

CONCERTACION ESTADO Y EMPRESA PRIVADA: LOS MARGENES DE GANANCIA DE LAS DISTRIBUIDORAS DE HIDROCARBUROS

Dr. Carlos Alemán

..... *La historia no enseña nada;
se limita a castigarnos por no aprender sus lecciones¹.*

Introducción

Con una coyuntura que de muchas maneras nos recuerdan los días anteriores a la explosión de las crisis energéticas mundiales de 1973-74 y de 1978-79, de nuevo las continuas alzas de los precios del petróleo a nivel mundial se han convertido en activos protagonistas de la vida política de la mayoría de países; recordándonos sin lugar a dudas, la frágil estabilidad de un modelo de industrialización basado en los combustibles fósiles, así como el desmedido consumismo que de él, traen los estándares de vida en la época actual.

Eso sí, ahora no acudimos a una guerra Arabe-Israelí, o a un conflicto Irán-Irak, o más cercanamente a una llamada Guerra del Golfo, los cuales fueron los detonantes respectivos de las crisis energéticas precedentes; ahora simplemente presenciamos el alcance de las capacidades máximas de producción de petróleo de los principales países productores (prácticamente sólo Arabia Saudita posee capacidades ociosas); o dicho en otras palabras, acudimos al fin de un período con petróleo relativamente barato. Será necesario desde ahora en adelante, explotar nuevos yacimientos (Alaska, Siberia, etc.), de más profundidad y con

repercusiones ecológicas mayores; todo por que el precio relativo del crudo ha rentabilizando las reservas y yacimientos más controversiales y difíciles de acceder.

Pero esta situación no es novedosa, ya que ha pasado el mismo tiempo desde que se publicaron los primeros estudios sobre las limitantes de un modelo de crecimiento económico basado fundamentalmente en energía fósil, la depredación ecológica del estilo de vida de los países industrializados; todo lo cual pronosticaba una escasez de estos mismos combustibles, a la vez que hacía un llamado a la búsqueda e investigación de nuevas fuentes de energía más barata y menos contaminante. La energía eléctrica, el gasóleo, la energía solar y eólica, son varias de las opciones que se barajaron en la década de los 70's y 80's, pero que al final no pudieron con los grandes intereses de las multinacio-

1/ Vladimir Klivchesky

nales petroleras a nivel mundial.

Si lo anterior resulta paradójicamente cierto a escala global, toma tintes dramáticos en el caso particular de los países importadores de petróleo, que necesitan el vital líquido para dinamizar sus economías, lo cual los vuelve altamente vulnerables a las oscilaciones del precio internacional de este recurso. El Salvador, que forma parte de lo que podríamos llamar el "cartel" de consumidores netos de petróleo a nivel mundial, ha sufrido -desde enero de 1999- de alzas continuadas del precio del combustible en el mercado interno.

Alza que ha obligado al gobierno -a través de su Ministerio de Economía- a intervenir. La fórmula enarbolada, apuntalaba una reducción del precio final del combustible por medio de una disminución de los márgenes de comercialización de las compañías distribuidoras de combustible. Como análisis de trasfondo, se encontraba el secreto a voces sobre la estructura oligopólica del sector; el hecho desde que hace 40 años sólo 3 empresas -la ESSO, la SHELL y la TEXACO- controlan la importación, el refinamiento y

la mayoría de la distribución de los combustibles. Situación que, de acuerdo a cualquier libro de teoría económica, las colocaba y coloca en una posición en que pueden determinar el precio del bien final, es decir en una situación de oligopolio.

Particularmente, desde enero hasta septiembre del año en curso, todos los salvadoreños hemos presenciado las negociaciones entre el Ministerio de Economía y las distribuidoras de petróleo, con el fin de encontrar un precio salomónico que permita reducir el precio final de la gasolina y el diesel. No es para menos, debido a las presiones inflacionistas que el aumento de este genera y la inelasticidad de la demanda del mismo, en el corto y mediano plazo.

Estas negociaciones, a parte de los pobres resultados finales a que llegaron, nos ofrecen varias lecciones y aspectos novedosos hasta la fecha, los cuales sin duda alguna vale la pena de revisar detalladamente. En este artículo abordará el problema, tratando de enfocar el contexto internacional, las diversas posiciones de la negociación y los resultados a que se llegaron. Dejamos para próximos números un seguimiento del mismo y una visión global de todo el proceso. Sin duda alguna, lo del alza del petróleo va para largo.

