



De la desregulación a la complacencia, sin pasar por la regulación y su impacto en el medio ambiente

Juan José Narciso Chúa

Investigador académico, profesor en diferentes universidades del país y consultor. Es graduado de la Universidad de San Carlos de Guatemala en Administración de Empresas. Maestría en Administración Pública por INAP-USAC y posee estudios de Maestría en Economía en la University of New Mexico. Investigador del IIAE, IARNA, VRIP-URL.

Correo: juannarciso55@yahoo.com

Resumen

La investigación indaga sobre la realidad guatemalteca en términos de la desregulación, un proceso que se inició a partir del Consenso de Washington y que apuntaba, equivocadamente, señalar que el Estado intervenía mucho en la economía. Al desregular, provocó que ocurrieran fallas de mercado y externalidades que han dañado mucho a la sociedad en general, pero también se generó un proceso en el cual algunas instituciones del Estado pasaron a ser complacientes con los procesos de inversión como las mineras y la extracción de petróleo, por ejemplo, lo cual provocó un incremento considerable de inversiones extractivistas en el país. Las instituciones que deberían ser reguladoras terminaron favoreciendo intereses, dictámenes y haciendo laxas las regulaciones, con lo cual la presión sobre el medio ambiente ha venido agrandándose y con ello provocando mayor deterioro en el mismo.

Palabras clave

Regulación, desregulación, complacencia, fallos de mercado, externalidades, deterioro ambiental, élites económicas, corrupción, cooptación del Estado.

Abstract

The research investigates the Guatemalan reality in terms of deregulation, a process that began with the Washington Consensus and that pointed, wrongly, to point out that the State intervened a lot in the economy. By deregulating, it caused market failures and externalities to occur that have greatly damaged society in general, but it also generated a process in which some State institutions became complacent with investment processes such as mining and oil extraction, for example, which caused a considerable increase in extractive investments in the country. The institutions that should be regulatory ended up favoring interests, opinions and making regulations lax, with which the pressure on the environment has been increasing and thus causing greater deterioration in it.

Keywords

Regulation, deregulation, complacency, market failures, externalities, environmental deterioration, economic elites, corruption, state cooptation.

Presentación

En Guatemala poco, o más bien nada se discute abiertamente o se debate. La prácticamente imposición de un pensamiento homogéneo que descansa en lo conservador en lo político y neoliberal en lo económico ha provocado que muchos de los supuestos, premisas y planteamientos de estas dos ideologías hegemónicas coincidan y además se repliquen sin ni siquiera cuestionar sus fundamentos.

La figura supuesta del libre mercado es solo un símbolo, la verdad es que no existe, aunque existen ciertos mercados que efectivamente compiten, las relaciones de oferta y demanda no se llevan a cabo en Guatemala. Primero, porque no existe la libre competencia y este es el elemento central que destrabaría la economía para llevarla o situarla en un plano de verdadera economía de mercado. Segundo, porque existen grandes y poderosos conglomerados económicos que se convierten en empresas que dominan el mercado, que deciden la producción y establecen los precios, porque al final se constituyen en mercados imperfectos

con expresiones de oligopolios o monopolios.

Dentro de esta falta de discusión seria, se encuentra reconocer que, si existen y funcionan mercados imperfectos, entonces el Estado debe tomar medidas para asegurar que no se produzcan acciones abusivas contra consumidores o se vede la libre entrada de empresas, por ello se ha discutido, a nivel internacional y en el ámbito microeconómico la denominada regulación.

Justamente el documento que a continuación se presenta se orienta en recrear algunos antecedentes y teoría de la regulación económica, buscando abrir debates al respecto y luego se hace un estudio de caso que es el del petróleo, como una primera aproximación a una discusión que puede ser positiva.

La idea del petróleo que se analiza en este documento, no excluye la potencialidad de explorar otras actividades económicas que se sugieren interesantes para ahondar en el pensamiento económico y dejar abierta la discusión para formulaciones de política pública.

El documento no pretende ser una investigación acabada o exhaustiva, pero si pretende abrir brecha para estudios similares en el futuro. Por lo tanto, agradezco la oportunidad que se me otorga de publicar en la revista IPNUSAC.

Los antecedentes y teoría de la regulación

La regulación constituye un proceso que se ha discutido dentro de la literatura económica desde hace muchos años. El mismo emerge posterior a los postulados de David Smith y David Ricardo que referían a la "mano invisible del mercado" como el elemento que aseguraba el funcionamiento de una economía sin la intervención del Estado.

Sin embargo, las diferentes crisis que impactaron a nivel mundial mostraron que dicha "mano invisible", no resolvía todas las situaciones que emergían en la economía, principalmente cuando se identificaban situaciones de fallos de mercado o externalidades negativas, en las cuales se afectaba o dañaba a personas, a otras empresas, al propio

Estado y en general, en muchos aspectos, se deterioraba el medio ambiente por contaminación de aire y agua.

Efectivamente, las crisis que ocurrieron en el mundo en las décadas de 1920, pero principalmente la denominada la Gran Depresión en 1936, cambiaron el enfoque que Ricardo y Smith habían planteado originalmente y propició un debate entre diferentes autores con respecto del llamado "laissez faire".

Justamente en el período de la Gran Depresión es cuando surge la figura de John Maynard Keynes, quien es el economista que rompe con los postulados de los clásicos y plantea que para salir de la gran depresión era necesaria la intervención del Estado en la economía, principalmente por vía de la inversión pública y la generación de empleo asociada a la misma.

Keynes se encontraba muy influido también de los Modelos de Bienestar que gradualmente fueron estructurándose, principalmente después de la Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos, los cuales se orientaban a la necesidad de propiciar condiciones para

la sociedad que tendieran a generar bienestar entre sus habitantes.

