

¿POLITICA PETROLERA O UN “FONDO DE AHORRO”?

*Carlos Guillermo Alvarez Higueta **

1. Introducción

Sin duda, y a pesar de los vientos que corren, la historia nos debe servir para algo en la discusión de una política petrolera para el país. La “enfermedad holandesa” es la consecuencia que más se menciona por el inusitado aumento de divisas a una economía, como consecuencia del descubrimiento de importantes reservas de hidrocarburos o por incrementos imprevistos en los precios. Pero antes ya otros analistas habían reflexionado sobre las consecuencias del rentismo en economías subdesarrolladas y también en economías desarrolladas; efectuemos un breve comentario sobre el asunto, antes de proponer una discusión sobre la perspectiva de un “Fondo de Ahorro” para el petróleo colombiano.

Pensamos en principio, que el propósito de una política económica hoy debe ser aumentar la inversión productiva del país, para posibilitar la obtención de tasas de crecimiento mayores a las actuales.

Ahora, es necesario tener en cuenta las referencias ya conocidas sobre los efectos tanto perversos como benévolos por la emergencia de un poderoso y nuevo sector exportador en una economía.

* Profesor titular del Departamento de Economía, Universidad Nacional, Medellín. Dirección electrónica provisional.

Los análisis más conocidos por su magnitud, se refieren a las consecuencias del ingreso de rentas petroleras a partir de la década del setenta, pero sin duda hay evidencias de los efectos que sobre una economía ha ejercido la emergencia de sectores nuevos como el narcotráfico, pero cuyo análisis es más difícil por la falta de información precisa y confiable. Los efectos del narcotráfico sobre la economía colombiana sugieren que el sector es tan importante en términos de divisas como el café, aunque bastante regresivo en el deterioro evidente del Estado. Algunos observadores lo estiman vital en el relativo fortalecimiento de la construcción, de los servicios, en el ingreso de divisas en Colombia y en el fortalecimiento de las importaciones sin una contrapartida evidente y explicada razonablemente en las exportaciones.

En el caso de las consecuencias que sobre algunas estructuras sociales ha tenido el cambio en el paisaje petrolero mundial en las dos últimas décadas hay abundante literatura e información más confiable. Sin duda la "petrolización" de ciertas economías es un hecho estudiado desde varios puntos de vista y con distintas herramientas teóricas.

Por los resultados en cuanto a política económica, en Colombia el D. N. P. y la anterior administración del Estado, escogieron la óptica del "peligro" evidente que representaría el petróleo y su opción política económica es la privatización parcial y exportación de la renta petrolera, a más de un "Fondo" de ahorro en el exterior para diferir los perversos efectos de la renta petrolera. (Montenegro, 1994 y Collier 1994 in D. N. P./B. M., 1994).

Una de las aproximaciones al análisis del problema fue la sociológica; se estudió en cierto detalle el efecto que la entrada de abundantes recursos en las estructuras sociales de naciones poco modernizadas; la concentración de los ingresos y el mantenimiento de estructuras sociales atrasadas fue observada en ciertas sociedades árabes (Longuenesse, 1984).

Adicionalmente en la OPEP en su conjunto es claro el discurso del desarrollo autocentrado, es decir en la utilización de la renta para crear una base material y financiera que potenciara el salto al mundo capitalista (o incluso socialista) moderno.

Los resultados efectivos de la política del desarrollo autocentrado han sido dispares; algunos de los países del Golfo Pérsico han sin duda saltado al cómodo mundo moderno, pero para otros

países en vías de desarrollo exportadores de petróleo el asunto no es claro.

La miseria y corrupción evidentes de Nigeria, el desplome del pacto social en Venezuela, las grandes dificultades de México son muestras de los problemas de países petroleros.

El desbarajuste social venezolano (con su importante dosis de corrupción claro está!) es bastante evidente hoy, especialmente para nosotros sus vecinos. Es claro que la renta petrolera se había distribuido de acuerdo a ciertos convenios sociales en la sociedad venezolana; se pactó una especie de "Economía del Bienestar" con inversiones estatales en muchos sectores; las clases sociales, la burocracia y las instancias de representación social venezolanas habían acordado lo que algunos analistas llamaron el **"sistema populista de conciliación de élites"**.

"Este sistema dependió de la presencia y adecuada interacción (sic) de tres factores fundamentales: la abundancia relativa de recursos económicos, con los que el Estado ha podido satisfacer demandas de grupos y sectores heterogéneos; un nivel relativamente bajo y de relativa simplicidad de tales demandas, que permitía su satisfacción con los recursos disponibles; y la capacidad de las organizaciones políticas (partidos y grupos de presión) y de su liderazgo para agregar, canalizar y representar esas demandas, asegurando la confianza de los representados" (Rey 1991, citado por Kornblith, 1993).

El deterioro de tal sistema por la disminución ya muy duradera de los ingresos petroleros llama a un nuevo pacto social (Kornblith, 1993) y a una nueva negociación; sus resultados en la administración Caldera están por verse. Ahora, en este ámbito social, donde la economía petrolera domina los ingresos públicos, los ingresos de divisas para toda la sociedad (hasta un 80%) y la inversión de la economía, Hausmann, (1994) propone un "Fondo de estabilización macroeconómico" sobre el cual hablaremos más adelante.

De todas maneras los programas de ajuste que se comenzaron a implementar con Carlos Andrés Pérez, bajo la supervisión del Banco Mundial implicaron ciertamente una racionalización de la intervención del Estado como agente económico, pero también acciones para fortalecer su empresa nacional de hidrocarburos (PDVSA) que tradicionalmente había transferido más del 75% sus ingresos netos al Estado.

Las medidas de apertura y de liberación, que se manejaron en un primer momento a la topa tolondra, se proponen hoy, incluso por los teóricos de las "nuevas" teorías del desarrollo, en un marco diferente:

"Los países que han sido recientemente exitosos son aquellos que han logrado modificar su estrategia para lograr ventajas comparativas dinámicas, fundamentadas en la especialización en bienes y servicios con alta elasticidad ingreso de la demanda, un elevado componente tecnológico que les han permitido explotar rentas económicas... Existe un gran potencial para el desarrollo de este tipo de mercados, basados en la diversificación productiva y la investigación y desarrollo de nuevos procesos, corriente abajo de la producción de energéticos...". (Zambrano, 1993, p. 104).