Contexto Internacional

En una fatídica semana para los gobernantes, especialmente los de la Unión Europea, desde el 11 al 15 de septiembre pasado, las principales ciudades del viejo continente han contemplado las movilizaciones de los trabajadores protestando por el alza de la gasolina y por los elevados impuestos aplicados a ellos. En Francia, donde se iniciaron las revueltas, los camioneros y taxistas bloquearon las

principales autopistas, logrando con ello arrancar una concesión estatal de 15% en la reducción de los impuestos a los derivados del petróleo. El 12 y 14, los bloqueos en el centro de Londres de parte de los transportistas, protestando por lo mismo, obligaron a medidas de emergencia de la administración Blair para abastecer hospitales y unidades de salud, haciendo caer en un 1.5% la bolsa de valores de Londres². Mientras tanto, hechos parecidos acaecían en Bélgica, Holanda, Alemania y Marruecos, y ya más recientemente en Lima y Barcelona.

El precio de barril de petróleo ha tenido un alza constante, pasando su valor de mercado desde menos de \$10 el barril (enero de 1999), hasta alrededor de \$35 por barril para septiembre de este año (bolsa de New York y Londres); lo cual representa un incremento del 250%³. Para frenar esta alza los 10 miembros de la Organización de Países Productores de Petróleo OPEP, acordaron el pasado 10 de septiembre aumentar en 3% la producción mundial del crudo para el 1º de octubre, lo que significa un incremento de 800 mil barriles diarios⁴, con el objetivo de devolver los precios a una banda entre \$22 y \$28 por barril. Al mismo tiempo, la (OPEP) pidió a los gobernantes de los principales países consumidores *"que en interés de la estabilidad del mercado, reduzcan sus altas tasas fiscales con las que cargan el barril de petróleo"*⁵.

Sin embargo, este aumento (el tercero en lo que va del año) ya ha demostrado rápidamente su incapacidad de lograr frenar el alza de los precios del petróleo. Analistas del mercado de petróleo señalaron que el aumento *"debería haber alcanzado a los 1.2 o 1.3 millones de barriles diarios sobre los actuales niveles de producción, para presionar a la baja los precios del crudo"*⁶. Asimismo, señalo que algunos países de la OPEP, especialmente Arabia Saudita, ya estaban produciendo alrededor de 700,000 barriles diarios por encima de las cuotas asignadas en junio, con lo que la decisión adoptada, simplemente estaría ratificando una situación que ya se da de hecho. Además, habría que incluir las dificultades en la capacidad instalada de las refinerías del crudo, especialmente en el mercado estadounidense, donde estas producen casi al 100% de su capacidad para atender la fuerte demanda de gasóleo, diesel y gasolina⁷. Demanda que con la pronta llegada del invierno en los países industrializados se

2/ EDH, 14-9-00, pág. 48. S. S.

3/ Incremento aún mayor del ocurrido entre 1978 y 1979 (146%), y que se acerca a la triplicación del precio entre octubre-73 a marzo-74.

4/ Recordemos que la OPEP fue una organización fundada en 1960 para estabilizar el precio del barril de petróleo, formando un cartel que reunía a los principales productores de petróleo del mundo. Arabia Saudita continúa siendo el mayor productor mundial de crudo, con cerca de un tercio de la producción total.

5/ Declaración de Alf Rodríguez, presidente de la OPEP y Ministro venezolano de Energía y Minas. EDH, 11-9-00, pág. 34. S. S.

6/ Declaración Kyle Cooper, analista de la firma Salmón Smith Barney. EDH, 12-9-00.

7/ La capacidad de refinado de E.E.U.U ha descendido en los últimos años, pasando de 19 millones de barriles diarios a comienzos de los 80's, a 16.6 millones de barriles en la actualidad. LPG, 12-9-00, S. S.

incrementará mucho más, haciendo más escaso y complicando la situación en el mercado de estos bienes.

Ni siquiera la decisión de la administración Clinton, de utilizar 30 millones de barriles (5.2% del total almacenado) de la Reserva Estratégica de Petróleo SPR de los Estados Unidos, ha logrado reducir como se esperaba los altos precios del crudo en los contratos a futuro. Estas reservas -creadas en 1977 sólo para emergencias de E.E.UU.-, presentan asimismo niveles menores que los del año pasado, ya sea en crudo (7% menos que el año pasado) o en gasóleo (20% menos)⁸.