Dentro de este espacio aparecen los denominados Bienes Públicos, los cuales justamente pretendían asegurar una dotación de servicios públicos de primera generación como la salud y la educación, que se orientaban a mejorar las condiciones de vida de las personas reconociendo que los bienes privados dentro de esta índole, se transaban en un mercado y bajo la condición de un precio, que significaba pagar para obtener uno de dichos bienes o servicios.

Los desenvolvimientos intelectuales que derivaron de la Segunda Guerra Mundial se contagiaron de estos resultados de los Modelos de Bienestar en Europa y, según Keynes, los soldados y todas las personas que vivieron la guerra regresaban de un estado de malestar, por lo que había necesidad de recrear condiciones para el bienestar de las mismas y se agregaron otros bienes públicos como la protección social y el seguro de desempleo.

La consolidación de los modelos de bienestar ocurre a partir de estos acontecimientos y de los aportes de diferentes autores como Pigou, como

Musgrave y Samuelson, quienes desarrollan toda una teoría alrededor de los bienes públicos y desde ahí, la discusión económica acerca de los mismos floreció y se desarrolló ampliamente.

Dentro del marco del reconocimiento de la existencia de los fallos o fallas de mercado, así como de las externalidades negativas, no solo emerge con más fuerza la discusión sobre los bienes públicos, sino además se inscribe la regulación como un mecanismo que busca atenuar, reducir y hasta eliminar los fallos derivados del mercado o bien las externalidades negativas.

Los fallos de mercado se consideran como efectos negativos, abusivos o que provocan problemas en el bienestar de las personas que pasan por el reconocimiento de la presencia significativa de mercados imperfectos con sus posteriores implicaciones como precios elevados, producción limitada y abusos que afectan a los consumidores.

También pueden ocurrir deficiencias o situaciones que dañan a otras empresas, cuando ocurren apropiaciones de mercados por monopolios u oligopolios,

con lo cual se afecta el libre ingreso y salida de empresas y consumidores en un mercado determinado, para lo cual se imponen mecanismos que regulen dichas inconsistencias o fallas en el mercado.

En el caso de las externalidades negativas, son aquellas situaciones que ocurren como resultado de prácticas producción, de consumo o de eliminación de desechos, se produce la contaminación de cuerpos de agua o de emisiones al aire que lo contamina o bien como resultado del uso de fertilizantes químicos en la agricultura, cuando llueve los residuos de dichos fertilizantes caen en los cuerpos de agua cercanos –ríos, lagos o mar-, que produce impactos serios en los mismos que afectan a pescadores o personas que consumen agua del lugar, reducen la biodiversidad marina y la contaminan o bien provocan daños por consumo de peces contaminados.

1. En Guatemala, por ejemplo, es conocido la enorme contaminación por plástico que ha venido acrecentándose en los afluentes y el propio Río Motagua que ha llevado a Honduras a levantar una demanda contra Guatemala como resultado de esta descomunal contaminación.

En la actualidad con el apareamiento y uso generalizado del plástico y otros productos que no se biodegradan fácilmente, pero que contaminan el ambiente, se ha generado una contaminación por desechos de plástico que ha abierto un debate por su exceso de uso y posterior deshecho, con lo cual se acumulan los botaderos de este material que contamina suelos y cuerpos de agua.¹

La idea de la regulación, posteriormente, se inserta en la discusión del denominado desarrollo sostenible; es decir, la propuesta que considera que el desarrollo para no ser dañino por contaminación o negativo por fallos de mercado demanda la utilización de formas o mecanismos o herramientas que introduzcan condiciones, para evitar tales cuestiones negativas y así provocar un desarrollo sin los efectos dañinos señalados.

...una regulación gubernamental directa no permitirá obtener mejores resultados que si se permite que los resuelva el mercado o la empresa. Pero tampoco existe una razón para pensar que, en ocasiones, dichas regulaciones

administrativas gubernamentales no puedan producir una mejora de la eficiencia económica [...] la cuestión consiste en elegir el acuerdo social apropiado. (Coase, 1994)

Otro problema en el caso de los fallos de mercado es la carencia de competencia en una estructura económica, con lo cual se afecta la libre entrada de empresas al mercado, así como su salida. También se afecta al consumidor, puesto que la competencia asegura mayor oferta de empresas y con ello los precios tenderían a bajar.

Durante la década de los años ochenta, emerge otro paradigma económico que se impone al planteamiento de Keynes y que hoy todavía, a pesar de sus impactos negativos en algunos países, se mantiene como el paradigma dominante. En esta época es cuando surgen los denominados Programas de Estabilización y Ajuste Estructural.

La discusión que surge de las ideas de otro economista, Milton Friedman, quien plantea que muchos de los problemas económicos se pueden resolver por el lado de la oferta y haciendo uso de

instrumentos monetarios, así como racionalizando el papel del Estado en la economía e introduciendo cambios que favorezcan en la actividad económica, como la reducción de los déficits fiscales, liberando el tipo de cambio y la tasa de interés, podrían estabilizarse varios países que se encontraban pasando por crisis económicas cíclicas.

El denominado Consenso de Washington retoma toda la aportación teórica de Friedman y lo convierte en un listado que se aplica en prácticamente todos los países de Latinoamérica y que ciertamente consigue estabilizar las economías, pero como el modelo prescinde de lo social, aduciendo que cualquier resulta fuera de lo económico se encuentra fuera del modelo de estabilización y ajuste y, por lo tanto, los impactos expresados en materia social, tales como la pobreza, pobreza extrema, desigualdad, exclusión y marginalidad no se dejan esperar.