Continúa el mismo observador añadiendo que "la orientación de los recursos hacia la industria petrolera y los sectores conexos, así como a la infraestructura de apoyo puede adquirir un carácter estratégico para el mantenimiento de un ritmo de crecimiento que apunta justamente en la dirección compatible con nuestras ventajas comparativas". Finaliza nuestro comentarista con una referencia a los programas de estabilización y la urgencia de que los mismos agentes privados reconozcan ciertas señales para su toma de decisiones: "Así podría reducirse la fricción entre la política de estabilización y ajuste estructural, en momento en que las señales positivas son vitales para la constitución de expectativas optimistas asociadas al futuro de la economía venezolana".

Mencionemos también el colapso económico soviético, que a pesar de no ser propiamente un país petrolero, sí presentó un manejo centralizado y sin referencia a costos de producción de la renta petrolera. De hecho los manejos sin mucha referencia a un sistema de precios están en la base del verdadero desastre petrolero en la antigua URRSS.

El caso de la petrolización de la economía mexicana también ha sido examinado por muchos observadores de la economía internacional; hoy sabemos que la economía mexicana pasa por un proceso de integración con la economía norteamericana en el TLC, pero que su realidad social se sacude por las desigualdades sociales. PEMEX, la estatal petrolera de México, pasa por un período de reajuste; su contribución a la economía mexicana podría asimilarse lejanamente al caso venezolano. La renta petrolera sirvió para mantener vivo un cierto pacto social y en algunos momentos, para

mostrar una prosperidad a crédito. La deuda de PEMEX fue definitiva para acelerar la crisis de la deuda en 1982. La estatal petrolera entregó adicionalmente más del 90% de sus ingresos netos al Estado como impuestos y contribuciones; su nivel de inversiones ha sido muy bajo a tal punto que el país no se autoabastece de gasolina.

La renta petrolera pospuso en México la revisión de un ineficiente y corrupto intervencionismo estatal; la crisis de precios de 1986 empujó drásticamente la imposición del neoliberalismo incluyendo triquiñuelas para burlar las leyes que consagran en México la actividad petrolera como exclusiva para el Estado (Barbosa, 1993). No obstante, como lo demuestra el mismo autor, a pesar de la liberalización y apertura del sector petroquímico, es un virtual fracaso tanto para el abastecimiento del mercado local como por la inversión extranjera que ha llegado al sector petroquímico. Actualmente está por entrar en vigor una reforma de la industria petrolera mexicana donde PEMEX pagará impuestos, de acuerdo a la rentabilidad de diversos sectores de la industria, pero no será exprimida como fuente de ingresos fiscales; el propósito es garantizar generación eficiente de fondos, pero también mantener la inversión en el sector, a pesar de la utilización y transferencia de la renta ⁽¹⁾.

Para finalizar esta introducción recordemos que los observadores de las economías petroleras también han examinado los efectos de la renta petrolera sobre países desarrollados; el caso de Noruega es típico de una sociedad con un acuerdo social amplio, donde la economía de mercado existe, pero también los sectores medios y populares han logrado una importante representación política y, en consecuencia, la orientación de la economía proviene de otro acuerdo social.

Después de resaltar los importantes efectos sociales que la renta petrolera ha tenido sobre la mencionada sociedad nórdica Ghalioun (1984) concluye:

“En fin, la corrupción estatal y social por los ingresos petroleros a imagen de los saudíes o los “Ewings” de Dallas no es una fatalidad. Noruega muestra que el manejo del poder petrolero es posible aún si su realización exige bastante experiencia y mejora-

1. *Oil and Gas Journal*, Jan 17/94: “New Mexican Taxes to Transform Pemex Capital Spending Strategy”).

miento de los medios sociales de control. Cuando el sistema político no está profundamente corrompido, tal manejo depende en gran parte de la aptitud de aprender y de corregir los errores”.

Es decir, **el manejo de la renta petrolera** es ciertamente difícil y **exige transparencia política**, pero es una acción a emprender.

Incluso desde el punto de vista meramente económico la discusión entre los economistas noruegos sobre los resultados de la “enfermedad holandesa”, están muy lejos de haberse dirimido (véase una referencia amplia bibliográfica en Eftkhari, 1984). Ahora bien, ni los partidarios liberales de la economía en Noruega se les ocurre privatizar a Statoil para que la perversa renta petrolera salga de su territorio como nos lo recomienda el profesor Collier (1994). Lo máximo que se propone como política petrolera es dispersar los riesgos de precios bajos con un Fondo de Inversiones del excedente; el problema que se plantea es comparar la rentabilidad del fondo en inversiones al interior o en el exterior, pero nunca privatizar ni la renta ni a la empresa estatal de hidrocarburos, ni a los conservadores se les ha ocurrido tal alternativa. Otras opciones se consideran también: aceptar los riesgos de la economía petrolera o incluso retardar la extracción de los recursos.

En fin, también hay observadores noruegos que proponen constatar el cambio en la estructura de la economía mencionada con el petróleo y que antiguos sectores vitales, como la marina mercante, corazón político del capitalismo noruego, simplemente han de desaparecer o han de ocupar ya un lugar secundario e histórico. Concluye Noreng (1980): “en todo caso un nuevo sistema económico está emergiendo en Noruega, en el cual la distribución administrativa de los recursos se vuelve gradualmente más importante que por la vía de los mecanismos del mercado” (citado por Eftekhari, 1980).

Pienso que en esta forma queda delimitada la propuesta de un fondo de ahorro petrolero para los hallazgos de Cusiana.

2. Antecedentes

Ahora, hablando ya de nuestra política petrolera digamos que hoy el manejo petrolero y económico colombiano está mediatizado tanto por lo que pudiéramos llamar el “síndrome de Cusiana” como por el liberalismo económico, norte de la política económica de la administración Gaviria.

Veamos un poco el "síndrome Cusiana".

Se pretende que el único problema para analizar en la actual política petrolera es la entrada del proyecto de Cusiana al escenario económico nacional; las medidas que se discuten en los medios oficiales tienen como meta prevenir la "enfermedad holandesa", esto es los efectos que sobre la estructura productiva tendría la entrada de divisas petroleras: revaluación de la tasa de cambio, reorientación de la producción interna hacia sectores económicos con la baja exposición a la competencia extranjera (bienes no transables), pérdida de la competitividad internacional de sectores productivos y la consecuente destrucción de varios sectores productivos creados con dificultad.