Los efectos de esta escalada de precios afectan especialmente a los países importadores de petróleo (la mayoría), a la vez que favorecen los superávits comerciales para un reducido grupo de países (los menos). Para nuestra región de América Latina, se calcula que el incremento de los precios del crudo retardará en medio punto porcentual el crecimiento esperado del producto interno bruto de la región, llegando sólo a 4.2%, con una inflación promedio de 8.9%⁹.

Para el caso de Centroamérica, todos los países del área han sufrido de alzas en las facturas del petróleo, con el consiguiente incremento de los combustibles en los mercados internos. Según cálculos conservadores, la factura petrolera de los 5 países de América Central, se incrementará en mil millones de dólares respecto a 1999¹⁰.

El Alza de los precios del combustible en el país

Con respecto a nuestro país y con el agravante de ser un importador neto de petróleo, el perfil de vulnerabilidad es prácticamente mayor.

Nuestra balanza comercial siempre se ha visto modificada según las oscilaciones del petróleo en el mercado internacional, con el agravante de ser un insumo fundamental en la estructura de la producción nacional. Debido a estos dos fenómenos, el precio de los combustibles en general, se ha configurado históricamente como un factor generador de inercias inflacionarias en la estructura de precios internos del país.

Como si no fuera poco el constituir un insumo fundamental en la industria y en la agricultura, así como en la generación de electricidad, la mayoría de los micro y pequeños empresarios transportan sus mercaderías diariamente utilizando el transporte público y una buena parte del transporte privado colectivo (microbuses); por lo que los gastos de transporte son parte básica de su estructura de costos.

Asimismo la mayoría de empleados públicos y privados utilizan transporte público para dirigirse a sus trabajos. Estas razones fundamentaron una intervención esta-

8/ EDH, 14-9-00, pág.49, S. S.

9/ Proyección del FMI. Ver <http://www.imf.org>, 14-9-00.

10/ El Gasto por importación de crudo fue de \$1,551 millones en 1999, para este año se estima será de \$2,500 millones. EDH 15-9-00.

tal en este mercado bajo un enfoque de constituir un recurso estratégico nacional, en la década de los 60's, 70's y 80's.

Estrategia que se modificó a partir del gane electoral de la derecha de 1989, la cual enarbolaba una concepción neoliberal de no intervención pública directa. Es así que en 1992, se inicia el proceso de desregulación de los precios del petróleo y de los combustibles. En enero de 1994, el ministerio de economía emite el acuerdo 46, estableciendo el sistema de precios de paridad de importación PPI. Este, basado en el concepto de Paridad del Poder Adquisitivo PPP, sostiene que los precios internos deben seguir a los precios internacionales con el fin de mantener un tipo de cambio en una banda de variación¹¹. En 1996 se reduce el arancel de importación de petróleo de 10 al 1%, así como el ministerio de economía emite un acuerdo por el cual se liberan los márgenes de comercialización y se eliminan los \$0.045 de la fórmula de paridad de importación.

Sin embargo todo este rápido desmontaje de la estructura de intervención estatal no logro reducir el precio final de los combustibles y mejorar las economías de los consumidores finales, diluyéndose nada más que en sobre-ganancias de las compañías distribuidoras de combustibles y derivados. Situación que vino a agravarse debido a las alzas continuadas del petróleo en el mercado mundial a partir de enero de 1999.

El precio de los combustibles se ha ido incrementando sostenidamente en lo que va del año. La gasolina especial, para el caso, ha pasado de ¢18 a casi ¢25 colones el galón, representando un aumento de 27.7%. Fenómenos que obligaron al Ministro de Economía a intervenir, basándose particularmente y legítimamente en tres artículos de la Constitución de la República y de la Ley de Protección al Consumidor (ver recuadro).

La base legal de esta intervención se basa en los siguientes puntos:

1. Artículo 101 de la Constitución Política, sobre la base del cual "el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna de ser humano y que defiendan el interés de los consumidores".
2. Artículo I de la Ley de Protección al Consumidor, que tiene por objeto "salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los protejan del fraude o abuso dentro del mercado".
3. Artículo 5 de la ley de Protección del Consumidor que faculta al Ministerio de Economía para que "pueda ejercer acciones tendientes a proteger en forma efectiva el interés de los consumidores, propiciando a la vez la sana competencia en el mercado".