Otro de los elementos que plantea el Consenso de Washington, fuera de los ya citados anteriormente, como requisito para mejorar la situación económica de los países se centra en la desregulación,³ entendida la misma en términos que el

Estado tiene una intervención muy fuerte en la economía y con ello pesa sobre la libertad de mercado, por lo que las intervenciones del Estado en materia de regulación deben eliminarse, así como el Estado debe ajustarse un mínimo para que facilite la libre competencia en los mercados.

De la desregulación sin sentido a la complacencia estatal en Guatemala

Tal como se indicó anteriormente, uno de los elementos del Consenso de Washington fue la desregulación, lo que implicaba el supuesto que el Estado de Guatemala intervenía mucho en la economía, por lo que se necesitaba desregularla,³ con lo cual, en el espacio de la apertura democrática, se hizo una aplicación rigurosa de todos los postulados del Consenso de Washington, como fueron los siguientes elementos:

2. En el caso de Guatemala, la desregulación se aplicó al ámbito bancario, con lo cual se podía abrir un banco con Q500 mil, ello provocó que emergieran 33 bancos, luego, años después, empezaron a sonar los escándalos bancarios –Bancafé y Banco de Comercio-, así como las supuestas compras de bancos, pero que eran compras de carteras, pues muchos bancos se encontraban técnicamente quebrados. De ahí, empezaron a regularse más cercanamente: acciones nominativas no al portador, se elevaron las cantidades para fundar un banco, mayor supervisión bancaria, entre otras acciones. La regulación, aunque laxa, volvió.

3. En Guatemala, el gasto público en su relación con el PIB únicamente representa el 10%, lo cual muestra un indicador muy bajo de intervención.

- Reducción del déficit fiscal
- Privatizaron empresas públicas
- Liberalización del tipo de cambio
- Liberalización de la tasa de interés
- Los precios de los bienes y servicios son libres
- Reducción del tamaño del Estado
- Desregulación de los mercados como el eléctrico y el financiero
- Apoyo a la inversión extranjera
- Apertura de la economía al comercio internacional



Los mercados desregulados como el eléctrico se desarrollaron sobre la generación de una diversidad de actores en el mercado como los generadores, distribuidores, transportistas, comercializadores y grandes usuarios, todos los cuales se encuentran bajo la administración de la figura del Administrador del Mercado Mayorista.

Los mercados desregulados como el eléctrico se desarrollaron sobre la generación de una diversidad de actores en el mercado como los generadores, distribuidores, transportistas, comercializadores y grandes usuarios, todos los cuales se encuentran bajo la administración de la figura del Administrador del Mercado Mayorista.

Sin embargo, el único caso en donde se propició un mecanismo de regulación, que es el único en Guatemala, se refiere a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), que regula las condiciones de funcionamiento del mercado eléctrico entre sus diferentes actores, así como en relación a las tarifas del usuario de energía eléctrica

En el caso del sector extractivo, el planteamiento se hizo desde la perspectiva de incentivos a la inversión extranjera por medio de establecer regalías bajas para propiciar la llegada de nuevos inversionistas en el petróleo y las minas.

Según el Ministerio de Energía y Minas (MEM en su Política Minera:

El decreto 48-97, Ley de Minería, publicada el 1 de julio de 1997 es la que actualmente se aplica para el otorgamiento de licencias y la cual contiene 95 artículos y desarrolla los preceptos de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual

en su artículo 125 declara que es de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables. (Ley de Minería, 1997)

Y dicha política refiere que:

El sector minero extractivo guatemalteco se caracteriza por la producción minera especialmente de oro, plata, plomo, Zinc, óxidos de hierro, níquel, jade; mármol y materiales de construcción. Ha representado en promedio el 0.70 % del PIB entre 2001 y 2017. (Ley de Minería, 1997)

El sector minero, de acuerdo con lo contenido en la Política Minera del MEM, paga al Estado de Guatemala y sus instituciones:

- Regalías voluntarias al Estado
- Regalías municipales
- Canon de otorgamiento y canon de explotación
- Los impuestos correspondientes (ISR, IUSI e IVA, IDC e ISO)
- Licencias de cianuro,
- Y aportes al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y al Instituto Nacional de Bosques, impuesto de solidaridad, timbres, multas e intereses.

 La desregulación, pero aún más, la falta de regulaciones, principalmente en materia ambiental en lo que corresponde a las operaciones petroleras, sumado a un deterioro de la gestión del Estado en Guatemala en los últimos años, ha propiciado un desmantelamiento de la institucionalidad existente

La desregulación, pero aún más, la falta de regulaciones, principalmente en materia ambiental en lo que corresponde a las operaciones petroleras, sumado a un deterioro de la gestión del Estado en Guatemala en los últimos años, ha propiciado un desmantelamiento de la institucionalidad existente, pero esta situación se ha agudizado cuando varias entidades que deben de ser entes que regulan las actividades del propio Estado y de la actividad económica en general, se han ido convirtiendo en espacios para facilitar la inversión privada, lo cual no sería malo, si la misma se hiciera bajo condiciones y modalidades que aseguren la inversión, pero bajo la perspectiva de sostenibilidad ambiental.

Eugenio Rivera plantea la desregulación desde una perspectiva de las empresas dominantes: "...la desregulación era una opción promovida a menudo por las empresas dominantes que veían en ella la posibilidad de utilizar todo su poder de mercado. Al mismo tiempo, se perfilaba una opción distinta, la promoción de la competencia" (2003).

Convertirse en entidades complacientes para el sector privado representa un

deterioro significativo del Estado mismo, puesto que, al final, pasa a convertirse en un apéndice de las directrices que emanan de grandes conglomerados empresariales o de cámaras, con lo cual las entidades pierden completamente su identidad, tal es el caso del MEM.

