

REDEFINICION DE LA INDUSTRIA PETROLERA LATINOAMERICANA

EN EL ENTORNO DE LA GLOBALIZACION:

EL CASO DE LA INDUSTRIA PETROLERA VENEZOLANA*

Jesús Mora Contreras

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales

Universidad de Los Andes

Mérida - Venezuela

E-mail : jmora@faces.ula.ve

RESUMEN

En este trabajo se intentarán exponer las características más resaltantes de la industria petrolera latinoamericana que está emergiendo en el entorno de la globalización, con particular referencia al caso de la industria petrolera venezolana.

Introducción

Aunque heterogéneas y con formas diferentes, las industrias y empresas petroleras latinoamericanas continúan distinguiéndose por presentar algunas características similares a la industria y empresas petroleras internacionales. Por ejemplo, la industria petrolera latinoamericana se ocupa de explorar-explotar-transportar y comercializar petróleo y/ o los derivados extraídos de su refinación. Desde este punto de vista, esa industria presenta la misma característica que la industria petrolera internacional: es una industria integrada, "desde el pozo hasta la estación de servicio". También lo son las empresas latinoamericanas que manejan esa industria. Pemex en México, PDVSA en Venezuela, Petrobras en Brasil o Ecopetrol en Colombia: exploran-explotan-transportan-refinan y comercializan "crudo" y derivados. Esa industria es además una

industria aleatoria. A pesar del enorme desarrollo tecnológico existente, no es posible saber *a priori*, con precisión, dónde se halla el petróleo hasta tanto no se realice un programa mínimo de trabajo que incluya la exploración y la perforación de un cierto número de pozos. Sin embargo, es probable que un programa de éstos, técnicamente consistente, invierta millones de dólares que terminen por hallar yacimientos no explotables comercialmente. Por esta razón, aunque no es la única, la industria petrolera latinoamericana es también una industria integrante de aquellos sectores económicos denominados como de capital intensivo. PDVSA, por ejemplo, es de lejos la principal empresa de Venezuela, pero apenas emplea un porcentaje ínfimo de la población económicamente activa ocupada en ese país: menos del 1%. Por otra parte, algunas empresas petroleras latinoamericanas se han internacionalizado en tiempos recientes. PDVSA y Pemex poseen participaciones importantes en refinerías y sistemas de distribución localizados en países industrializados, Estados Unidos en particular. Petrobras ha celebrado acuerdos internacionales de exploración-producción. En breve, estas cuatro primeras características de la industria petrolera latinoamericana - integrada, aleatoria, intensiva en capital e internacional - hacen que su naturaleza sea semejante a la de la industria petrolera internacional. Pero, hasta allí las semejanzas. La industria petrolera latinoamericana está dejando de ser considerada como una industria estratégica por los actores fundamentales que toman decisiones en cada uno de los países. Esta nueva consideración, manifestada en políticas públicas, decisiones organizacionales y cambios institucionales, constituye un verdadero cambio estructural. Sus indicios son ya evidentes. Su finalidad parece ser adecuar la industria y las empresas petroleras latinoamericanas a los estándares corrientes de la globalización: desregulación, apertura, privatización,... De considerar la industria y las empresas petroleras como uno más de los sectores estratégicos y monopolios reservados a la intervención directa y exclusiva de los Estados latinoamericanos, surge la tendencia, cada vez más nítida, a considerarlos como un espacio más de actividad económica. Dependiendo de los acuerdos políticos que los actores puedan lograr en cada país, se están tomando decisiones en el conjunto de los productores de petróleo latinoamericanos que van desde la privatización total de la industria y de las empresas (Argentina) hasta la desmonopolización (Brasil y Perú), pasando por la apertura a la inversión privada de ciertas actividades (México y Venezuela), con modificación integral o parcial de los marcos regulatorios (Brasil y Venezuela). La inversión privada, extranjera o nacional, tiene pues ahora en la industria petrolera latinoamericana un

conjunto de nuevas oportunidades de negocios que hasta no hace mucho no pasaban de ser meros deseos del espíritu de uno u otro empresario o académico. En este trabajo se intentarán exponer las características más resaltantes de la industria petrolera latinoamericana que está emergiendo (primera parte) con particular referencia al caso de la industria petrolera venezolana (segunda parte).