11/ $P_n = e (P_i)$; donde P_n = precios nacionales, e = tipo de cambio y P_i = precios internacionales.

En febrero de este año se inicia el proceso de conversaciones entre el gobierno y las compañías petroleras: ESSO, TEXACO y SHELL. El objetivo, como ya se señaló, era reducir el precio final del combustible por intermediación de la regulación de los márgenes de ganancia de las empresas distribuidoras de petróleo.

El mismo Ministro de Economía, Guillermo Lacayo señalaba que estas negociaciones no van encaminadas a solucionar el problema de los altos precios de la gasolina, sino sólo ayudan a resolver un problema de un mercado que no funciona adecuadamente y vuelve la factura más onerosa para todo el país. *"Somos respetuosos del libre mercado, una vez que funcione debidamente. Si hay distorsiones y amerita que el Estado ordene la casa, hay que hacerlo"*, fueron las palabras del ministro en una conferencia de prensa¹². Agregando de que *"los márgenes de comercialización de las distribuidoras en El Salva-*

*dor, son el doble que los de los países vecinos de Guatemala y Honduras. Asimismo nuestro país, factura el doble de volumen de gasolina que Honduras, por lo cual no se justifican dichos altos márgenes de ganancia"*¹³.

El mismo presidente Flores, en una arranque de sinceridad aceptaba de que *"la falta de competencia en este sector, permitió la concentración económica del mercado, con las consiguientes prácticas oligopólicas; todo lo cual, al final repercute en los precios al consumidor"*¹⁴.

Sin embargo, para junio/00 las conversaciones estaban *entrampadas* debido a la fuerte oposición de la petroleras a reducir sus ganancias, intocables por más de 4 décadas, todo lo cual obligó a la Asamblea Legislativa a intervenir a petición del Ministro de Economía (ver seguimiento cronológico en cuadro 1). Ante esta presión y en forma publicitaria, las petroleras anuncian el 7/7/00 que reducirán voluntariamente sus márgenes de comercialización de mayoristas en un 31% en forma promedio, entre gasolina especial y regular, y diesel (ver cuadro #2, páginas adelante). Esta reducción no es suficiente para Economía y siguen la discusión de un anteproyecto de ley en la comisión de economía de la Asamblea Legislativa. Finalmente, esta última aprueba el Decreto 107 por el cual se regulan los márgenes de ganancia de la petroleras durante un período de 3 años.

12/ M. Lacayo, EDH, 28-8-00.

13/ Ibid.

14/ Observaciones presidenciales al decreto 107, EDH 9-9-00

Cuadro No.1

CRONOLOGIA DEL PROCESO	
Actividad	Período
Alza continuada del precio de la gasolina, diesel y gasóleo	1999 y 2000
Ante alza de gasolina ministerio de economía hace moción a petroleras	2 a 6/00
Ministro lleva moción a comisión de economía de la asamblea legislativa	6/00
Reducción voluntaria de márgenes por distribuidoras	7/7/00
Asamblea legislativa declara reducción	23-8-00
Re-comienzan negociaciones entre Ministro y petroleras	30-8-00
Se firma acuerdo final entre gobierno y empresas distribuidoras de petróleo	8-9-00
Fuente: Elaboración propia en base de seguimiento de prensa	

La Oposición de las compañías petroleras y distribuidoras de hidrocarburos.

Antes y después de la aprobación por la Asamblea Legislativa del decreto 107, y con el fin de presionar públicamente por un veto presidencial del mismo, se dieron diversas reacciones de oposición de parte de distintos actores; entre los cuales podemos mencionar:

- Las reacciones mismas de las compañías distribuidoras de petróleo, todas las cuales tanto la ESSO, La SHELL, y la TEXACO El Salvador, publicaron sendos comunicados en los periódicos de mayor difusión afirmando su desacuerdo con el decreto 107. Agregando que la causante del alza de los hidrocarburos es debido a la OPEP, así como los elevados impuestos estatales en forma de subsidio al diesel y el IVA. Asimismo señalan que sus márgenes de ganancias actuales rondan el 8% del precio final de los combustibles; *"cualquier reducción en este margen no sería significativa en el precio final al público y afectaría la viabilidad económica de las empresas mismas"*¹⁵.