Al respecto Eugenio Rivera al resumir los planteamientos de Jean-Jacques Laffont y Jean Tirole refiere:

...razones legales y contractuales dificultan al regulador comprometerse con los esquemas de incentivos, lo que reduce la eficiencia de la regulación, ya que un regulador benefactor puede querer actuar en el futuro de maneras que hoy se quieren evitar, y los reguladores y políticos pueden ser incompetentes, tener sus propias agendas o ser capturados por los grupos de interés y, por tanto, no optimizar el bienestar social. (2003)

En relación con la complacencia del MEM, es importante consignar una cita que alude, en el caso de Guatemala, justamente a eso, la cual parte de una

definición sobre las élites de Tomás Casas Klett, citada por Edgar Gutiérrez:

Elites: coaliciones en torno a un modelo de negocios que adquieren poder para modificar las instituciones en beneficio propio. Hay dos tipos de elites: las que crean valor y prosperidad, y las rentistas que extraen el valor de los ciudadanos (trabajadores y consumidores), descansan en privilegios, impunidad fiscal, subsidios y otros arreglos ventajosos en los mercados. (Casas Klett, 2023).

Al final Gutiérrez señala que:

Guatemala atraviesa una transición de elites que se degradan. La coalición en torno a negocios corruptos y criminales ha tomado el control de todas las instituciones y las está moldeando a su sabor y antojo. Hasta ahora solo han dado golpes de mano: persecución política de la disidencia y garantías de impunidad para los suyos, pero en la próxima legislatura tendrán

los chances de reconfigurar el Estado para propósitos rentistas -en gran medida hasta ahora ilícitos- más duraderos. Para lograrlo van a recurrir a formas autocráticas y chocarán entre sí, hasta que se conforme una super-elite criminal dominante". (2023)

El deterioro ambiental constituye un hecho indiscutible, la presencia del cambio climático también, pero las instituciones ambientales han quedado marginadas a un papel de poca capacidad de regular la contaminación ambiental como el caso del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) -que nunca encontró su propia identidad- y se ha convertido en un espacio de corrupción, mientras que Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), en este caso, tampoco cuenta con las capacidades necesarias para enfrentar su enorme responsabilidad y menos aún con el peso que le impone ser una entidad marginal y sin capacidad de incidir en regulaciones ambientales relacionadas con las operaciones petroleras, tal como se verá a continuación.

El caso del petróleo

El marco legal

En este apartado se hará referencia a los artículos más relevantes de la Ley de Hidrocarburos, para que puedan consultarse si se considera necesario y se citarán aquellos que se estimen pertinentes, así como constituyen el entorno para el resto del análisis.

En relación con el petróleo, según la Ley de Hidrocarburos y su reglamento, propicia el aprovechamiento de las riquezas del país especialmente los yacimientos de hidrocarburos con el objeto de lograr independencia energética y autoabastecimiento de hidrocarburos (Primer Considerando)

Para facilitar la exploración y la explotación, se hace por medio de contratos en donde se establece un plazo de hasta 25 años, pudiendo el MEM aprobar una única prórroga de hasta 15 años. (artículo 12. Plazo de los contratos)

Se reconoce que todo contratista debe reparar los daño y perjuicios que irroguen al Estado o a particulares y

sus respectivos bienes, inclusive los derivados de la contaminación del ambiente. (artículo 17. Indemnización). Por cierto que una de las tres menciones en la Ley de Hidrocarburos en relación con el ambiente, se encuentra en este artículo 17, pero su mención es marginal y en ningún momento se habla de establecer mecanismos de regulación o de tecnologías limpias.

El otro artículo en el cual se hace referencia al medio ambiente es el 41. Medidas de Prevención, en donde señala en el inciso "d) La protección del medio ambiente, incluyendo la no contaminación de la atmósfera, ríos, lagos, mares y aguas subterráneas" y el inciso "e) la reforestación y la preservación de recursos naturales y sitios arqueológicos, así como otras áreas de valor científico, cultural y turístico."

Luego el artículo 43. Intervención de las operaciones petroleras, en su inciso "a) Cuando el contratista ocasione daños o accidentes graves o haya presunciones serias que pueda causarlos, hasta que tales efectos sean reparados o dichas causas hayan sido eliminadas por cuenta exclusiva del contratista."

Para propiciar la explotación y exploración petrolera, se establecen exoneraciones para los contratistas, en relación a las importaciones libres de derechos de aduana y gravámenes conexos y el IVA sobre importación de materiales fungibles, maquinaria, equipo, repuestos y accesorios por lo menos cinco años y regímenes de suspensión temporal sin caución de derechos de aduana y gravámenes conexos. (Artículo 25. Importación Libre y suspensión temporal)

El Estado se reserva el derecho de percibir en especie o efectivo los ingresos que corresponden como regalías y los fondos pasarán a formar un fondo para el desarrollo económico. (Artículo 30. Forma de percibir los ingresos estatales)

La misma ley refiere que “El área original del contrato podrá contener uno o más bloques hasta un máximo de seis. En el área terrestre los bloques tendrán una extensión no mayor de cincuenta mil (50,000) hectáreas y en la plataforma continental y su zona económica exclusiva, los bloques tendrán una extensión no mayor de ochenta mil (80,000) hectáreas”. (Ley de Hidrocarburos, artículo 60).

La Comisión Nacional Petrolera, que podría haber significado el mecanismo de regulación entre el Estado y las operaciones petroleras, no se configuró de esta forma en la ley. La misma, además que presenta una integración de representantes de instituciones de Gobierno, según la propia ley, únicamente opina sobre diferentes aspectos, pero relacionado con los contratos de operaciones petroleras, sobre los precios de los hidrocarburos, formas de contratación y sobre estudios acerca de la política petrolera. (artículos 46 y 50).