Primera parte.- Nueva definición de la industria petrolera latinoamericana

El pobre o mediocre desempeño económico de los países latinoamericanos en la década de los ochenta - endeudados, con déficits fiscales recurrentes y poco crecimiento económico -, aunado al colapso de los precios del petróleo de 1986 hicieron cada vez más escasos los recursos financieros disponibles para ser destinados a las industrias petroleras. De allí su opción de abrir esas industrias a la inversión de capitales privados. Sin embargo, esta opción guarda también una estrecha relación con: (i) el mercado petrolero internacional y las decisiones de corto plazo de los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), particularmente de aquellos ubicados en el área del Medio Oriente, y (ii) el cambio de percepción de los actores que toman decisiones acerca del carácter estratégico de esta industria para ser sustituido por un carácter mucho más sometido a las reglas del mercado. A pesar de que el proceso no ha concluido, es posible sin embargo intentar delinear una caracterización o (iii) redefinición de la industria petrolera latinoamericana.

1.1.- Mercado petrolero internacional y decisiones de corto plazo de la OPEP (área del Medio Oriente)

Según revela un estudio reciente (Ismail, 1996) la demanda petrolera mundial está creciendo interanualmente en más de un millón de barriles diarios, pero la OPEP (área del Medio Oriente) ha preferido oficialmente privilegiar la estabilidad del mercado y prevenir innecesarias fluctuaciones en los precios antes que aumentar su producción. La mayor parte de esos aumentos han sido satisfechos entonces por incrementos en la producción de las regiones no-OPEP, dejando sólo una pequeña proporción para la organización. Hasta ahora, la OPEP ha mirado de manera más o menos impasible

cómo otros productores se posicionan en el mercado. Los productores de petróleo no-OPEP han podido disfrutar entonces la mayor parte de los aumentos de la demanda. América Latina, por ejemplo, muestra una tasa interanual de crecimiento de la producción petrolera superior a la de la producción mundial desde 1990 en adelante. Se estima que esa situación continuará presentándose hasta un poco más allá del año 2000, cuando comenzará a declinar la oferta petrolera no-OPEP y los miembros de la organización podrán obtener una proporción creciente del mercado petrolero mundial. Por tanto, las decisiones de corto plazo de la organización han tenido mucho más que ver con diálogos entre productores y consumidores y discusiones con países productores no-OPEP, México y Colombia entre ellos, antes que tratar de obtener mayores partes del mercado y competir con los productores no pertenecientes a la organización. *"OPEC is not a secret society, exclusive to its Member Countries. It is a forum for dialogue and it promotes greater understanding not only between its Member Countries, but also between oil producers and between producers and consumers"*. Evidentemente, esta política de "dejar hacer" guarda una estrecha relación con el comportamiento alcista de los precios en el corto plazo. Esa manera de ver las cosas, soslaya por lo menos cuatro hechos que parecen importantes para predecir el comportamiento futuro del mercado petrolero internacional. Primero, dos miembros de la organización - Ecuador y Gabón -, la han abandonado en los últimos cinco años. Sus producciones respectivas, aunque pequeñas pero crecientes, ya no están más sujetas a las cuotas de la OPEP. Segundo, Indonesia, Argelia, Nigeria y Venezuela, miembros aún de la organización, han decidido expandir sus producciones en asociación con el capital privado, bajo términos y condiciones contractuales que harán muy difícil en el futuro mantener el respeto a las cuotas de la OPEP. Tercero, tan importante como el monto de las reservas probadas y su tasa anual de agotamiento es la tasa de recuperación de las mismas. Estos aspectos tecno-económicos, cruciales de la industria petrolera internacional, centran el debate sobre la cuestión de las reservas encontradas a través de pozos exploratorios de nuevos campos (*wildcat exploration*) o añadidas a través de revisiones y extensiones. Cuarto, buena parte de los productores no-OPEP están tomando decisiones de política fiscal para abatir los niveles impositivos y hacer las actividades de exploración-producción más atractivas para las compañías petroleras internacionales. Esta parece ser la concepción fiscal que tiende a establecerse como dominante en los países productores de petróleo latinoamericanos sumada a un cambio de percepción de la industria.