Las respuestas que se discuten en las esferas gubernamentales tienen que ver en lo fundamental con las medidas de una cierta macroeconomía (monetarias, fiscales y eventualmente cambiarias) que se han de tomar para atenuar la revaluación del peso, entregando pues un buen entorno para que las fuerzas del mercado, con su tradicional sabiduría, hagan lo suyo: asignen los recursos y distribuyan los beneficios con la natural "justicia" que ello conlleva.

De todos modos como ha existido un sector contestatario a la política petrolera oficial (encarnado principalmente en los sindicatos petroleros y ciertos intelectuales heterodoxos), se diseñó, con el telón de fondo de un estudio de Naciones Unidas, una reforma de las condiciones del contrato de asociación colombiano, pero íntimamente ligado con la política de "modernización" impuesta por la administración Gaviria. Hay aspectos positivos sin duda en la modificación; de hecho una simulación provisional que hemos efectuado sobre la aplicación de los nuevos parámetros de la contratación en varios contratos vigentes nos indican que la rentabilidad sobre la inversión asociada se afecta en contra, pero continúa siendo atractiva la inversión en Colombia, excepto para dos contratos de tamaño pequeño y alto costo (Lasmo-Upía y Petrocol-Huila), es decir con tasas de retorno superiores al 16%. Ahora, la distribución de la masa de excedente mejora sustancialmente a favor del país.

Ahora hay otros elementos de la política que se diseñan para privatizar abiertamente, áreas vitales de la industria como el transporte y la refinación; otras se establecen para mejorar la rentabilidad de contratos costosos, por ejemplo la rebaja de las tarifas del transporte (ingreso de monopolio en la empresa estatal), decidida como una adecuación a las condiciones internacionales de

rentabilidad, pero que sin duda disminuye los ingresos de E. C. P., pues tal medida, no se liga a las ventajas o desventajas de los contratos en yacimientos pequeños y difíciles y a su consecuente rentabilidad; es más bien una medida general, que se relaciona con la decisión de privatizar el transporte de crudo de los Llanos Orientales, nuestra provincia petrolera más prometedora.

3. Supuestos del diagnóstico para una política petrolera

Lo primero que se afirma es que nos encontramos ante una situación atípica, un incremento inusual de los ingresos externos del país y no ante la emergencia de un importante y estratégico sector para la economía colombiana.

Adicionalmente, y con afirmaciones sin prueba empírica para el caso colombiano, se parte de afirmar por parte del director del D. N. P. que "numerosos estudios muestran que, de hecho, los mayores peligros se encuentran precisamente en que el sector público sea el responsable de la administración de los ingresos de las bonanzas". (D. N. P./B. M., 1993, p. 13).

Sin duda hay evidencia de despilfarro o robo a nivel internacional de ingresos petroleros estatales (México, Nigeria, Indonesia). El caso de Nigeria es típico para lo uno y lo otro; el caso de Indonesia es otra evidencia de la quiebra por desorden de Pertamina, la estatal Indonesia, pero también de su recuperación y actual operación normal; los dos casos administrados por dictaduras militares. No sobra recordar que Indonesia es colocado como el caso de un "buen uso" de una bonanza petrolera ⁽²⁾ y el mismo D. N. P. efectuó un seminario recientemente para mirarlo más en detalle, ahora sin la presencia de Warren, que dicho entre paréntesis, en su presencia anterior no era un "privatizador" claro.

Ahora bien, se sabe que la corrupción es problema eminentemente político e histórico, lo cual no lo plantea el director de nuestra tecnocracia económica. La solución a la corrupción no la hace un modelo de equilibrio general donde los agentes privados actúen. Los agentes privados, que fueron los beneficiarios de la verdadera privatización de la renta petrolera en Nigeria no administraron mejor los recursos que la tecnocracia militar indonesia. Tampoco los agentes privados, beneficiarios de la privatización de la petroquí-

2. Warren, D. N. P. o. c. pp. 77-105).

mica mexicana han efectuado las inversiones necesarias a la economía mexicana como lo mencionamos más atrás. (Barbosa, 1993).

Digamos las cosas más claramente, el D. N. P. no aporta ningún indicio sobre el "peligro" que hoy representa Ecopetrol para el manejo de los recursos petroleros del país, quizá más bien podría haber prueba en contrario; en efecto, el aporte de la Nación para la fundación de E. C. P. en 1951 fue de col\$ 500.000 ⁽³⁾, equivalente a unos US\$ 2.5 millones de hoy; el patrimonio de la empresa era de unos US\$ 1.000 millones a fin de 1992, esto es se ha multiplicado por 400 el aporte financiero de la Nación; ¡no está mal!

Si tomamos otros indicadores, podríamos decir que E. C. P. (examinando la rentabilidad del capital o del activo total), está en el rango de las más rentables empresas petroleras integradas del mundo, a pesar de su escasa inversión en exploración, en investigación, en refinación o en petroquímica; incluso, un negocio como la nueva refinería podría tener tasas de retorno bastante satisfactoria entre el 14 y el 17%, según las hipótesis de precios.

4. Algunas recomendaciones que se discuten

Como ya lo hemos señalado en otras ocasiones, el punto de partida para el manejo de los ingresos petroleros se inscribe en la ortodoxia neoliberal: para "profundizar el proceso de modernización", según el director del D. N. P., "debe insistirse en la importancia de que buena parte de las inversiones requeridas para el desarrollo y explotación de Cusiana sean adelantadas por el sector privado. De otra forma... puede presentarse un crecimiento excesivo de la empresa estatal que maneja el petróleo" (D. N. P.). Es la misma opinión del profesor Collier de Oxford quien después de recordar los despilfarros de un dictador africano (Nkruma en década del 60), concluye, contra la misma idea de un fondo de ahorro, que "yo tiendo a estar en favor de la privatización de las bonanzas, porque una vez en manos del sector privado, cualquier presidente imprudente que suba al poder va a tener menos oportunidad de hacer ese tipo de cosas". Contradictoriamente, unas líneas adelante el mismo profesor se lamenta de la corrupta privatización de los

3. Bendeck, J. *"Ecopetrol: historia de una gran empresa"*, Punto Llano, Bogotá, 1993.

ingresos petroleros en Nigeria, donde la bonanza fue una verdadera maldición.

Otra recomendación que se hace con frecuencia es la "esterilización" de los perversos fondos petroleros en un "Fondo de Ahorro" en el exterior preferiblemente.