Las regalías se establecerán por medio del promedio mensual de la gravedad según el American Petroleum Institute⁴ (API por sus siglas en inglés) de la siguiente forma:

- a) Si la gravedad API es igual a treinta grados, la regalía será de veinte por ciento (20 %);
- b) El porcentaje indicado en el inciso anterior se incrementará o decrecerá en un uno por ciento (1 %) por cada grado API mayor o menor a los treinta grados, respectivamente; y
- c) La regalía no será inferior al cinco por ciento (5 %).

Se establece una regalía mínima de cinco por ciento (5 %) para el gas natural comerciable y condensados. (artículo 61. Regalías)

La Comisión Nacional Petrolera, que podría haber significado el mecanismo

4. El grado API determina si el crudo es un producto liviano o pesado. Por ejemplo, un crudo liviano tiene un API de 40-50, mientras que uno pesado tiene un API de 10-24 (Glosario ENAP)

de regulación entre el Estado y las operaciones petroleras, no se configuró de esta forma en la ley. La misma, además que presenta una integración de representantes de instituciones de Gobierno, según la propia ley, únicamente opina sobre diferentes aspectos, pero relacionado con los contratos de operaciones petroleras, sobre los precios de los hidrocarburos, formas de contratación y sobre estudios acerca de la política petrolera. (artículos 46 y 50).

Según el mismo cuerpo legal, la supervisión y fiscalización técnica de las operaciones petroleras recae en el director general de Hidrocarburos (artículo 53) y entre sus funciones y atribuciones (artículo 57), no cuenta con ninguna función explícita que lo relacione con la cuestión del medio ambiente.

Llama la atención que la Ley de Hidrocarburos cuando habla de causas de terminación automática y no automática de contratos de operaciones petroleras, en ningún caso menciona por impactos en el medio ambiente.

Producción

La producción de petróleo durante las dos últimas décadas se presenta de la siguiente forma:

Tabla 1

Producción Nacional y diaria de barriles de petróleo

Años	Producción nacional	Producción diaria
2010	4,363,637	11,955
2011	3,995,919	10,948
2012	3,882,462	10,637
2013	3,736,063	10,236
2014	3,789,656	10,383
2015	3,666,363	10,045
2016	3,430,096	9,398
2017	3,518,966	9,641
2018	3,363,433	9,215
2019	3,505,861	9,605
2020	2,852,212	7,793
2021	2,302,084	6,307
Suma	42,406,752	
Promedio en la serie	3,533,896	9,680

Fuente: MEM y elaboración propia.

Como se puede observar, la producción nacional de barriles de petróleo ha representado un total de 42.4 millones durante la serie de 2010 a 2021, lo cual constituye un promedio anual de 3.5 millones de barriles e igualmente se puede apreciar que la producción diaria de barriles de petróleo presenta un promedio de 9,680 barriles diarios.

Otra perspectiva de la producción de petróleo se puede apreciar en el cuadro siguiente, en el cual se hace una relación de la variación absoluta en la serie de años, medida por barriles y se presenta también la variación relativa de la producción nacional de barriles.

A partir del uso de dichas formas de visualizar la producción desde otra perspectiva, se puede observar que la producción nacional presenta en su variación absoluta, varios años en donde la producción ha venido decreciendo, puesto que en ocho años de la serie utilizada que son 12 años, los resultados son negativos.

De hecho, el promedio en la serie de variaciones absolutas muestra un dato negativo de 187,414 de barriles. Si se observa ocho de 12 años, que representa el 67 % de los años de la serie, son negativos.

La misma situación se puede observar cuando se analiza la variación relativa de la producción nacional, puesto que igualmente muestra que en ocho años de la serie de 12 años, las tasas de variación son negativas, en donde destacan los últimos años de la serie cuando ambas tasas de variación son -18.6 % para el año 2020 y -19.3 % para el año 2021, que es equivalente con la caída de la producción en términos absolutos cuando en los mismo años la producción cayó en 2.8 y 2.3 millones de barriles. El promedio de la variación relativa en la serie arroja un porcentaje negativo de 5.3 %.

Los datos referidos se pueden observar en la tabla continuación:

Tabla 2

*Producción nacional de petróleo, variaciones absolutas y relativas.
En barriles, unidades y porcentajes*

Años	Producción Nacional	Variación absoluta	Variación relativa %
2010	4,363,637	0	0
2011	3,995,919	-367,718	-8.4%
2012	3,882,462	-113,457	-2.8%
2013	3,736,063	-146,399	-3.8%
2014	3,789,656	53,593	1.4%
2015	3,666,363	-123,293	-3.3%
2016	3,430,096	-236,267	-6.4%
2017	3,518,966	88,870	2.6%
2018	3,363,433	-155,533	-4.4%
2019	3,505,861	142,428	4.2%
2020	2,852,212	-653,649	-18.6%
2021	2,302,084	-550,128	-19.3%
Suma	42,406,752		
Promedio en la serie	3,533,896.00	-187,414	-5.3%

Fuente: MEM y elaboración propia.

En la actualidad Guatemala tiene firmados seis contratos con diferentes contratistas y ubicados en distintos lugares el país.

Sin embargo, los datos de producción de cada uno de los contratistas muestran datos bastante disímiles, en tanto existe un contratista que genera la mayor cantidad de barriles de petróleo, mientras que otros presentan datos bastante bajos con respecto el contratista mayor.

Es importante indicar también que el contrato más antiguo se firmó en el año 1985, dos en los años 1991 y 1993 y tres más que se han firmado en 2005, 2006 y 2009.

Los datos que muestran tanto la producción nacional de los diferentes contratistas, así como los lugares en donde se realizan las operaciones correspondientes, se muestran a continuación en la tabla 3.