1.2.- Cambio de percepción de la industria petrolera latinoamericana

Tal como lo revela otro estudio reciente (De la Vega, 1995), ahora parece generalizarse un nuevo consenso en América Latina relacionado con el sector energético en general, incluyendo por supuesto a la industria petrolera. Ese nuevo consenso pasaría por dejar de considerar la industria como estratégica tanto por cuestiones de soberanía nacional como por la función que se le atribuía a la misma, como industria básica, en la construcción del aparato productivo industrial. Vinculadas históricamente a la intervención del Estado en América Latina para garantizar y asegurar el suministro de energía a precios inferiores a los del mercado petrolero internacional, las industrias petroleras latinoamericanas formaron parte importante de los procesos de nacionalización y dieron lugar a la creación y desarrollo de importantes empresas públicas petroleras (EPP). Con esas funciones y misiones se crearon y desarrollaron: Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en Argentina (1922), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) en Bolivia (1937), Petróleos Mexicanos (Pemex) en México (1938), Ecopetrol en Colombia (1951), Petróleos Brasileiros (Petrobras) en Brasil (1953) y la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) y Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA) en Venezuela (1960 y 1975). Casi todas esas EPP se crearon además como verdaderos monopolios de Estado, integrados en todas las actividades nacionales de la industria de los hidrocarburos. Por excepción, en ciertos países se permitió invertir capital privado en exploración-producción y en distribución (Colombia y Brasil). En fin, las EPP de América Latina se crearon y construyeron en una época en la cual había consenso mayoritario relacionado con la responsabilidad que el Estado-nación debía asumir en cada país con la inversión de capital en el desarrollo industrial y tecnológico para el mercado interno, *a fortiori* en el abastecimiento energético barato. Esta última característica se debió posiblemente al hecho de que durante ese período no hubo interés serio por parte del capital privado latinoamericano de invertir en la industria de los hidrocarburos, excepto en una minoría de casos (Philip, 1989). Ahora bien, los tiempos que transcurren se caracterizan globalmente por presentar síntomas y tendencias totalmente contrarias a aquellas por las cuales se crearon e intentaron consolidar las EPP latinoamericanas. Desmonopolización, desregulación y privatización o apertura al capital privado; cierto consenso relacionado con el retiro del Estado de participar activamente en actividades productivas para dejarlas en manos del sector privado y derrumbe de fronteras

nacionales, formación y consolidación de bloques regionales supranacionales. Además, la industria petrolera internacional ha sido sometida a un proceso de reorganización muy importante como para no ser tomado en cuenta por sus competidores latinoamericanos. Frente a estas nuevas realidades, el conjunto de productores de América Latina continua presentando ventajas energéticas naturales comparativas que lo hacen atractivo para la inversión privada: magnitudes importantes de reservas probadas de petróleo a nivel mundial (13 %), concentradas básicamente en dos países (Venezuela y México), baja tasa anual de agotamiento de las reservas probadas de crudo (2 %) y proximidad geográfica de los Estados Unidos, el principal consumidor mundial de productos petroleros (25%). A excepción de Argentina que decidió privatizar totalmente YPF en 1991, el resto de países latinoamericanos productores de hidrocarburos parecen escoger más bien la vía de la apertura antes que la de la privatización de sus respectivas EPP. Progresivamente, algunos países han comenzado a abrir al capital privado, extranjero en su gran mayoría, actividades de exploración-producción, refinación, gas y petroquímica (Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia y México); otros han optado por la vía de la desmonopolización parcial (Perú) o total (Brasil). En algunos casos se ha procedido a reformar la legislación petrolera o la Constitución Nacional (Argentina y Brasil en particular). En otros, se ha optado más bien por la celebración de contratos de exploración-producción para asociar al capital privado extranjero con las correspondientes EPP latinoamericanas (Colombia, Ecuador, Venezuela). En otras palabras, se puede constatar ya que el proceso de cambio de percepción ha comenzado y, en consecuencia, es posible intentar alguna caracterización de la industria emergente, a pesar de las dificultades y obstáculos que puedan existir para que ese cambio se generalice y sea aceptado por la mayoría de los actores fundamentales.