Tal propuesta tiene una aceptación bastante notable en el mundo político actual, y se inscribe en la óptica de una política económica "neutra", es decir que sólo mejore el entorno de la inversión privada.

Recordemos como antecedente en el terreno petrolero que Perry ⁽⁴⁾ propuso hace unos años un "Fondo Nacional de Exploración" donde se ahorrara el exceso de ingresos de Ecopetrol por coyunturas favorables de precios internacionales y mantener así un nivel constante de exploración. La razonable propuesta no prosperó, Ecopetrol sólo debería entregar fondos al gobierno central.

Como hemos indicado en otros artículos ⁽⁵⁾, pensamos que la política petrolera debe ser distinta a una mera pieza de la política cambiaria, monetaria o fiscal. Debe ser una política activa para potenciar directamente la inversión física en el PIB y no sólo un ahorro financiero; justamente la mencionada experiencia indonesia muestra altísimas inversiones del gobierno y del sector privado como porcentaje del PIB, precondition del desarrollo económico.

No hay desacuerdo con el D. N. P., en que la revaluación se presentará, pero sólo si el comercio de divisas sigue libre; ahora, será un problema estructural si consideramos que no estamos ante una ocasional bonanza sino que nos encontramos ante una importante transformación histórica de la economía colombiana.

Ya en esta óptica, el problema estructural se tiene que enfrentar con medidas conscientes en dos sentidos complementarios: primero, para aumentar la productividad del conjunto de la economía con medidas conscientes y concertadas entre el sector estatal y el sector privado; segundo, para acrecentar el nivel global de la inversión (ahorro) tanto público como privado.

4. Perry, G. / FEDESARROLLO, "Política petrolera y medio ambiente", Fescol, Bogotá, 1992.

5. Ver por ejemplo: "El mercado mundial de contratación petrolera y el contrato colombiano", Economía Colombiana 246, 1994. "La política petrolera: qué hacer con Cusiana", Foro N° 23, 1994.

Adicionalmente, y mencionemelo de paso, no podemos descartar subsidios condicionales transitorios y controlados, a sectores de nuestra economía para que se tecnifiquen adecuadamente o se reconviertan. Sin duda los subsidios tienen que ser negociados con el sector privado contra metas en producción, productividad y empleo como ha sido el caso coreano tan mencionado desde hace días. Citemos extensamente un reciente informe del principal campeón del liberalismo económico, sobre el desarrollo asiático; tal balance se hace a pesar de la partida de defunción que se expidió al intervencionismo estatal por parte de los intérpretes colombianos de las “nuevas” teorías del desarrollo. (Ver en detalle D. N. P., 1991, cap. 1).

Veamos un balance de la intervención estatal en Asia, según el guardián de la ortodoxia:

“Pero estas políticas fundamentales no cuentan toda la historia. En la mayoría de estas economías en una u otra forma el gobierno intervino —de manera sistemática y por múltiples canales— para fortalecer el crecimiento y en ocasiones para promover de manera específica cierto tipo de industrias. La política intervencionista tomó muchas formas: establecimiento de metas y crédito subsidiado a industrias seleccionadas, manteniendo bajas tasas de depósito y fijando márgenes a tipos de interés para incrementar las ganancias y beneficios retenidos, protegiendo de las importaciones la producción doméstica, subsidiando industrias en problemas, estableciendo y financiando banca gubernamental de fomento, efectuando inversión pública en investigación aplicada, señalando metas de exportación por firmas o por industrias específicas, desarrollando instituciones de mercadeo para exportación, y compartiendo información ampliamente entre los sectores público y privado. Algunas industrias se promovieron, otras no”⁽⁶⁾.

Si le rebajamos vigor a la campaña ideológica neoliberal, podríamos manejar otra propuesta; nos encontramos ante una oportunidad histórica para capitalizar buena parte del excedente petrolero y fortalecer y modernizar al sector petrolero nacional; si Ecopetrol explora y se fortalece tanto financiera como tecnológicamente, estamos no ante una efímera bonanza sino ante el desarrollo de un nuevo sector de la economía nacional; la refinación y la petroquímica a nivel mundial brindan buenas oportunidades; inclu-

6. World Bank, 1993, p. 5.

so el déficit local de destilados puede costarle al país más de US\$ 300 millones anuales; con 3 años de importaciones se construye una refinería de buena conversión para los crudos de Cusiana.

La asociación (en términos a ser discutidos) para el manejo de crudos pesados (del tipo de Cocorná) es una buena oportunidad para la valorización de muchas reservas locales que tienen poco beneficio, e incluso hacen ineficiente la carga de Barrancabermeja. Incluso la asociación con el capital multinacional en la industrialización y exportación de nuestros crudos con más valor agregado local es una alternativa a considerar seriamente, pues nuestra cercanía al principal mercado del mundo nos da una buena ventaja (Estados Unidos importa más de la mitad de su consumo).

De hecho los principales países productores de petróleo han diseñado asociaciones en la refinación y la petroquímica con las multinacionales pues los intereses de ambos actores confluyen: las compañías no tienen grandes reservas, los grandes países exportadores (México, Venezuela, Arabia Saudita, Kuwait, etc.), requieren tecnología y acceso seguro y valorizado a los mercados de sus crudos.

Digamos entre paréntesis que sin duda de conjunto la sociedad colombiana tiene una gran deuda con los sectores más desprotegidos y olvidados; incluso en el debate electoral en curso algunos candidatos proponen dedicar buena parte de los ingresos petroleros a "resolver" problemas sociales (¿donaciones?, ¿alimentos?); a decir verdad las transferencias sociales urgentes deben tener otro origen: la tributación progresiva, para que sean los agentes que se benefician de la explotación a bajos precios de la fuerza de trabajo quienes paguen la "deuda social"; devorar en transferencias la renta petrolera implica que cuando el petróleo se agote, vamos a quedar en las mismas, pues la mera caridad con ingresos de recursos agotables no es respuesta estructural al problema de la pobreza y la inequidad social.