Tabla 3

Producción nacional y diaria de petróleo por empresas y ubicaciones geográficas
En miles de barriles

Contrato No.	^2-2009	^2-85	^1-91	^1-2005	^1-2006	^6-93		
Empresa	Empresa Petrolera del Istmo	Perenco Guatemala Limited	Petro Energy	Latin American Resources	City Petén	Petro Latina Corporation		
Campo	Caribe, Tierra Blanca y Rubelsanto	Xan	Chocop y Yalpemech	Tortugas y Atzam	Ocultun	Las Casas	Producción Nacional	Producción Diaria
2010	242.6	4,053.0	64.1	3.8	0.0	0.0	4,363.6	12.0
2011	221.7	3,693.3	75.5	5.1	0.0	0.2	3,995.9	10.9
2012	229	3,563.7	80.1	3.3	6.2	0.0	3,882.5	10.6
2013	199.6	3,355.3	69.1	21.1	90.9	0.0	3,736.1	10.2
2014	168.8	3,375.8	76.2	48.0	120.8	0.0	3,789.7	10.4
2015	182.8	3,239.6	42.7	77.7	121.4	0.0	3,666.4	10.0
2016	126.9	2,922.9	7.0	103.7	125.0	0.0	3,430.1	9.4
2017	150.6	2,938.9	30.2	103.4	296.0	0.0	3,519.0	9.6
Suma	1,522.0	27,142.5	444.9	366.1	760.3	0.2	30,383.2	83.2
Promedios	190.25	3,392.8	55.6	45.8	95.0	0.0	3,797.9	10.4
% s/total	5.0%	89.3%	1.5%	1.2%	2.5%	0.0%		

Fuente: MEM y elaboración propia

Tal como se puede colegir de la información plasmada en el cuadro, la producción nacional se encuentra altamente influenciada por la producción de la empresa Perenco Guatemala Limited, puesto que en la serie que va del 2010 al 2017, dicha empresa presenta una producción total de 27.1 millones de barriles, que en promedio significa 3.4 millones, pero que en relación con el total de la producción nacional, Perenco

genera el 89.3 % de la producción nacional en la serie utilizada.

La empresa que se encuentra en segundo lugar en producción es Empresa Petrolera del Istmo, con una producción total en la serie de 1.5 millones de barriles, con un promedio de 190.2 miles de barriles, que constituye el 5 % de la producción nacional.

Las otras empresas como Petro Energy, Latin American Resources, City Petén y Petrolatina Corporation, registran el 1.5 %, 1.2 %, 2.5 % y 0 % del total de la producción nacional.

Si se considera que el contrato con Perenco data de 1985, significa que el

mismo ha estado en vigencia durante 38 años, pues el mismo se amplió en el año 2010, sin embargo, se puede observar que su producción ha venido decayendo casi continuamente desde ese mismo año. Esta situación se puede observar a continuación:

Tabla 4

*Producción de petróleo empresa Perenco
En miles de barriles, unidades y porcentajes*

Contrato No. ^2-85			
Empresa	Perenco Guatemala Limited		
Campo	Xan	Variación Absoluta	Variación Relativa %
2010	4,053.0	0	0
2011	3,693.3	-359.7	-8.9%
2012	3,563.7	-129.6	-3.5%
2013	3,355.3	-208.4	-5.8%
2014	3,375.8	20.5	0.6%
2015	3,239.6	-136.2	-4.0%
2016	2,922.9	-316.7	-9.8%
2017	2,938.9	16.0	0.5%
Suma	27,142.5	-159.2	
Promedios	3,392.8	-159.2	-4.4%
% s/total	89.3%		

Fuente: MEM y elaboración propia

El decrecimiento de la producción de petróleo por parte de Perenco se muestra constante en la serie de años utilizada, puesto que, de ocho años, únicamente dos presentan variaciones absolutas positivas y en cantidades bajas. La misma situación ocurre en las variaciones relativas puesto que únicamente los años 2014 y 2017 registran tasas de variación positivas y en porcentajes de 0.6 % y 0.5 %, respectivamente.

Como se puede observar, en términos de producción, Perenco es la empresa que mayor cantidad de producción tiene y su contrato deviene de 1985, la referida empresa absorbe el 89.3 % de la producción y en los últimos años esta ha sufrido decrecimiento.

En todo caso, la desregulación también se orientaba a propiciar mayor inversión en el país, por lo que se puede observar que únicamente seis empresas cuentan con operaciones petroleras en Guatemala y la más antigua, que lleva 38 años operando, es la más grande en su capacidad productiva.

Es pertinente indicar al respecto, lo mencionado por José Luis Morera en su artículo en el Periódico, llamado Habrá atracción de (buenas) inversiones hasta que haya competencia y cito:

“...este gran proceso de búsqueda de mejoramiento institucional que ulteriormente atrae buenas inversiones, es imprescindible incorporar una política de competencia que conciba la creación de entidades con autonomía, facultades de investigación y aplicación efectiva, además de una eficaz disuasión de prácticas anticompetitivas. Y como “buenas” inversiones, se deben priorizar — si la búsqueda es verdaderamente la creación de empleos — aquellas que se alejan de sectores de bajo potencial de creación de empleo (de ratios de intensidad laboral bajos) y de concentración estructural (como la energía o las telecomunicaciones). (Moreira, 2023)

Regalías, participación del Estado y FONPETROL

La producción de petróleo descansa en los incentivos fiscales, como exoneraciones del Impuesto al Valor agregado (IVA) y

otros que ya se citaron anteriormente, a cambio de ello el Estado recibe regalías y fondos por participación. En las operaciones petroleras para el año 2018 las cifras de ambas son las que se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 5