1.3.- Redefinición de la industria petrolera latinoamericana

Hasta fines de la década pasada, la industria petrolera latinoamericana era un "coto cerrado" de los Estados de la sub-región. Las diversas actividades petroleras nacionales eran realizadas por las correspondientes EPP, quienes operaban de manera integrada y como monopolios estatales. Muestra sectorial de los procesos de sustitución de importaciones, intervención directa del Estado en la actividad económica

y nacionalismo político, esa industria ofrecía poco espacio para la inversión privada. Sin embargo, a inicios de la presente década ese espacio comenzó a ampliarse, y no ha cesado de hacerlo. Al lado de las EPP latinoamericanas, o en sustitución de ellas, reaparecieron las empresas petroleras privadas. Los países productores de petróleo más significativos de la región comenzaron a reabrir sus puertas para permitir la inversión privada en la industria petrolera latinoamericana. En efecto, Argentina decidió privatizar totalmente su EPP y desregular el mercado interno. Perú y Brasil prefirieron desmonopolizar parcial o totalmente la actividad. Ecuador, Colombia y Venezuela decidieron optar por permitir la entrada de capital privado en actividades de exploración-producción y México en petroquímica y gas. La apertura de la industria petrolera latinoamericana a la inversión privada, particularmente de origen extranjero, marca entonces una suerte de "turning point" para los agentes petroleros involucrados: los siete países productores más significativos de la región, sus correspondientes EPP y las empresas petroleras privadas. La primera característica que redefine la industria petrolera latinoamericana que está emergiendo, y tal vez la más importante, es la de ser una industria mucho más orientada a regirse por las reglas del mercado y, por tanto, a permitir la presencia de actores privados.

Por supuesto, esas opciones de políticas públicas no sólo abren nuevas oportunidades de negocios para las inversiones privadas; plantean también retos interesantes de reorganización a las EPP que no han sido privatizadas y, por extensión, a las empresas que localmente suministran bienes y servicios a sus industrias petroleras respectivas. Este último aspecto será ampliado en la segunda parte de este trabajo. Por ahora, conviene concentrarse en la reorganización de las EPP.

La mayoría de EPP latinoamericanas está siendo sometida a un proceso de reorganización que persigue en última instancia tratar de adecuarlas para enfrentar con algún grado de éxito a los nuevos competidores, ampliamente dotados en tecnología, capital y flexibilidad operativa. Ese proceso puede asumir diversas y variadas formas: desde la celebración de alianzas estratégicas con algunos de sus competidores privados (tipo PDVSA-Veba Oel, Pemex-Shell), pasando por la capitalización de la empresa (tipo YPFB de Bolivia), hasta la división de la empresa en subsidiarias operativas con otra empresa actuando como "*holding*" (tipo Pemex). Desde luego, para ser competitivas con las empresas privadas que están entrando de nuevo en América