Ahora, volviendo al punto de la necesaria estabilidad macroeconómica recojamos algunos puntos propuestos por un ex-ministro venezolano de planeación en el seminario donde se origina la obra citada del D. N. P.; en efecto, Ricardo Hausmann, presenta elementos diferentes al del mero fondo de ahorro financiero y propone un "fondo de estabilización macroeconómico"; en su ponencia ⁽⁷⁾ registra la experiencia vecina en un terreno diferente al

7. Hausmann, R., Venezuela, Comentarios, D. N. P., 1994, pp. 156-63.

neoliberalismo; resalta la importancia benéfica del sector petrolero sobre la economía venezolana; destaca por ejemplo que "entre 1943 y 1958 se presentó otro boom de inversiones petroleras y también tuvo un efecto fenomenal sobre la actividad económica. El Producto Interno Bruto creció a una tasa superior al 10%".

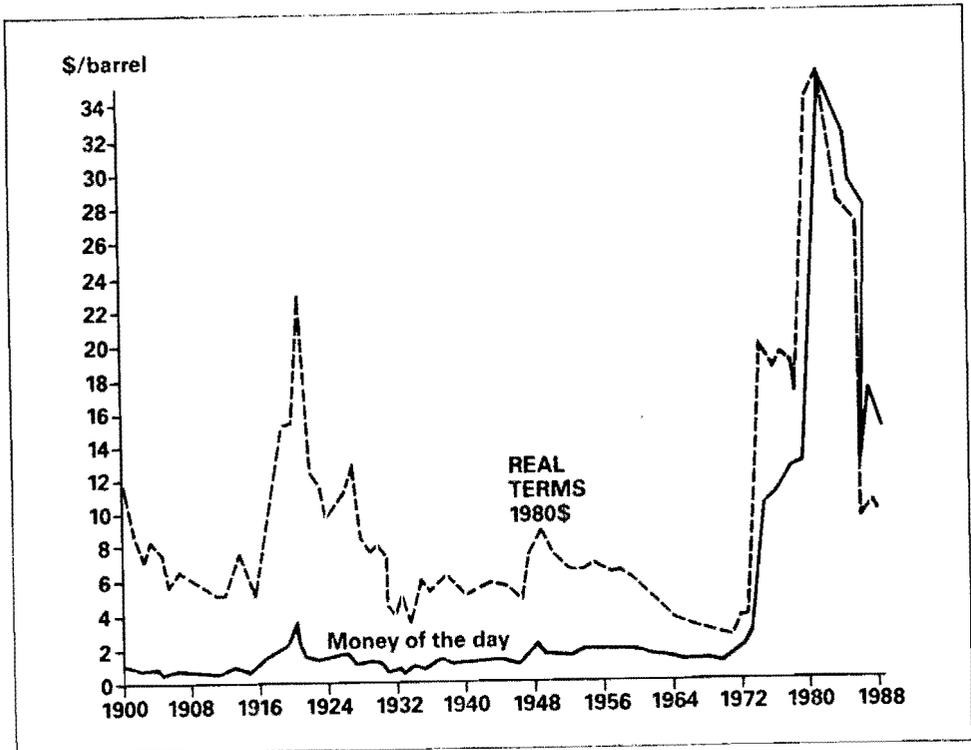
Para Venezuela es factible sin duda la vinculación productiva del sector petrolero al resto de la economía ya que "las inversiones representan un monto de gastos que tiende a desarrollar la industria de servicios de ingeniería y la industria de bienes de capital. Todo a una mayor evolución tecnológica".

En un sentimiento ya muy propio de la sociedad venezolana se piensa con razón que el "petróleo hay que invertirlo, no gastarlo". A pesar de ello la historia del petróleo mundial colocó ciertamente a la hermana república en aprietos pero de otra índole.

La década del 70, como se sabe, registró incrementos insospechados en el nivel de precios del crudo (véase la gráfica más abajo); ahora digamos que en cierta medida el petróleo se comporta como una mercancía especial, pero mercancía al fin y al cabo; lo especial del crudo es que **en ciertas condiciones** se puede generar una renta absoluta (por la correlación de fuerzas a favor de los propietarios) y en consecuencia precios muy altos; en otras circunstancias la formación del precio sólo consigue una renta diferencial para los productores más eficientes o de bajo costo de producción; lo corriente del petróleo ha sido la fluctuación del corto plazo en su precio, pero sólo en la década del 70 fue exorbitante; se creó una alta renta absoluta. Veamos el comportamiento del precio en el siglo en curso; de todas maneras en el largo plazo se puede estimar que se recuperan los costos de producción y los empresarios del negocio obtienen una ganancia normal, es decir de acuerdo al mercado para las inversiones; las ganancias extraordinarias en la década del 70 se transformaron en renta para los terratenientes. En las décadas anteriores la renta diferencial fue capturada y capitalizada por el cartel de capitalistas petroleros.

Como se observa en términos corrientes el precio del crudo ha mostrado ser más o menos estable por 70 años; ahora la tormentosa década del 70 recogió en el precio, de un lado, el exorbitante incremento del consumo de la década anterior que pasó de 32.9 millones de barriles diarios (mbd) en 1966 a 62.5 mbd en 1979 y, de otro, los cambios políticos de la misma década para crear una renta absoluta; la década del 80 también fue inestable y la que se inicia parece que sigue en la tónica de una cierta inestabilidad, pero

Gráfico 1. Precios del petróleo crudo



Fuente: Shell. "A Major's view of the world's oil market".

los consumos futuros tendrán que pagar los altos costos de producción de los yacimientos marginales de hoy.

Ahora, el auge de precios plantea un problema de manejo macroeconómico, no tanto por la existencia de un gasto o inversión pública como por la amplitud en las fluctuaciones de los ingresos públicos; potencialmente se pueden presentar presiones inflacionarias, déficits (superávits) públicos, revaluaciones (devaluaciones).

Para la Venezuela de hoy el déficit fiscal, la inflación, la fuga de capitales y la devaluación del bolívar son los elementos que definen la nueva situación macroeconómica.

La propuesta de Hausmann, inspirado en las enseñanzas de nuestro Fondo Nacional del Café, es crear un **Fondo de Estabiliza-**

ción Macroeconómica, no para retirar al Estado de la inversión en la economía sino para mantener niveles de inversión (y gasto) pública que de estabilidad al crecimiento económico e incluso se haga estimable para todos los agentes la estabilidad macroeconómica por la existencia de una inversión segura.

El **punto de partida** para la realidad venezolana es pues la **existencia indiscutida de un cierto nivel de inversiones del Estado**, la discusión de su tamaño no la plantea Hausmann; para el período 1961-1980 las estadísticas del Banco Mundial muestran tasas de inversión entre el 21 y el 25% del PIB, cifras comparables a las de Colombia en el mismo período.