Regalías y participación año 2018
En millones de US\$ dólares

Meses	Regalías	Participación	Total
Enero	688.1	2,268.6	2,956.7
Febrero	639.1	2,131.7	2,770.8
Marzo	712.1	2,344.8	3,056.9
Abril	639.7	1,896.4	2,536.1
Mayo	717.6	2,626.2	3,343.8
Junio	872.3	3,801.5	4,673.8
Julio	832.2	2,405.0	3,237.2
Agosto	876.2	2,729.2	3,605.4
Septiembre	791.6	2,019.1	2,810.7
Octubre	966.5	3,480.8	4,447.3
Noviembre	921.9	3,183.3	4,105.2
Diciembre	616.1	806.5	1,422.6
Sumas	9,273.4	29,693.1	38,966.5
% s/total	24%	76%	100%

Fuente: MEM y elaboración propia

Los datos muestran que la participación del Estado en estas operaciones para el año 2018, es la que mayores réditos otorga al país, pues alcanzó un monto de US\$29.6 millones, que constituye el 76 %; mientras que las regalías condensan el 24 % de los ingresos con US\$9.3 millones.

Según informes del MEM, el monto entregado en las cajas fiscales del Estado asciende a un total de Q293 millones a un tipo de cambio de Q7.52 por dólar americano.

Adicionalmente a las regalías y a la participación del Estado en las operaciones petroleras, existe el

denominado Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación (FONPETROL), que establece, según la ley, una distribución de un 72 % para el fondo común, 20 % para los consejos departamentales en donde se realizan operaciones petroleras, 5 % para los Consejos de Desarrollo (CODEDES) y 3 % para CONAP.

Como se puede observar, el único y el más bajo porcentaje que se estima para el medio ambiente y la conservación de la naturaleza, se traslada a CONAP, el cual suma alrededor del 10 % del presupuesto de dicha entidad. Los datos totales para el año 2018 se incluyen a continuación:

Tabla 6

*Distribución del FONPETROL de enero a octubre de 2018.
En millones de quetzales*

Meses	Fondo Común 72%	Consejos departamentales donde se realizan operaciones petroleras 20%	CODEDES 5%	CONAP 3%	Total
Enero	20.6	5.7	1.4	0.8	28.5
Febrero	13.0	3.6	0.9	0.5	18.0
Marzo	13.2	3.6	0.9	0.5	18.2
Abril	20.5	5.7	1.4	0.8	28.4
Mayo	21.8	6	1.5	0.9	30.2
Junio	18.0	5	1.2	0.7	24.9
Julio	13.7	3.8	0.9	0.6	19.0
Agosto	20.0	5.6	1.4	0.8	27.8
Septiembre	20.3	5.6	1.4	0.8	28.1
Octubre	22.3	6.2	1.5	0.9	30.9
Suma	183.4	50.8	12.5	7.3	254.0

Fuente: MEM

Para medir el peso relativo de estos ingresos que corresponden al Estado de Guatemala con respecto otras variables, se incluye la tabla siguiente:

Tabla 7

*Regalías, participación y FONPETROL con respecto otras variables 2018
En millones de quetzales y porcentajes*

Regalías, participación y FONPETROL	PIB	Tributación	Gasto Público
Regalías y participación Q.300.0 millones	551,368.1	62,342.00	72,710.60
Regalías y participación como % de	0.05%	0.48%	0.41%
FONPETROL Q.254.0 millones			
FONPETROL como % de	0.05%	0.41%	0.35%
FONPETROL más regalías y participación Q.554.0 millones			
FONPETROL más regalías y participación como % de	0.10%	0.89%	0.76%

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con los datos de OEC, para el año 2020 las exportaciones de petróleo sumaron US\$63.6 millones, lo cual, si se compara con el total de exportaciones de ese mismo año, que alcanzaron un total de US\$11,546.0 millones, las exportaciones de petróleo condensan el 0.55 %, un dato similar en su baja cuantía cuando se cruzaron los ingresos de las operaciones petroleras con el PIB, la recaudación tributaria y el gasto público, puesto que, en este caso, las exportaciones, no alcanzan ni siquiera el 1 %.

Las comparaciones que se hacen con el PIB, la tributación y el gasto público, son elocuentes, en tanto dichos fondos que se generan para el Estado y sus instituciones no alcanzan ni el 1 %, ni sumando tanto las regalías como la participación, junto con FONPETROL.

Si en todo caso, se busca que desregular no sólo atraiga inversión extranjera, sino adicionalmente, genere recursos para el propio Estado, los resultados muestran que los mismos son bastante exigüos, a pesar de sus montos.

Exportaciones de petróleo

En lo que se refiere a exportaciones de petróleo, según The Observatory of Economic Complexity, OEC, por sus siglas en inglés:

En 2020, Guatemala exportó \$63,6M en Petróleo crudo, convirtiéndolo en el exportador número 73 de Petróleo crudo en el mundo. En el mismo año, Petróleo crudo fue el producto número 37 más exportado en Guatemala. El principal destino de Petróleo crudo

exportaciones de Guatemala son: Estados Unidos (\$63,6M), Honduras (\$400), Panamá (\$15,0), y Bélgica (\$5,00). Los mercados de exportación de más rápido crecimiento para Petróleo crudo de Guatemala. Entre 2019 y 2020 fueron Honduras (\$400), Bélgica (\$5,00), y Panamá (\$5,00)". (OEC, 2020)

En términos de importaciones, la OEC refiere:

En 2018, Guatemala importó \$313k en Petróleo crudo, convirtiéndose en el importador número 96 de Petróleo crudo en el mundo. En el mismo año, Petróleo crudo fue el producto número 879 más importado en Guatemala. Guatemala importaciones Petróleo crudo principalmente de: Corea del Sur (\$191k), Estados Unidos (\$110k), Belice (\$7,46k), y China (\$5,02k). Los mercados de importación de más rápido crecimiento en Petróleo crudo para Guatemala Entre 2019 y 2020 fueron Corea del Sur (\$93,1k), Belice (\$7,46k), y China (\$2,6k). (OEC, 2020)

De acuerdo con los datos de OEC, para el año 2020 las exportaciones de petróleo sumaron US\$63.6 millones, lo cual, si se compara con el total de exportaciones de ese mismo año, que alcanzaron un total de US\$11,546.0 millones, las exportaciones de petróleo condensan el 0.55 %, un dato similar en su baja cuantía cuando se cruzaron los ingresos de las operaciones petroleras con el PIB, la recaudación tributaria y el gasto público, puesto que, en este caso, las exportaciones, no alcanzan ni siquiera el 1 %.