Latina, la reorganización exige también concentrar las empresas públicas en las actividades medulares del negocio petrolero. En definitiva, la reorganización exige que las EPP latinoamericanas se semejen más a las grandes empresas petroleras internacionales privadas (*majors*) y terminen por adoptar estrategias de racionalización y optimización más o menos similares en actividades tan disimiles como reestructuración corporativa, calidad de los procesos, gerencia orientada hacia la preservación del medio ambiente, énfasis en las actividades colocadas aguas arriba (*upstream*), mejor manejo de los niveles de inventario de productos (tipo "*just in time*", por ejemplo), control de costos y atención al cliente. Un par de prácticas se han adoptado hasta ahora, sin que su adopción replantee la discusión de ¿qué es una empresa pública?. Por un lado, se adoptan prácticas comerciales típicas de las empresas privadas (contables, gerenciales, costo-beneficio y precios) y, por el otro, se pretende traspasar del Estado (o del Ministerio correspondiente) la administración de los recursos naturales. Esta última práctica se ha materializado sólo en Brasil, pero se ha propuesto también en otros países (Venezuela), a través de la creación reciente de la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) y del Conselho Nacional de Política do Petróleo (CNPP). Por supuesto, nada garantiza que esos nuevos organismos que se pretenden crear para administrar las reservas petroleras no corran el riesgo de burocratizarse. La segunda característica de la industria petrolera latinoamericana que está emergiendo puede expresarse entonces de la manera siguiente: "Transformar las burocracias en negocios" (Treat and Viscio, 1993). La revisión de un caso concreto, la industria petrolera venezolana, puede ilustrar mejor el examen de las características precedentes.

Segunda parte.- El caso de la industria petrolera venezolana

La industria petrolera venezolana comparte muchas de las características que definen a la industria petrolera latinoamericana, incluyendo a la que está emergiendo, pero se diferencia también en muchos aspectos y constituye, por así decirlo, un caso "*sui generis*" en América Latina. En efecto, Venezuela posee una industria petrolera integrada, aleatoria, intensiva en capital, internacional y es considerada todavía, aunque cada vez menos, una industria básica. Asimismo, al igual que el resto de los países productores de petróleo latinoamericanos, el Estado venezolano es accionista

único de una gran corporación petrolera, Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA), considerada en tiempos recientes y según determinados indicadores, una de las grandes corporaciones petroleras mundiales. Sin embargo, Venezuela es un "país petrolero", el resto de productores latinoamericanos son "países que exportan petróleo". Esto significa, así como lo afirma Rilwanu Lukman (1997) para los países de la OPEP, que "*our economic development is largely dependent on the revenues we receive from oil exports. The economic prosperity of the OPEC Member Countries will, to a great extent, continue to rely upon a prosperous oil industry*". Por tanto, examinar con algún detalle las características fundamentales de la industria petrolera venezolana puede resultar particularmente útil para comprender la industria petrolera latinoamericana que está emergiendo. En ese sentido, será necesario revisar (i) la creación y la expansión de PDVSA, (ii) la apertura a la inversión privada y (iii) la reorganización de la industria petrolera venezolana.

2.1.- Creación, consolidación y expansión de PDVSA

Para regir el destino de la industria que se nacionalizaría a inicios de 1976, el gobierno venezolano creó a PDVSA el 30 de agosto de 1975, EPP propiedad exclusiva de la República de Venezuela. Como política inicial de transición, se adoptó continuar con el pasado bajo el lema de "preservar las estructuras existentes" (Natera, Arreaza et alii 1986). Sin demora, PDVSA tenía que hacer frente a un triple reto de confiabilidad: los clientes internacionales, el país y la propia empresa.

A los clientes internacionales había que garantizarles la continuidad del suministro. Particularmente a los Estados Unidos y Gran Bretaña (38 % de las exportaciones de crudo y productos, MEM 1976). Pero también había que tomar en cuenta a las ex-concesionarias, propietarias de los canales de comercialización internacional y la tecnología necesaria para continuar en el negocio. En ambos casos se suscribieron acuerdos de comercialización y de asistencia técnica.

El resto del país también puso su mirada expectante en la nueva empresa: la actividad petrolera constituía la principal industria de la economía venezolana desde inicios de siglo. PDVSA tenía que continuar garantizando la contribución de la industria con los

principales agregados macroeconómicos nacionales: 89 % del valor de las exportaciones; 2/3 de los ingresos fiscales y alrededor de 1/5 del PIB.

La naciente empresa tenía un tercer reto: "construir la unidad en medio de la diversidad". Se había creado una empresa matriz nueva, que tendría a su cargo la responsabilidad de coordinar unitariamente estilos de gerencia y personal (mayoritariamente nacional) formado bajo "culturas corporativas" diversas, correspondientes a los de las ex-concesionarias (Exxon, Shell, Gulf,..). Se fundaron 13 empresas operadoras, además de CVP (creada en 1961), filiales del *holding*, que asumirían las obligaciones de las ex-concesionarias. Más tarde, las operadoras petroleras se redujeron a tres: Lagoven, Maraven y Corpoven.

