

BARRILES DE PAPEL No. 246©
EL PETRÓLEO COMO INSTRUMENTO DE
PROGRESO UNA NUEVA RELACIÓN
CIUDADANO-ESTADO-PETRÓLEO
Pedro Luis Rodríguez Sosa y Luis Roberto Rodríguez Pardo

Académico, Ing. Diego J. González Cruz

Siguiendo con nuestra tarea de informar sobre la literatura en materias de Sociedad, Gerencia, Política y Energía, esta vez voy a conversar sobre el libro:

EL PETRÓLEO COMO INSTRUMENTO DE PROGRESO UNA NUEVA RELACIÓN CIUDADANO-ESTADO-PETRÓLEO,

Escrito por Pedro Luis Rodríguez Sosa y su padre Luis Roberto Rodríguez Pardo.



Ediciones IESA, 2012, Caracas, Venezuela



Este Excelente Libro, Más Completo no Puede Ser. Nos lleva a Través de Todos los “Mecanismos” que Mueven al Sector Hidrocarburos: desde los Mecanismos Económicos, Pasando por los Técnicos, los Gerenciales, los Políticos hasta los Institucionales. Hacen Énfasis en “El Caso Venezuela”. Van Hacia “Un Nuevo Contrato Fiscal”, Hasta Proponer una “Nueva Relación Estado-Industria Petrolera”: El Fondo Patrimonial de los Venezolanos (FPV). Escrito por Pedro Luis Rodríguez Sosa (Economista de la Universidad de Chicago, con Maestría en Economía en la Universidad de Cambridge). Es profesor de la UCAB. Luis Roberto Rodríguez Pardo (Ing. Civil en Ejercicio, Estudió en la Universidad de Cambridge, con Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, y Doctorado en Economía Política de la Misma Universidad. Ambos son Profesores del IESA.

Es un Extenso Libro de 233 Páginas, Dividido en Cinco (5) Capítulos. Y estos a su vez en 35

Secciones, Más unas Importantes Conclusiones, y una Buena Bibliografía.

Agradecimientos

Los Autores Agradecen al Profesor Francisco J. Monaldi por su Entusiasta Participación para la Elaboración del Libro. Así mismo Agradecen al Equipo del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA, por su Apoyo en todo Momento para Materializar el Libro.

Prólogo

El Prologó es del Profesor Francisco J. Monaldi. Comienza diciendo que el Libro no ha Podido Escribirse en un Momento Más Apropiado. Venezuela Tiene una Oportunidad Histórica de Impulsar la Industria Petrolera, con un Mercado Petrolero muy Favorable (2012) y una Base de Recursos Casi Inagotable.

Este Libro nos Ofrece, Además de un Diagnóstico de los Desafíos que Enfrentamos, un Conjunto de Propuestas Integrales para el Desarrollo de Nuestro Potencial Petrolero y el Manejo de Nuestra Riqueza Natural de una Manera Sostenible. Con la Propuesta de los Autores, los Venezolanos se Constituyen así en Propietarios de la Renta, pero Establecen un Contrato Fiscal de Largo Plazo con el Estado, que Garantiza la Estabilidad Macroeconómica y, al Mismo Tiempo, hace de los Ciudadanos Beneficiarios Directos de la Riqueza Nacional.

Los Autores Desarrollan una Propuesta muy Valiosa de Estructuración del Marco Institucional y Fiscal, que puede Ser la Base para una Discusión Nacional que Nos Permita Crear un Consenso de Largo Plazo Sobre Nuestra Política Petrolera. Luis Roberto es Ingeniero Civil en Ejercicio, pero su Inmensa Vocación por Entender al País, lo llevó, después de una Dilatada Trayectoria en su Profesión, a realizar Estudios Doctorales en Economía en la Universidad de Oxford. Su Trabajo Doctoral se Concentró en Entender la Economía Política del Marco Institucional Petrolero, Comparando los casos de Venezuela y Noruega.

Sobre los Autores Cuenta: cuando Luis Roberto Empezó a Estudiar estos Temas su Hijo Pedro Luis era un Niño, pero en el Camino Estudió Pregrado de Economía con Honores en la Universidad de Chicago, Trabajó un Año con el Premio Nobel de Economía James Heckman y Realizó una Maestría en Economía en la Universidad de Cambridge. Desde 2011 Trabaja como Profesor en el Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA. La Novedosa Manera como los Autores han ido Estructurando el Análisis del Problema de la Maldición de los Recursos y los Incentivos que Genera la Explotación Petrolera es Tremendamente Ilustrativa y Enriquecedora. Pasa a Explicar que Tenemos una Oportunidad Histórica, pero a la vez Tenemos una Industria en Problemas. Termina el Prólogo con el Tema de las Políticas Públicas para el Desarrollo del Potencial Petrolero de Venezuela, y Nuestro Gran Reto.