- Ya más directamente, la Texaco anunció que su casa matriz suspendía una inversión de 17.4 millones en el país, mientras que por su parte la ESSO declaró la suspensión por tiempo indefinido de todas sus inversiones en El Salvador. Asimismo, algunos diputados señalaron que algunas petroleras amenazaron con presionar a la administración estadounidense para sacar al país de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), si el decreto 107 se aprobaba.
- La oposición de la Asociación Nacional de la Empresa Privada ANEP y la Asociación Salvadoreña de Industriales ASI; las cuales coincidían en no estar de acuerdo en la regulación por decreto de los márgenes de ganancias de las distribuidoras de petróleo. Defienden la

15/ Carta abierta de ESSO (LPG 22/8), TEXACO (LPG 25/8) y SHELL (EDH, 25/8).

Cuadro No.2

Cuadro resumen de los diferentes márgenes de comercialización propuestos y logrados			
	Gasolina especial	Gasolina regular	Diesel
Márgenes al 1° de julio de 2000	2.55	2.26	1.53
Reducción voluntaria 1/8/00	1.85	1.36	1.13
(% Reducción según precio original)	27.5	39.8	26.1
Margen propuesto Ministerio Economía	1.05 - 1.2	0.9 - 1.05	0.8 - 0.85
Aprobados por Asamblea	1.12	1.00	0.83
(% Reducción según precio original)	56.1	55.8	45.8
Acuerdo final	1.66	1.13	0.96
(% Reducción según precio original)	34.9	50.0	37.3
Margen negociado	0.19	0.23	0.17
Reducción acordada	0.89	1.13	0.57
Reducción potencial	1.43	1.26	0.70
Volumen anual consumo gasolina MM gls	53.00	73.00	205.00
Ahorro según acuerdo final (mill)	47.17	82.5	116.9
Ahorro según propuesta original	75.8	92	143.5
Diferencia	28.6	9.5	26.6

FUENTE: Elaboración propia en base de seguimiento de prensa

*libertad del mercado a "capa y espada", argumentando que "el libre mercado no es una opción más, sino una regla general que no permite intervenciones y que se basa en la percepción de la confianza, la credibilidad y el respeto por el orden jurídico existente"*¹⁶.

- La Cámara Americana de Comercio de El Salvador AMCHAM, partiendo de una fuerte oposición doctrinaria en defensa de un utópico *libre mercado* llamó al presidente Flores a vetar el proyecto de Ley. Afirman que el alza es debida al incremento en el precio del petróleo crudo a nivel internacional, así como a las distorsiones

en los costos internos generadas por el subsidio (al diesel y el gas propano) y el impuesto al valor agregado, (IVA)¹⁷.

- En forma contraria a las compañías distribuidoras de combustible, los detallistas de combustible agrupados en La Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Productos de Petróleo ASDPP, consideran adecuado la intervención de la Asamblea Legislativa con el fin de regular las llamadas *distorsiones del mercado*. Argumentan que por su parte sus costos son más altos (por gastos administrativos, salarios, etc.), es natural que los márgenes de comercialización de los detallistas deben ser mayores¹⁸.

La negociación y los acuerdos entre petroleras y el Estado, lecciones que aprender.

Posteriormente a la aprobación del decreto 107, por parte de la Asamblea Legislativa y ante la oposición abierta de las compañías importadoras y distribuidoras de

16/ Comunicado de prensa de la ANEP, LPG 25-8-00, S.S.

17/ (EDH, 26-8-00).

18/ (EDH, 25-8-00).

petróleo, las dos partes regresaron a las negociaciones; llegando hasta un acuerdo final hasta el 8/9/00.

Según el acuerdo firmado, la regulación de los márgenes máximos de ganancias de las empresas mayoristas estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2002, pero un grupo de expertos (un representante del gobierno, otro de las petroleras y un consultor externo), se encargará de revisarlos el 30-6-2001. Presentamos en el cuadro #2, los precios pactados, así como un seguimiento cronológico de toda la negociación, en el cuadro #1.