Paralelamente, PDVSA decidió consolidarse y expandirse nacionalmente. Rápidamente se había llegado a la conclusión que la industria petrolera nacionalizada era relativamente débil. Desde 1959 hasta 1975, las ex-concesionarias se habían dedicado a extraer el máximo beneficio con la mínima inversión. En 1958, Venezuela había roto con el famoso mito del "fifty-fifty" como sistema de reparto equitativo de ganancias entre concesionarias y Estado (Mommer, 1983). Y, en 1961, se había aprobado la política de no otorgar más concesiones. Los contratos de concesión no serían renovados a su vencimiento y, en consecuencia, las operaciones del capital transnacional en Venezuela tenían un horizonte finito.

Venezuela recibió entonces una industria declinante en casi todas sus actividades: exploración, potencial de producción, reservas, refinación adaptada para procesar crudos ligeros y medianos, mercado internacional concentrado y recursos humanos en disminución. Había que transformar esta debilidad inicial en fortaleza. La nueva organización empresarial necesitaba profundizar algunas de esas actividades, diversificar otras y crear nuevas: consolidarse y expandirse. Evidentemente, todas estas actividades ameritaban inversiones de cierta magnitud, toleradas a fin de cuentas por los precios internacionales del crudo en alza.

En 1982 los resultados no podían ser juzgados sino como satisfactorios. Las reservas de crudo se habían elevado sustancialmente (de 18 mil millones de barriles a 25). Las refinerías habían adquirido una importante flexibilidad, se había "blanqueado" el barril y

pronto se exportarían 40% de productos (34 % en 1977). Además, a fin de contribuir de manera relativamente autónoma con el estudio y la creación de tecnología para reducir razonablemente la dependencia del extranjero (Calderón Berti, 1978), se había creado el Instituto Tecnológico Venezolano del Petróleo (INTEVEP). En fin, para inducir efectos en el resto de la actividad económica nacional, la empresa había decidido recurrir sostenida y progresivamente a las empresas establecidas en el mercado doméstico que vendían bienes y servicios a la industria petrolera. En el campo internacional, las ventas de PDVSA habían logrado cierto reacomodo. A pesar de que el continente americano continuaba consumiendo el 78 % de las exportaciones, el mercado europeo representaba ya el 20 %. Obviamente la ejecución de tal estrategia se había traducido en un aumento del empleo: de 24 mil en 1977 a 40 mil en 1982 (MEM,1983).

Logrado el paso anterior, la empresa procedió a internacionalizarse desde 1983, asociándose o adquiriendo activos en empresas europeas (Veba Oel, AB Nynas Petroleum) y norteamericanas (Citgo, Union Pacific-Champlin, Unocal, Lyondell). Optó también por arrendar la antigua refinería Shell-Curacao y adquirir redes internacionales de distribución. En definitiva, poniendo énfasis en actividades en las que PDVSA era muy débil.

La suma de estos convenios de internacionalización han representado para la corporación una capacidad de refinación adicional de 1.860 mil b/d, que sumados a la capacidad instalada nacionalmente (1.190 mil b/d), colocan a PDVSA como la EPP de la OPEP con mayor capacidad de refinación. Supera incluso a Mobil, BP, Chevron y Texaco. Dos décadas después de su creación, PDVSA ha terminado por ser pues una verdadera corporación petrolera transnacional, en el sentido estricto del término o, como suele referirse a ella, el informe corporativo anual, "una corporación energética de primera clase" (Petroleos de Venezuela, S.A., Annual Report, 1995).