Introducción

En la Introducción van a Través de lo Ocurrido en el Gobierno de Carlos Andrés Pérez, a partir de 1973 con los Altos Precios del Petróleo, y la Alusión a “La Gran Venezuela”. Pasan a Explicar que: en Consecuencia, el Objetivo de la Política Petrolera ya no Debe Limitarse a Maximizar el Ingreso Fiscal Petrolero, sino que Debe Fomentar el Impacto Multiplicador de la Industria y la Generación de Nuevas Capacidades Nacionales que sean Transferibles a Otros Sectores. En este Sentido, más Allá de *Sembrar el Petróleo*,

los Futuros Gobiernos deben Promover una Política Petrolera que busque *Sembrar en el Petróleo*, Aprovechando Nuestra Ventaja Comparativa en el Sector.

Capítulo 1 La Maldición de los Recursos

La Materialización de la Maldición, según esta Nueva Interpretación, Depende en Buena Medida del Marco Institucional Imperante para el Momento de Generarse la Renta.

1.1 Mecanismos Económicos

Entre los Mecanismos Mediante los Cuales la Riqueza en Recursos Naturales se Traduce en Menor Crecimiento Resaltan la *Enfermedad Holandesa* y la Volatilidad de las Variables Macroeconómicas.

1.1.1. Enfermedad Holandesa

La Enfermedad Holandesa se refiere al Proceso de Desindustrialización al que Puede Conducir la Apreciación en el Tipo de Cambio Real, Producto de los Auges Petroleros. Presentan un Excelente Grafico Donde Explican la Dinámica de la Enfermedad Holandesa

1.1.2. Volatilidad

Los Productos Primarios, y el Petróleo en Particular, se Caracterizan por tener Precios Altamente Volátiles. Por un lado, Mayor Volatilidad Implica Mayor Incertidumbre en Cuanto a los Retornos a la Inversión, lo cual Aumenta el Retorno Mínimo Necesario para que una Inversión sea Considerada Rentable. La Pronunciada Variación en los Precios Relativos de los Diversos Sectores Obstaculiza la Eficiente Asignación de Recursos.

1.1.3. Volatilidad y enfermedad holandesa

La Volatilidad y la Enfermedad Holandesa dan lugar a un Circulo Vicioso (hacen Referencia a un Trabajo de Hausmann y Rigobon).

1.2 Mecanismos Económicos y sus Implicaciones de Políticas Públicas

1.2.1. A Nivel Macro

1.2.2. A Nivel Micro

1.2.3. Falacias

1.3 Mecanismos Institucionales

1.3.1. Instituciones

1.3.2. La Renta Petrolera

Según su Definición Económica, la Renta es un Excedente por Encima de la Remuneración Necesaria para Realizar una Actividad Productiva. El Petróleo, más que Cualquier otro Bien de Consumo Masivo, Genera Cuantiosas Rentas

1.3.3. Rentismo Discrecional

1.3.4. El Contrato Fiscal Rentista

Aquí Presentan un Excelente Grafico donde Comparan la Relación Ciudadano Estado, en un Contrato Fiscal Normal, y la Relación Renta Petrolera Ciudadano Estado, en un Contrato Fiscal Rentista.

1.3.5. Contrato Fiscal Rentista, Tendencia, Trayectoria y Volatilidad

1.4 Mecanismos Institucionales y sus Implicaciones de Políticas Públicas

1.5 Maldición, Instituciones e Inconsistencia Dinámica

Recuadro 1.1. Inconsistencia Dinámica: caso Venezuela

1.5.1. Imitaciones a la Discrecionalidad

Recuadro 1.2. Ahorro y Entregas Directas: caso Alaska

Recuadro 1.3. El Subsidio a la Gasolina y Entregas Directas: caso Irán

1.5.2. Limitaciones a la Discrecionalidad e Instituciones

1.6 Mapa de Decisiones

1.6.1. Decisión Ahorro-Gasto

1.6.2. Decisión Inversión-Consumo

1.6.3. Tipo de Inversión-Tipo de Consumo

1.7 A Modo de Conclusión

Capítulo 2 Caso Venezuela

La Experiencia Venezolana tiene la Particularidad de Mostrar Dos Periodos Claramente Contrastantes, Con un Aparente Punto de Quiebre a Medios de la Década de 1970 que Coincide con una Creciente Volatilidad y una Prolongada Caída de los Precios del Petróleo.