En este contexto Hausmann recuerda que "la política macroeconómica tradicional de Venezuela consistía en mantener un tipo de cambio fijo con el dólar, un presupuesto balanceado y tasas de interés controladas a niveles ligeramente superiores a las internacionales"; las fluctuaciones en el precio del crudo ya en la década del 80 trajo malas consecuencias para la política macroeconómica venezolana. Reconoce nuestro observador que en las condiciones de volatilidad de precios es "imposible el mantenimiento de una regla de equilibrio presupuestario: es imposible alterar el nivel del gasto al ritmo del petróleo"; el resultado fue claro: una gran inestabilidad en la balanza de pagos, llegándose a crear verdaderas crisis de la balanza de pagos, impidiéndose pues de paso el tipo de cambio fijo; la devaluación del bolívar fue la consecuencia de ello. Se han ensayado varias medidas (cambios múltiples, flotantes) con poco éxito.

Concluye Hausmann que de todas maneras "el país aún no ha podido encontrar una estrategia macroeconómica que pueda hacer frente a las fluctuaciones del petróleo". Agreguemos que, en fin, la participación del petróleo en las exportaciones venezolanas pasó del 74% en 1960 a más del 97% en 1980. Para la década del 90 no es tanto, pero es definitivo; la macroeconomía venezolana depende sin duda del precio del crudo.

Para el caso venezolano es claro que se necesita un fondo de estabilización macroeconómica que "trata de definir cuántos recursos pueden ser incorporados al presupuesto a partir de un ingreso tan incierto como el petrolero". De aquí en adelante se trata pues de pesar los elementos que determinarán el nivel de gasto; Hausmann propone tres elementos:

"en primer lugar, el ingreso esperado actual, el cual (salvo variaciones previsibles en volúmenes) debe parecerse bastante al

actual, pues la incertidumbre petrolera es asimilable a un cambio aleatorio. En segundo lugar, el nivel actual de gastos. Cambios bruscos en esta variable generan costos tanto directamente fiscales como macroeconómicos. El gasto se vuelve menos eficiente si tiene que ajustarse bruscamente cada año, y la economía se resiente por la volatilidad de la demanda agregada interna. En tercer lugar, por el nivel de reservas que tenga el fondo: mientras más bajo su nivel, menos cubierto está el riesgo petrolero y menos se puede gastar" (8).

Para nosotros es evidente que la propuesta de Hausmann parte de un hecho distinto al nuestro: se trata de una economía con una fuerte participación estatal en la inversión y el gasto y altamente dependiente del petróleo. Es un fondo para manejar una situación nueva creada por las fluctuaciones externas del precio.

Ahora bien, para el caso colombiano se puede pensar en otros elementos; de hecho si uno de los severos problemas que se notan en la economía colombiana es la revaluación del peso, lo que en principio no tiene mucho que ver con la entrada de Cusiana a la producción nacional, se debe pensar en otro tipo de medidas para controlar el ingreso de divisas; algunos analistas sugieren reimplantar controles de tipo cambiario, incluso una participación mayor del Banco de la República en el mercado cambiario, por ejemplo recaudando un impuesto por la moneda extranjera transada por los particulares. Paralelamente concertar medidas con el sector productivo para promover el incremento de la productividad en los sectores más expuestos a la competencia, especialmente el sector agrario; el lema debe ser protección limitada con aumento de la productividad.

Otro elemento que se debe promover es la discusión nacional sobre un plan de inversiones públicas en mejoramiento de productividad y en el desarrollo petrolero.

En fin, un fondo de estabilización para las inversiones en el sector petrolero con el criterio de desarrollo del sector y de mantenimiento de niveles públicos de gasto que mantengan en ciertos niveles la demanda agregada y un reemplazo de las reservas gastadas.

En todo caso, como lo sugerimos atrás, la discusión implica prever inversión pública directa, a pesar de la ofensiva generalizada contra el intervencionismo del Estado.

8. D. N. P., o. c., p. 162.

Recordemos una vez al Banco Mundial sobre el efecto del Estado como agente en los países asiáticos de reciente desarrollo: "nuestra conclusión es que en unas pocas economías, principalmente en el Noreste de Asia, en algunos casos las intervenciones gubernamentales dieron como resultado un crecimiento mayor y más equitativo que de no haberse presentado la mencionada intervención". Agrega el mismo informe unos prerrequisitos de la intervención estatal virtuosa: "Primero, los gobiernos desarrollaron mecanismos institucionales que les permitieron el establecimiento de claros criterios de rendimiento en las intervenciones selectivas, lo mismo que la vigilancia del mismo... Segundo, los costos de las intervenciones tanto implícitas como explícitas, no fueron excesivos" (9).

Entre nosotros Sarmiento (1994), desestima con argumentación macroeconómica elemental, los peligros de la enfermedad holandesa; de manera resumida: si los ingresos financieros se transforman en inversión productiva de alta composición importada (y de alta potenciación de la productividad se puede agregar), las presiones revaluacionistas son muy bajas, contrarrestadas por políticas fiscales muy leves; recogiendo datos anuales, deduce que el monto adicional de nuevos dólares en circulación sería bajo en caso de inversiones productivas seleccionadas.

Nuestro autor estima justamente, recogiendo cifras sobreestimadas del D. N. P. que a la economía colombiana que "la movilización de la bonanza requeriría un aumento del ahorro que fluctúa entre US\$ 1.700 y 2.100 millones", esto es medio punto del PIB. Además, "al resto de la economía le correspondería entre US\$ 500 y US\$ 900".

En resumidas cuentas, las medidas de tipo fiscal (por ejemplo impuestos progresivos al consumo suntuario, del tipo de la construcción, bien no transable) bien pueden dirigir al ahorro sumas próximas al monto estimado por Sarmiento.

Agreguemos que las sumas mencionadas por el D. N. P. son infladas, alcanzan los US\$ 13.000 millones (Alvarez, 1994), pues las estimaciones de precios al alza en el petróleo son bastante irrealistas, supuesto expreso en las modelaciones del D. N. P. Incluso recientemente Ecopetrol (10) estima, en la transparencia "resulta-

9. World Bank, o. c., p. 6.

10. "Visión del petróleo: Colombia y el mundo", Congreso Nacional Petrolero, Bogotá, julio 1994.

dos económicos del proyecto", que Valor Actual Neto del total de ingresos estatales se ubicará entre US\$ 5.583 y 6.364 millones.