Como se observa en el segundo recuadro, los márgenes que se acordaron determinaban una reducción del 40.7% en promedio con respecto a los existentes para el 1/7/00. Este porcentaje, aunque significativo esta lejos del 52.6% de la reducción aprobada por la Asamblea Legislativa. Disminución que conlleva un ahorro de parte de los consumidores finales de los hidrocarburos en un monto de 246.6 millones de colones (bastante publicitado por parte del gobierno), en contra de un ahorro potencial de 311.3 millones de colones para los consumidores, si se hubieran aprobado por decreto los márgenes propuestos por la Asamblea.

En otras palabras, el costo de oportunidad de la gestión alcanzó los 64.7 millones de colones, lo cual evidencia una eficiencia de la negociación de 48.8%¹⁹; valor que evidentemente es muy reducida. De esta manera y por cualquier lado que se mire, la negociación más que señalarla

19/ Tomamos aquí, como base, las reducciones voluntarias de los márgenes del 7/7/00; lo que nos lleva que lo que realmente se estaba negociando era ₡0.59 (₡0.19 gasolina especial, ₡0.23 gasolina regular y ₡0.17 diesel). De esta forma, la diferencia con los valores del acuerdo final establecen un ahorro de ₡61.71 millones; en cambio con los valores señalados por la Asamblea Legislativa la suma llegaba a los ₡126.5 millones.

como poco exitosa, más bien fue deficiente.

Ahora bien, a la conclusión anterior, habría que añadir el hecho de que las Compañías petroleras SHELL, ESSO y TEXACO además de obtener el margen de comercialización de mayoristas (a lo que se refiere la negociación con el gobierno), participan en las ganancias de comercialización al detalle, en un porcentaje del 83%²⁰.

Presentamos en el gráfico #1, los diversos componentes en que se divide el precio de la gasolina especial para el 1/7/00. Estos se pueden identificar como:

- ⇒ Precio del crudo importado Pfob (39%).
- ⇒ Flete y Costos administrativos varios (5%).
- ⇒ Margen de comercialización a mayoristas (11%).
- ⇒ Margen de comercialización al detalle o a distribuidoras de combustible (7%).
- ⇒ Subsidio al Diesel y gas propano (25%).
- ⇒ Impuesto al Valor Agregado IVA (13%).

20/ La ESSO, TEXACO y SHELL son propietarias del 83% de las gasolineras del país, el 33% directamente y el restante 50% por medio de arrendamiento a terceros. Entrevista al Día, con el Ministro de Economía, Guillermo Lacayo. Canal 12, S.S., 19/8/00.

De esta manera, las tres compañías de combustibles, integradas verticalmente (importadoras, refinadoras y distribuidoras) obtienen en un 83% de los casos un margen de distribuidor, ya sea directamente o a través de alquiler a terceros. Por lo que la regulación estatal -que logró disminuir sus ganancias de comercialización al por mayor aproximadamente en un 5%, aunada a su reducción voluntaria-, puede ser compensada por las ganancias en el mercado de distribución. De esta manera el margen de ganancia conjunta de estas tres compañías para el caso de la gasolina especial alcanzaría los 13%, lo cual es un valor para nada despreciable. Se desvirtúa con esto, los señalamientos de las petroleras de que con la reducción estarían al borde de la inoperabilidad.

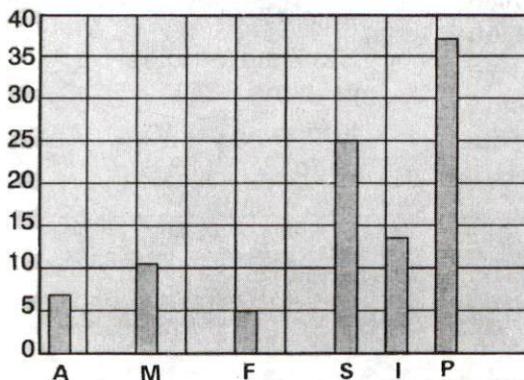
Sin embargo y a pesar que las dos conclusiones

anteriores son muy importantes; resulta de mayor trascendencia la aceptación y posterior actuación en consecuencia, del gobierno de la República tratando de corregir las llamadas *imperfecciones del mercado*; o dicho sin eufemismos, los intentos de modificar *la estructura oligopólica del mercado de los hidrocarburos*. Mayor mérito si consideramos que provienen de un gobierno que ha adoptado una política de no intervención directa en la economía por parte del Estado.