2.1 Un Enfoque Económico

2.1.1. Analizando el Crecimiento de la Productividad

2.1.2. Auge y Caída

2.1.3. La Espiral de Miseria

Aquí Presentan un Grafico muy Completo sobre la Espiral de Miseria, con 14 Indicadores.

2.2 Un Enfoque Institucional

2.2.1. Condiciones Iniciales

2.2.2. Mapa de Decisiones a Inicios del Siglo XX

2.2.3. El Leviatán Rentista

2.2.4. Rentismo Discrecional

2.2.5. Contrato Fiscal Rentista

2.2.6. Contrato Fiscal Rentista, Expectativas y Realidad

2.3 Socialismo del Siglo XXI y Rentismo Discrecional

2.4 A modo de Conclusión

Toda la Narrativa Institucional (Anterior) Ilustra la Influencia de la Trayectoria Andada. El Contrato Fiscal Rentista, Firmemente Arraigado para Finales de los Años 1970, Dificultó la Implementación de los Ajustes Requeridos, ya que Ningún Partido de Gobierno Deseaba ser el Primero en dar Paso a las Reformas Necesarias, sobre Todo ante la Incertidumbre en Relación con los Precios del Petróleo que en Cualquier Momento Podían haber Repuntado, o al Menos así se Creía. Venezuela hoy en Día Padece, Más que en

Cualquier Momento de su Historia, las Consecuencias más Perversas del Rentismo Discrecional. Esto Sugiere que toda Propuesta debe Apuntar a Limitar la Discrecionalidad, Considerando los Problemas de Inconsistencia Dinámica y de Falta de Credibilidad Expuestos en el Capítulo 1.

Capítulo 3 Hacia un Nuevo Contrato Fiscal

En el Capítulo 1 Argumentamos que la Maldición de los Recursos se Debe, no a la Renta per se, sino a Cómo se Asigna. Naturalmente, toda Propuesta debe, a su vez, ser Viable desde un Punto de Vista Técnico, Financiero y Político. ¿Que Implica cada uno de estos Requisitos?:

Primero, para Limitar el Rentismo Discrecional es Necesario Poner Límites al Manejo Discrecional del Ingreso Petrolero por Parte del Gobierno de Turno. Esto Implica Establecer Reglas Claras que Delimiten el Uso del Ingreso Petrolero y Permitan Ahorrar Parte de los Excedentes en el Exterior, Estableciendo la Cantidad Disponible en un Año dado.

Segundo, para Mitigar el Impacto Adverso sobre la Productividad es Necesario Estabilizar el Gasto Público y Utilizar el Ingreso Petrolero a un Ritmo Acorde con la Capacidad de Absorción de la Economía. El uso del Ingreso Petrolero debe Dirigirse Principalmente a Inversión, tanto en Infraestructura como en Capital Humano.

Tercero, para Promover una Sana Relación Ciudadano-Estado es Necesario que el Ingreso Fiscal Petrolero sea Considerado como un Aporte de los Ciudadanos al Estado.

Cuarto, en este Sentido, el Fondo Pudiese Complementarse con un Mecanismo de Asignación Directa de la Renta Petrolera, que les Genere un Beneficio Concreto y no Discrecional a los Ciudadanos. El caso de Alaska, ya Mencionado, es Ilustrativo.

3.1 Fondo Patrimonial de los Venezolanos

Proponemos la Creación, Mediante Disposición Constitucional, de un Fondo de Ahorro y Estabilización, el cual Denominaremos Fondo Patrimonial de los Venezolanos (FPV), que Deberá tener las Cinco (5) Características que Exponemos a Continuación:

- Ingresos y Entregas al Fisco
- Administración
- Inversión del Capital Ahorrado
- Cuentas Individuales de Fideicomiso, y
- Transparencia

Resalto que Esta Sección Puede Considerarse la Esencia del Libro.