¿Qué queda de la enfermedad holandesa y un fondo de ahorro en el exterior?

Recordemos, para terminar, que Amsden (1989), había concluido en la importancia del proceso de "equivocación" deliberada de las señales del mercado para el proceso de industrialización coreano.

En fin, la presencia del Estado pues como agente directo, en el sector petrolero, no se puede descartar y a decir verdad pensamos que es deseable en el caso colombiano.

5. **A manera de conclusión** sugerencias de política petrolera:

Después de haber redactado el documento anterior y haberlo propuesto al comité de redacción de "Ensayos de Economía", algunos colegas del Departamento de Economía me preguntan: si la propuesta de un fondo macroeconómico no debe ser el centro del manejo petrolero colombiano, entonces ¿qué se propone?

Pues bien, entrego sin mayores modificaciones un artículo de prensa aún sin publicar que propone elementos de reflexión adicionales.

Digamos que para empezar a discutir con pie firme la política petrolera habría que señalar en este momento un elemento teórico central; este punto es vital en cualquier discusión sobre política en los recursos minerales; los recursos naturales en tierra no tienen valor, en sí, es necesario su extracción (por la aplicación de trabajo) para valorizarlos. Es decir, el recurso mineral tiene que llegar al mercado y enfrentarse a unas específicas (que no abstractas) condiciones de valorización.

Es pues necesario recordar siempre que se está llevando una mercancía a un mercado donde convergen productores y consumidores. Los deseos de unos y otros se enfrentan y sancionan unas condiciones históricas de dificultades de producción, de demanda, de desarrollo tecnológico y otorgan un precio.

El papel del petroteneiente nacional —es decir el Estado o su agente— en este momento de la valorización es relativamente pasivo; debe analizar eso sí las condiciones del mercado mundial petrolero (es decir mirar la demanda y la oferta y sus tendencias, el

desarrollo tecnológico en la producción de materiales energéticos y en la producción de otras mercancías, las condiciones políticas generales y particulares, las perspectivas globales de la economía) para percibir las condiciones de creación y desarrollo del excedente petrolero y entrar a exigir su parte en la ganancia extraordinaria, **su renta.** (Ver Alvarez, 1988). En el caso colombiano Ecopetrol es un empresario, un capitalista, a quien el Estado le ha fijado el papel de representarlo como terrateniente que es, como dueño del subsuelo.

La participación pues de Ecopetrol como empresario es valorizar el capital estatal y obtener el mayor beneficio. Como representante del terrateniente debe conocer las reglas de la formación de la renta petrolera a nivel mundial y promover la mejor participación posible del Estado en ésta acorde, insistimos, a las condiciones mundiales de contratación en el ramo en cada momento. No es posible salirse de las condiciones del mercado mundial de contratación para exigir una participación menor a las multinacionales. Tampoco se debería aceptar los puntos de vista de la multinacional y otorgarles ventajas por encima de las condiciones mundiales.

Propuestas alternativas.

Tendríamos varios elementos de tipo general en nuestra propuesta:

1. **Hablemos en principio sobre la contratación;** tendríamos que indicar como punto de partida que es necesario **negociar de acuerdo al desarrollo del mercado mundial de arreglos petroleros.** Debemos tener en cuenta que el mencionado mercado no tiene las características de un mercado de "commodities" donde una cierta transparencia se puede suponer.

Una primera conclusión es lógica: la participación del excedente petrolero (renta) por el capital multinacional no debería exceder el Estado de tal participación en el mercado mundial; se debe establecer una estructura tributaria en los contratos de asociación o en la legislación tributaria del país que permita al Estado **capturar el exceso sobre las ganancias extraordinarias.**

2. **Otro elemento de reorganización de los contratos de asociación es impedir o desestimular las transferencias intercompañías sin pagar impuestos a las ganancias extraordinarias.** Un equipo permanente de análisis de balances de compañías multinacionales se deberá establecer en el Ministerio de Hacienda con el

propósito de cruzar información con los respectivos entes fiscalizadores en otros países y proponer una estructura tributaria ágil, y que sea adecuada a los propósitos nacionales: colocarnos en un punto "normal" de la participación de la renta petrolera.

La misma **Contraloría General** de la Nación debe propiciar la **creación de observadores calificados** en el escenario petrolero y energético mundial, de tal manera que **el uso de los dineros fiscales** (la mitad al menos de la totalidad de la inversión en los contratos de asociación) **sea auditado adecuadamente**. Actualmente los mencionados intereses de la nación lo manejan las multinacionales y la calidad de la auditoría que ejerce Ecopetrol parece tener algunas deficiencias. El caso de Caño Limón es un indicativo de los problemas en ese sentido; la inversión en Cerrejón Norte que ascenderá, según el Ministerio de Minas a más de US\$ 3.000 millones, tampoco dispuso en el momento de su ejecución ni de su planeación de una auditoría nacional. Cerrejón es, sin duda, la mina de carbón a cielo abierto más cara, es decir más ineficiente, del mundo (Alvarez, 1985).

3. **Mantener una reserva estratégica en tierra** para suplir las necesidades nacionales no se debe descartar. Ahora bien, la cifra de sólo extraer un porcentaje de las reservas (para mantener un cierto abastecimiento por 20 años por ejemplo) no consulta las realidades cambiantes de la economía y la geología, pues hay que partir de un punto de vista: **es necesario valorizar los recursos naturales**, incluso los no renovables. El mercado y las necesidades nacionales, evaluadas con participación científica y ciudadana dirán una cifra en cada momento.
4. Como complemento para garantizar una reserva estratégica nacional se impone un plan de **fortalecimiento financiero y científico de Ecopetrol y la Nación** para cumplir dos funciones: participar en la búsqueda y transformación de hidrocarburos y así ampliar la producción nacional de valor agregado y en segundo lugar, si tiene un sólido desarrollo industrial, fortalecer una de las condiciones claves de la negociación en recursos: conocer muy bien técnicamente el asunto de negociación (no sólo las condiciones del mercado mundial), pues en la aplicación "técnica" de un contrato se puede perder la ventaja ganada con dificultad en la mesa de negociaciones. Un programa de mediano plazo a cargo de las universidades nacionales (que ya tienen programas de maestría) para formar doctores en química, ingeniería química, ingeniería mecánica, ingeniería de geología, etc., que efectúen tesis doctorales sobre

temas petroleros y energéticos debe ser un complemento al fortalecimiento del Instituto Colombiano del Petróleo.