Ante esta conclusión optimista, sin embargo, habría que oponer al menos dos elementos: en primer lugar, la liberalización de los precios del combustible en 1992, provino de una administración con el mismo enfoque ideológico, la cual es responsable ya que no tomó simultáneamente medidas para corregir las susodichas imperfecciones (marco legal adecuado, ley de libre competencia, ley de hidrocarburos, etc.); y, en segundo lugar, debido a la complejidad misma de una estructura de mercado con estas características, esta no podrá ser modificada solo con la regulación de los márgenes de comercialización; punto que es aceptado hasta por el propio Ministro en varios de sus pronunciamientos.

A nadie escapa la típica estructura

Gráfico 1. Componentes del precio Gasolina Especial



- * Detallista
- * Mayorista
- * Fletes y costos
- * Subsidios
- * IVA
- * P. FOB

oligopólica del mercado de hidrocarburos en el país. Existen tres grandes compañías: la ESSO (que opera desde 1916), la SHELL (fundada en 1960) y la TEXACO (que funciona desde 1934), filiales respectivas de las multinacionales: ESSO Standard OIL S.A. Ltd, la Shell Corporation y la TEXACO Caribbean inc.. Estas empresas presentan integración vertical en el mercado de hidrocarburos, siendo a la vez importadoras de petróleo, refinadoras y distribuidoras de combustibles. Las dos primeras son dueñas de la refinería RASA (65% ESSO, y 35% SHELL), en cambio TEXACO posee su propia refinería. Estas tres compañías poseen el 83% de las gasolineras del país, el 33% directamente y el restante 50% por medio de arrendamiento a terceros.

Todo lo anterior, describe un caso típico de oligopolio, donde un número reducido de empresas dominan el mercado; cada una de ellas suficientemente grande para influir sobre el precio, pero no con un monopolio incontestable. Con un coste medio menor que las otras empresas, y con un precio de venta mayor que otras, no extrañando que realicen prácticas de *colusión de precios*, estableciendo un precio por encima del nivel aparente de maximización de beneficios (a expensas de los consumidores), así como realizando *comportamientos de tipo estratégico* para tratar de influir en sus competidores (por ejemplo, a través de obsolescencia controlada, así como al dejar ociosa parte de su capacidad para influir en el precio)²¹.

Ante la presencia de estos tipos de mercados, tanto teóricamente como en forma práctica, la mayoría de gobiernos del mundo fundamentan una intervención activa

con el fin de corregir estas fallas del mercado, de sumo visibles. En este caso la acción del Estado se justifica con el fin de corregirlas, restableciendo las condiciones de competencia.

En el caso particular del mercado de combustibles, existen varios elementos que lo vuelven peculiar, y que justifican una intervención permanente del Estado; estos son:

1. Al tratarse de un bien esencial para los diversos procesos productivos, no encontrándose sustituto en el corto y mediano plazo, su demanda es altamente inelástica. Por lo cual, no importando el precio, la demanda es constante. Además la conformación de un cartel de productores es un hecho, en desmedro de los intereses de los consumidores finales. La integración vertical de la producción, la relativa homogeneidad del producto, unida a la facilidad de conocer los precios finales, permite que la coordinación de precios sea relativamente fácil por parte del cartel; no así por el lado de los consumidores. El bien público se fundamenta aquí en la representación del Estado.

21/ Para una descripción más detallada del mercado oligopólico ver, entre otros: Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice: Economía Internacional. Mc Graw Hill, Barcelona, 1993, pág. 145-160.

2. En segundo lugar, se trata de un segmento del mercado caracterizado por fuertes barreras de entrada, por lo que es difícil el establecimiento de nuevas empresas, que ofrezcan alternativas al consumidor. La oferta del producto final, en este caso, depende de infraestructura relativamente compleja y de alto costo, tanto para el almacenamiento como distribución. Así a diferencia de un mercado competitivo en que existen muchos oferentes, se trata de un sector donde empresas de gran tamaño dominan gran parte de la oferta del producto, así como a la estructura de distribución. La participación de las mayores empresas (3), en la venta total de hidrocarburos en el país llegó a 96% en 1999, alcanzando un índice de concentración HHI (Herfindh-Hirshmann Index), de 3241 en el mismo año, casi el doble del nivel en el que la administración estadounidense consideran un mercado altamente concentrado (1800)²². Esta alta concentración del mercado de hidrocarburos fundamenta una in-

tervención sostenida del Estado con el fin de modificarla.