3.2 Las virtudes del FPV

Entre las Virtudes se Enumeran:

- Limita el Rentismo Discrecional
- Aumenta la Productividad
- Fomenta una Sana Relación Ciudadano-Estado
- Mitiga el Problema de Inconsistencia Dinámica
- Aumenta la Transparencia
- Diversifica los Activos de la Nación
- Es un Instrumento de Formalización
- Es un Instrumento de Inclusión, y

- Promueve el Buen Manejo de la Industria Petrolera

3.3 Aclarando algunas dudas

En esta Sección Pasan a Describir:

- ¿Por qué la Universalidad?
- ¿Por qué la Totalidad de los Ingresos Petroleros?
- ¿Por qué Solo Invertir en Instrumentos Financieros Externos?, y
- ¿Por qué Mediante Disposición Constitucional? *Aquí Dan Dos Muy Buenas Razones.*

3.4 Respuestas a Posibles Críticas

Como Toda Propuesta Esta Tiene sus Críticas:

- El FPV es Más Populismo
- El FPV es Más Rentismo
- El FPV le Sustraer Recursos al Fisco que Pudiesen ser Mejor Utilizados
- El FPV Será Demasiado Poderoso, y
- Mecanismos de Distribución Directa Serán Foco de Fugas y Corrupción

3.5 Implementación

Destacan que la Implementación Debe Ser Gradual por Varias Razones, y dan las Tres más Importantes: a) No Debe Implicar un Deterioro Agresivo del Gasto Fiscal, b) Debe Crearse un Registro Confiable de Todos los Ciudadanos, lo que Necesariamente Requerirá de una Depuración del Registro Electoral que Llevará Tiempo y Esfuerzo, y c) Es Necesario Abrir las Cuentas Bancarias Individuales (*Aquí Estará la Clave*).

Apéndice: El Financiamiento de la Salud

Al Tema Salud le Dedicar Importantes Páginas. Tocan el Tema del Riesgo Compartido, del Financiamiento, del Seguro Universal Privado, del Caso Venezuela en Materia de Seguros, y Terminan Destacando las Siete (7) Virtudes del Mecanismo (pág. 146).

Capítulo 4 La Política Petrolera, Prisionera de Dogmatismos y Conflictos Estériles

En Este Capítulo van a los Temas sobre la Industria Petrolera Venezolana Sobre los Cuales Tanto se ha Debatido.

4.1 Las Dos Caras del Petróleo

Estas Dos Caras son, por un Lado Como *Generador de Renta*, y por el Otro, Como *Industria Productiva*. Y Pasan a Explicar las Dos Situaciones.

4.2 Paradigmas Históricos del Petróleo en Venezuela

Aquí Hacen Referencia a los Creadores de los Grandes Paradigmas de la Industria Petrolera Venezolana: Alberto Adriani, Arturo Uslar Pietri, Rómulo Betancourt y Juan Pablo Pérez Alfonzo. Sin Excepción Todos Privilegian la Captura de la Renta y Consideran los Aspectos Productivos de la Industria como Extranjeros y Fuera del Alcance de los Agentes Económicos Nacionales.

4.3 No Más Concesiones y sus Consecuencias

En Términos Productivos, la Política de no Más Concesiones Condujo a un

Prolongado Periodo de Desinversión.

4.4 Visiones Normativas

4.4.1. Visión de los Estados Exportadores

4.4.2. Visión de las Operadoras

4.4.3. El Origen del Valor y la Distribución de la Renta

4.4.4. Visión Integradora, Hacia un Nuevo Paradigma

4.5 Sembrar en el Petróleo

La Industria Petrolera, como Actividad Productiva, Apenas ha Sido Aprovechada en su Potencial de Servir de Mecanismo de Transferencia de Conocimiento y de Alta Tecnología Hacia los Otros Sectores de la Economía.

4.6 Marco Conceptual

4.7 Roles del Estado en Relación con el Petróleo

Para Establecer el Objetivo General del Estado en Cuanto a la Explotación Petrolera Dentro de su Territorio es Necesario Examinar los Diversos Papeles que Desempeña el Estado en Relación con la Industria. Existen Esencialmente Tres Roles Diferenciados del Estado (*Subrayados por los Autores*):

- 1) *El Estado Actuando en Representación de la Nación Como Dueña del Recurso Natural*
- 2) *El Estado Actuando en Representación de la Nación como Accionista de la Empresa Petrolera Nacional, y*
- 3) *El Estado como Conductor de la Política Económica Nacional.*

Y pasan a explicar cada uno de estos roles.

4.8 El caso Venezuela

Aquí Reseñan que las Dos Organizaciones Fundamentales, el Ministerio de Energía y Petróleo y PDVSA, Mantuvieron con Frecuencia una Actitud de Confrontación, Desconfianza e Interferencia Mutua, y dan Muchos Detalles de Esta Situación.