5. Para una propuesta de renegociación se impone de todas maneras una investigación más detallada sobre las actuales condiciones de distribución del excedente petrolero a nivel mundial y para ello es **necesario preparar equipos nacionales expertos en economía energética en las universidades nacionales** que puedan nutrir a Ecopetrol y el Ministerio de Hacienda, Minas, Contraloría, etc.

6. **El otro gran elemento de una política petrolera** es su utilización para promover la **ampliación del mercado interno**. Hay que dotar a Ecopetrol de unas reglas más claras; debe participar ciertamente en un proceso de distribución social de la renta pero debe ser también fortalecida como agencia comercial del Estado en un sector completamente estratégico de la economía mundial.

Esto quiere decir que la compañía estatal debe proceder más agresivamente en varios campos. Debe participar en la petroquímica (y no como invitado de piedra) y promover la creación del sector metalmeccánico pesado nacional o regional (¿Andino?, ¿de los 3?) complemento importante de la actividad petrolera; debe fortalecer su accionar en la exploración o en conocimiento de las cuencas sedimentarias nacionales; debe fortalecer su capacidad de refinación (véase más atrás) para el abastecimiento nacional e incluso para la exportación; también se debería propender por fortalecer o crear sectores industriales asentados en la nación o mínimo en la región.

Queda por sentado que el tipo de acciones globales que se emprendan debería orientarse de conjunto a incrementar la productividad de la economía nacional para reforzar la competitividad de conjunto y mantener el poder de compra de la moneda nacional de manera estable. El mejoramiento de la productividad es el único antídoto reconocido contra la enfermedad holandesa (revaluación del peso, perjuicio de las casi todas las exportaciones, orientación de la inversión industrial hacia sectores sin competencia internacional) y palanca indiscutible para promover la competitividad de la economía nacional.

6. bis. Más precisamente se debe **diseñar un plan de desarrollo sectorial petrolero (cuyo eje debe ser el Ecopetrol) con políticas de inversión en exploración, refinación, petroquímica y contratación**. Las utilidades netas corrientes de Ecopetrol sobrepasarán los US\$ 6.400 MM. en sólo Cusiana. Es decir nuestra compañía

petrolera podría invertir en el sector al menos US\$ 278 MM. anuales. Un plan de desarrollo de unos US\$ 5.000 MM. (del tipo al escrito en la administración Chona en 1987 con unas inversiones totales de US\$ 4.560 MM. para el período 1988-1995) debería diseñarse en el mediano plazo e incluir transporte, refinación, prospección, gas, etc. Incluso nuevas actividades de asociación en refinación (de crudos pesados e incluso livianos), petroquímica, distribución internacional, etc. con las multinacionales o compañías estatales vecinas se puede examinar si se dispone de una cierta holgura financiera como es el caso.

7. Debería también nuestra política petrolera **promover la integración o cooperación más activa con los países latinoamericanos** en la perspectiva de la integración hacia abajo de la filial petrolera para maximizar también los beneficios industriales del petróleo y no sólo la renta. El triste camino de los rentistas no es claro, es necesario crear valor agregado propio para "refinar" e irrigar en toda la sociedad los frutos de la renta petrolera.

8. Adicionalmente, y habida cuenta la justa inquietud a propósito de las regalías de la renovada actividad petrolera, se debe **constituir una Veeduría Cívica y Popular** de las regalías, para evitar que tanto el clientelismo y la tecnocracia central o incluso las fuerzas regionales se apropien de recursos públicos como sucedió con las regalías de Arauca.

9. Finalmente otro gran **elemento** de política petrolera que debe discutirse es la **creación de un Consejo Petrolero Nacional** donde esté representada toda la Nación (los sindicatos, la academia, la tecnocracia, el estamento político, los gremios profesionales y económicos, etc.) para que se diseñe y discuta una política petrolera de largo plazo que concerte los intereses dispares de la nación y potencie la utilización y reconstrucción de los activos nacionales.

BIBLIOGRAFIA

Alvarez, C. G., *"Renta y geopolítica de la energía"*, Editores Antioqueños, 1988, Medellín.

Amsden, A., *"Asia's Next Giant"*, Oxford University Press, 1989. (Edición colombiana *"Corea: un proceso exitoso de industrialización tardía"*, Norma, Bogotá, 1992).

- D. N. P., "*La revolución pacífica*", Bogotá, 1991.
- D. N. P. / B. M. "*Cusiana: un reto de política económica*", Tercer Mundo, Bogotá, 1994.
- Barbosa, F., "*La reconversión de la industria petrolera en México*", UNAM, México, 1993.
- Collier, P., "*La experiencia Internacional: Nigeria*", *Comentarios*. in D. N. P. / B. M., 1994.
- Ecopetrol, "*Visión del petróleo: Colombia y el mundo*", Congreso Petrolero, Bogotá, julio 27, 1994.
- Hausmann, R., "*La experiencia internacional: Venezuela*", in D. N. P. / B. M. 1994.
- Eftekhari, N., "*La Norvege et le mal hollandais*", in PEUPLES MEDITERRANEENS (P. M.), N° 26, Paris, 1984.
- Ghalioun, B., "*Rente petroliere et transformations sociales en Norvege*", in P. M., o. c.
- Longuenesse, E. "*Rente petroliere et structure de classe dans les pays du Golfe*" in P. M., o. c.
- Kornblith, M., "*Sector público y sector privado: nuevas reglas del juego*" in VENEZUELA: LA DEMOCRACIA BAJO PRESION, Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos, Caracas, (INVESP) 1993.
- Perry, G., *Política petrolera: economía y medio ambiente*, Fedesarrollo, Bogotá, 1992.
- Rey, J. C., "*La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación*", in REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS N° 74, 1991.
- Montenegro, A., "*Los efectos macroeconómicos de las bonanzas colombianas*", in, D. N. P. / B. M., 1994.
- Sarmiento, E., "*Perspectivas de Cusiana*", in Economía Colombiana N° 246, Contraloría General de la República, Bogotá, Feb. 1994.
- World Bank, "*The east asian miracles*", Oxford University Press, New York, 1993.
- Zambrano, L., "*Sobre lo que hemos hecho y aún podemos hacer en política económica*", in INVESP., 1993.