3. El riesgo al medio ambiente y los problemas de seguridad en el manejo de los combustibles, los cuales requieren normas rigurosas con el fin de evitar accidentes drásticos. En este punto el papel de la administración pública más que necesaria, es urgente.

En forma resumida, no es posible afirmar que debido a las características mismas de conformación de este mercado en el país, se hace necesario una presencia sistemática, planificada y sostenida del sector público. Lo cual va más allá de la sola regulación de los márgenes de ganancia, así como del impulso decidido de la serie de actividades que voceros del gobierno se han encargado de señalar (ver recuadro), así como de la agregación de unos nuevos, como:

a) Búsqueda de nuevos mercados de crudo, y la gestión de contratos preferenciales de suministro del mismo por períodos determinados. Aquí podría ubicarse las conversaciones del gobierno con la administración venezolana con el fin de revitalizar el pacto de San José, así como la redinamización de mercados antiguos, como el mexicano.

b) Discusión y aprobación de los diferentes mecanismos con el fin de amortiguar las consecuencias de alzas imprevistas del precio del petróleo a nivel internacional en la economía interna. Aquí podríamos ubicar las propuestas sobre el establecimiento de un IVA diferenciado de los combustibles, por el cual se eximiría el pago del IVA a los consumidores, si la gasolina especial supera los 25 colones, por ejemplo.

22/ Índice utilizado por el sistema judicial de EE. UU, para medir la concentración de segmentos de mercado. EDH, 11/9/00.

c) Incorporación de ante-proyectos de ley, con el fin de hacer un uso más racional de los recursos. Por ejemplo una legislación que permita el uso de terceros sobre la capacidad ociosa en bienes considerados estratégicos, como es el caso de los combustibles en España.

d) La racionalización del tráfico, especialmente en el gran San Salvador, que permita reducir los elevados niveles de contaminación de las grandes urbes del país. Aquí, deberán impulsarse proyectos alternativos, como los del transporte público en base a electricidad (tranvías) de la Alcaldía de San Salvador; entre otros.

Finalmente, la actitud gubernamental de privilegiar, en este caso al menos, el pragmatismo político por encima de su rígida concepción de "libre mercado", es un elemento a rescatar de las pasadas negociaciones entre el Estado y las empresas petroleras.

De varias maneras, las negociaciones demostraron que el gobierno puede concertar con las grandes empresas, un con las empresas transnacionales, in temor a desperdiciar en la empresa privada los fantasmas de intervenciones innecesarias.

Ahora es fundamental que la administración pública muestre su voluntad de negociar y concertar con las pequeñas y micro empresas, tanto del agro (ejem. caso deuda agraria, etc.), industria y servicios, así como con la sociedad civil en general. Existen muchos puntos, con

El pseudo-plan del Ministerio de Economía estaría conformado por los siguientes elementos:

1. Regulación temporal de los márgenes de intermediación de las empresas distribuidoras (hasta el 31-12-2002, revisados el 30-6-2001)
2. Liberalización de los precios paridad de importación PPP a partir de 1-1-2002
3. Impulso del sexto anteproyecto de ley de Libre competencia
4. Elaboración de un proyecto de ley de comercialización de los hidrocarburos
5. Impulso de Gasolineras de bandera blanca con inversión nacional (la primera comenzara a funcionar a mediados de septiembre)
6. Proyecto de construcción de una planta autónoma para almacenar combustible en el Centro Pesquero Industrial de Punta Gorda La Unión. Planta que tendrá capacidad para almacenar 200,000 barriles de petróleo y que costara alrededor de \$5.5 millones de dólares.
7. Impulso del proyecto regional de gasoducto entre México, Centroamérica y Panamá.

urgencias mucho más graves que el alza del combustible.

Será necesario talvéz, desenterrar el espíritu del control público de bienes considerados estratégicos, así como el instrumento de la planificación, clausurado sin mucho honor con el cierre del Ministerio de Planificación MIPLAN en 1994. Dejándonos entre otras cosas, un epitafio de que en un país como El Salvador, mientras no exista la libre competencia (mercados más eficientes), la intervención estatal será un complemento necesario, más aún, vital.