4.9 Mercado Petrolero Internacional y la OPEP

En esta Sección Explican la Situación del Mercado Petrolero Internacional, Conformado por: amplio Rango de Precios, Inelasticidad de la Demanda, Inelasticidad de la Oferta, Alta Relación Volumen/Precio, y Reservas Concentradas en Pocos Países que Son Políticamente Inestables. Aquí Pasan a Explicar Tres Regímenes que a Través del Tiempo han Manejado la Situación de la Volatilidad de los Precios:

1. El Primero que Operó Entre 1930 y 1973 Controlado Por las “Siete Hermanas” a Nivel Mundial, y Por la *Interstate Oil Compact Commission* Dentro de los EE.UU.
2. El Segundo Régimen Estuvo Dominado por la OPEP y se Extendió Desde 1973 Hasta 1985, y
3. A Partir de 1986, con la Debacle de los Precios, los Países Consumidores, Sobre Todo los Pertenecientes a la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Han Influido con la Reducción de la Demanda, a Través de los Altos Impuestos Aplicados al Consumo de los Derivados de los Hidrocarburos.

4.10 A modo de Conclusión

4.11 Principales Postulados de este Capítulo

Apéndice: Impuestos Petroleros y Participación Accionaria

Capítulo 5 Hacia una Nueva Relación Estado-Industria Petrolera

En este Capítulo Presentamos una Propuesta para Replantear la Relación Estado-Industria Petrolera, que Apunta a Lograr el Objetivo General de la Política Petrolera Enunciado en el Capítulo 4. Dentro de esta Propuesta se Plantea un Aumento de la Producción Petrolera a 6 Millones de Barriles Diarios Dentro de una Década. Proponemos Además, el Establecimiento de una Estructura de Gobernabilidad para la Industria que Reduzca la Interferencia Mutua Entre el Ministerio y PDVSA con la Creación de una Agencia Reguladora, Agencia Venezolana de Hidrocarburos (AVH).

5.1 Aumento de la Producción Petrolera

Aquí se Dedicamos a Explicar en Detalle Porque Venezuela Puede y Debe Elevar la Producción Petrolera, Recordando que esta Propuesta no es Nueva, ya que Estaba en el Plan Sosa de 1991, en el Plan Giusti de 1996, y Más Recientemente en el Plan Siembra Petrolera de 2005. Recalcan que es Fundamental la Participación del Sector Privado.

5.2 Marco Institucional del Sector Hidrocarburos

En esta Sección Pasan a Explicar las Cinco (5) Razones Porque Debe Existir Cada una de las Cuatro (4) Organizaciones, Dedicándole un Buen Espacio a las Operadoras Privadas:

5.2.1. Ministerio de Energía y Petróleo

5.2.2. Agencia Venezolana de Hidrocarburos

5.2.3. Petróleos de Venezuela, S.A.

5.2.4. Operadoras Privadas

5.3 Inconsistencia Dinámica y Credibilidad

A esta Sección le Dedicamos Bastante Espacio, Declarando que: rescatar la Credibilidad del Estado Ante los Diversos Agentes Económicos –Trabajadores, Contratistas, Proveedores, Empresas Operadoras e Inversionistas- es una de las Tareas Más Díficiles y También Más Urgentes que Enfrentará Cualquier Nuevo Gobierno... (pág. 210)

5.4 Reorientación de la OPEP

Aquí Proponen: que es Deseable que Exista una Coordinación Efectiva Entre Todos los Países Exportadores -OPEP y no-OPEP- Para Restablecer el Equilibrio Entre la Oferta y la Demanda.

Conclusiones

La Conclusión Fundamental de Este Libro es que Para Enfrentar Estos Retos y Convertir el Petróleo en un Verdadero Instrumento de Progreso, es Imprescindible Limitar la

Discrecionalidad del Gobierno de Turno. Esto debe Lograrse Mediante la Creación de un Marco Institucional Adecuado, Capaz de Generar un Conjunto de Incentivos Para los Actores Políticos y Económicos, que Permita Mitigar los Problemas de Economía Política Asociados al Manejo de la Industria Petrolera y al Uso de la Renta que de ella se Deriva, Tales como la Inconsistencia Dinámica y la Falta de Credibilidad.

Siguen otras Conclusiones Importantes.

Bibliografía

Recomendamos la Copiosa Bibliografía que Utilizaron los Autores para el Desarrollo del Texto.

Académico, Ing. Diego J. González Cruz.
e-mail: gonzalezdw@gmail.com
Teléf. +58 416 605.8299

Caracas, 07 de septiembre de 2021