahoma en 1910, porque eran los más importantes productores de la época.
- c. las Agencias reguladoras siempre serán influenciadas por individuos, grupos, y las fuerzas culturales del sector regulado.
- d. Enfatiza, como otros especialistas en la materia, que los aspectos económicos y del mercado son los que pueden hacer exitosa o no una Agencia reguladora.
- e. Explica como ocurre el proceso regulatorio: los reguladores en primer lugar detallan el problema o situación a regular, a través de la identificación de los hechos y de consultas con los expertos y los intereses presentes en el negocio a regular, siempre tomando en cuenta lo que expresan las regulaciones federales.
- f. John H. Reagan, el fundador de la TRC, enfatizó la necesidad de un intercambio continuo entre el regulador y el regulado, que incluía los tópicos de investigación, consultoría, experimentación, e implementación de las políticas públicas, siempre teniendo en mente el pragmatismo de la constante evolución de las políticas, para beneficio de los negocios.
- g. Con respecto a los hidrocarburos, los estados convencieron al gobierno central de la época de no regular sobre los mismos.
- h. La TRC incorporó a sus servicios la regulación de la producción de petróleo entre 1917 y 1919; las empresas de servicios para el público de gas por tubería y de “bombonas” en 1920; y las empresas de camiones y autobuses entre 1929 y 1931.
- i. La TRC creó la *Gas Utilities Division* y luego la *Oil and Gas Division*.
- j. Con respecto al petróleo, en 1920 la TRC se concentró en la conservación del petróleo, y se hizo líder en esta materia para muchos países, incluido Venezuela. La regulación se concentró en regular la producción para promover el crecimiento de la industria y de Texas. Estableció la figura del *open access* en los limitados oleoductos existentes para proteger a los pequeños productores.
- k. La TRC desarrollo los conceptos y definiciones de “flujo-*flow*”, “campo-*field*” y “el yacimiento- *the pool*”).
- l. La legislación le ordenó a los perforadores proteger y taponar los pozos que se abandonaran, para evitar la pérdida de gas natural y que el agua de formación fuera a las arenas petrolíferas, y a la superficie. En la práctica esto no se cumplió.
- m. Para esas fechas el gas natural no tenía mayor uso y se venteaba y quemaba en los campos.
- n. Al final de 1910 la producción de petróleo tenía tanto pérdidas físicas (*physical waste*), resultantes de malas operaciones de perforación y producción, como económicas (*economic waste*), cuando el petróleo no se podía vender a precios que pagaran la inversiones. Para los reguladores no fue fácil establecer estas diferencias. Al final se impuso lo económico.
- o. La TRC definió los cuatro negocios fundamentales de la industria petrolera, la cadena de negocios: la PRODUCCION (desde la localización, la perforación, y

llevar el petróleo hasta la superficie); el TRANSPORTE (llevar el petróleo a las refinerías, y los productos al mercado); la REFINACION (hacer el crudo útil al consumidor); y el MERCADEO (reducir el grueso de lo refinado a unidades pequeñas para venderlos)³. Por supuesto, esta clasificación de la TRC fue muy elemental, pero funcionó en su época.

- p. La TRC, en 1917, ordenó separar las actividades de las compañías de oleoductos de las de producción. Esto iba contra la Standard Oil.
- q. La TRC estableció que los productores tenían que mantener registros de cada pozo perforado, con detalles geológicos y petrofísicos de los horizontes atravesados. Esta información sería pública solo después de seis meses de informada por los productores. Hay historias de falsificación de los informes de producción.
- r. La TRC también estableció el concepto de la “unificación” de los yacimientos, cuando estos eran explotados por dos o más productores, junto con el concepto de “espaciado óptimo de pozos” para explotar los yacimientos. En 1929 las empresas Pure, Sun, Shell, Texas y Humble unificaron el yacimiento Vam, en Texas.
- s. Entre 1927 y 1929 surgieron una asociación privada que perdura: la *American Petroleum Institute-API*, y el federal *Bureau of Mines*, que facilitaron el trabajo de las Agencias estatales.

Considerando que Venezuela es un Estado federal (Art. 4to. de la Constitución), algún día tendremos Agencias regionales, además de las Agencias centrales. Ese día podremos ver que cada estado podrá aplicar su sistema de regalías a sus recursos naturales, acorde con sus intereses, para promover el desarrollo de los negocios de su región.

Caracas, 09 de septiembre 2019

Académico, Ing. Diego J. González Cruz, PE.

Senior Associate E&P and Natural Gas, GBC Global Business Consultants (www.gbc-laa.com)

Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Ingeniería y el Hábitat (ANIH)

Fundador y Ex Presidente del Centro de Orientación en Energía (COENER)

Coordinador del Centro de Estudios de Energía de CEDICE-Libertad (CEEV)

Todos los Barriles de Papel aquí: <http://petroleumag.com/author/diego-j-gonzalez-cruz/> .

Telf. Cel. +58 416 605 8299.

³ Página 149 del libro de Childs