Conclusiones

- El proceso de desregulación en diferentes sectores de la economía no obtuvo los resultados esperados, puesto que en el caso del petróleo se puede observar que la referida desregulación no conllevó beneficios significativos para el Estado, pero sí para las empresas contratistas.
- En el caso de la Ley de Hidrocarburos, no se le otorgó a la Comisión Nacional Petrolera la potestad de funcionar como un ente regulador de las operaciones petroleras, en un símil

con la Comisión Nacional de Energía Eléctrica.

- En el caso de las empresas contratistas, se puede observar que el 89.5% de las operaciones petroleras la concentra la empresa Perenco, una transnacional que lleva realizando operaciones en Guatemala desde el año 1985; es decir, 38 años de presencia en el país.
- Si se estima que se ha desregulado para promover inversión, empleo y dividendos para el Estado, así como para atraer inversión extranjera, se puede observar que únicamente existen seis empresas actualmente en operación.
- La producción de petróleo ha venido decayendo durante los últimos años, principalmente cuando la producción nacional de dicho hidrocarburo se concentra en casi el 90 % en una sola empresa, lo cual es una muestra de debilidad dadas las facilidades otorgadas, la desregulación amplia, los incentivos, que contrastan con los bajos ingresos obtenidos por el Estado.
- Los ingresos producidos para el Estado por regalías, participación y FONPETROL, muestran, cuando se comparan con otras variables (PIB, recaudación tributaria y gasto público), unos porcentajes muy bajos que no llegan a representar ni el 1 %.
- Los ingresos que corresponden a CONAP son extremadamente bajos, mientras que el fondo común y los CODEDES son mayormente beneficiados, lo cual implica que la cuestión ambiental en este sector es fundamentalmente marginal.
- Las exportaciones de petróleo tampoco son significativas, si se toma en cuenta que ya se tiene una historia de operaciones que lleva 38 años, puesto que las mismas tampoco alcanzan el 1 %, con respecto al total de las exportaciones.
- La escasa mención a la cuestión ambiental y de biodiversidad dentro del marco jurídico existente para las operaciones petroleras, demuestra el nulo interés en iniciar una visión sobre el desarrollo sostenible, mientras el MEM se ha convertido en

un ente que efectivamente responde a las presiones de contratistas, cámaras empresariales y, en general, a las élites económicas del país, con lo cual su escasa capacidad de incidencia en regular las condiciones

de las operaciones petroleras se torna prácticamente inexistente y la entrega de los recursos naturales sin réditos significativos para el Estado resulta pasmosa y cuestionable.

Referencias

- C. Pigou, (1932). *The Economics of Welfare*. Macmillan and Co. Limited. Cuarta edición.
- Casas Klett, T. (21 de febrero de 2023). Tomàs Casas Klett: "En España, las élites no han cambiado". El País. <https://elpais.com/economia/2023-02-21/tomas-casas-klett-en-espana-las-elites-no-han-cambiado.html>
- Coase, R. H. (1970), "The Theory of Public Utility Pricing and its Application", *Bell Journal of Economics*, (1)1, pp. 112-128. <https://www.jstor.org/stable/3003025>
- Gutiérrez, E. (26 de febrero de 2023). Una transición de élites que se degradan. *elPeriódico*. <https://elperiodico.com.gt/noticias/domingo/2023/02/26/una-transicion-de-elites-que-se-degradan%EF%BF%BC/>
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1959). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. McGraw-Hill, Quinta edición.
- Musgrave, R. (1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 53-February, pp. 213-237.
- Ministerio de Energía y Minas. (2019). Memorias de Labores, 2018-2019. <https://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2019/04/Memoria-de-Labores-2018-con-Portadas.pdf>
- Ministerio de Energía y Minas. (2021). Memorias de Labores, 2020-2021. <https://mem.gob.gt/wp-content/uploads/2021/02/MEMORIA-DE-LABORES-2020-2021-Ministerio-de-Energ%C3%ADa-y-Minas.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. (2018). Boletín Estadístico 2018. <https://mem.gob.gt/mineria/estadisticas-mineras/anuario-estadistico-minero/>

Moreira, José Luis. (26 de febrero de 2023). Habrá atracción de (buenas) inversiones hasta que haya competencia. *El Periódico*. <https://elperiodico.com.gt/noticias/domingo/2023/02/26/habra-atraccion-de-buenas-inversiones-hasta-que-haya-competencia%EF%BF%BC/>

Samuelson, P. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. (36) 4, pp. 387-389. Versión en castellano publicada en Hacienda Pública Española, nº 5-1970, pp. 165-167

Rivera, E. (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*. (13)2, pp. 309-372. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_No.II_2dosem/Rivera.pdf

OECD. (2020). Petróleo crudo en Guatemala. <https://oec.world/es/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/gtm#:~:text=Exportaciones%3A%20En%202020%2C%20Guatemala%20export%C3%B3,37%20m%C3%A1s%20exportado%20en%20Guatemala.>