2.2.- Apertura petrolera venezolana a la inversión privada

A inicios de la década de los noventa, PDVSA y el gobierno venezolano decidieron iniciar el proceso de apertura de la industria petrolera a la inversión privada. Desde

entonces, el proceso continúa profundizándose, a pesar de los cambios de gobierno y de las juntas directivas de la corporación. Hasta ahora, ese proceso ha abarcado fundamentalmente a) actividades de exploración-producción y b) actividades financieras, pero se tiene previsto extenderlo también hasta c) otras actividades.

a. Actividades de exploración-producción. Desde el inicio del proceso de apertura de las actividades de exploración-producción a la inversión privada, existía la convicción internacional de que todos los pasos que pudieran darse en ese sentido no eran sino pasos previos, preparando el terreno para asociar al capital extranjero en la exploración-producción de crudos convencionales (PIW, 1993). Sin embargo, había que proceder con cautela (con comportamientos oportunistas, según los autores de la escuela económica neoinstitucionalista), aprovechando los resquicios jurídicos que ofrecía la legislación venezolana, para ir desmontando paso a paso, "por aquí y por allá", y contrato a contrato, el marco regulatorio rentista e intervencionista que se había erigido en el auge del nacionalismo. El examen detallado de esos contratos se ha hecho ya en otras oportunidades, en consecuencia sólo se mencionarán de pasada en este trabajo.

1. Contratos operativos. Entre 1992 y 1993, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) licitó en dos rondas 13 áreas petrolíferas para reactivar campos inactivos y/o marginales de PDVSA. Se suscribieron 13 contratos operativos (*risk service contracts*) entre 23 empresas - una nacional - y las 3 filiales petroleras de PDVSA (Maraven, Lagoven y Corpoven). Su objetivo era producir durante 20 años, prorrogables por 10 más, unos 90 mil barriles diarios (MBD) de crudos a partir de finales del decenio de los noventa. A inicios de 1997, e incluyendo los 20 nuevos convenios que se suscribirían en la tercera ronda de este año, esa cantidad se ha reestimado en 800 MBD para el año 2005 (alrededor del 13 % del total esperado de producción).

En esos convenios, las empresas privadas actúan como simples contratistas de las filiales de PDVSA. Suministran recursos para desarrollar el campo y las filiales les reembolsan costos y gastos, amortización de capital y una ganancia razonable por barril producido. Los contratistas se comprometen a cancelar al Estado el impuesto sobre la renta correspondiente y PDVSA a pagar la regalía. El MEM garantizó a las compañías privadas que su producción de los campos marginales no se verá afectada

por las cuotas de la OPEP. En caso de que eso ocurra, PDVSA continuará aceptando el "crudo protegido" y hará las reducciones necesarias en su producción. Entre las empresas que han entrado por esta vía se encuentran: Shell, Teikoku (Japón), British Petroleum, Exxon, Chevron, Mobil, etc.

2. Contratos de asociaciones estratégicas. A fines de 1992, PDVSA presentó al Ejecutivo Nacional el segundo tipo de contratos, que terminaron siendo autorizados por el Congreso venezolano en septiembre de 1993. Se trató de los denominados "convenios de asociación" o asociaciones estratégicas, entre Maraven-Conoco y Maraven-Total-Itochu-Marubeni a fin de explotar y mejorar unos 200 MBD de petróleos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco y Lagoven-Exxon-Shell-Mitsubishi, para ejecutar el proyecto Cristóbal Colón relacionado con la valorización de campos de gas libre costa afuera. Iniciándose 1997, la cantidad de "crudos mejorados" de la faja que se esperan producir para el año 2005 se ha reestimado en 700 MBD (alrededor del 11 % del total esperado de producción).

3. Contratos de beneficios compartidos. A finales de 1994, PDVSA presentó al Ejecutivo Nacional y éste al Congreso venezolano, a través del MEM, un nuevo modelo de contratos para terminar de abrir las puertas de las actividades de exploración-producción al capital privado: "marco de modelo de convenios de asociación para explorar y explotar hidrocarburos" (*profits sharing agreements*). Ese modelo terminó siendo autorizado por la mayoría parlamentaria el 4 de julio de 1995 bajo la denominación genérica de "marco de condiciones".

Comenzando 1996, se licitaron diez áreas geográficas específicas, que comprenden la máxima extensión de tierra venezolana licitada para exploración-producción de crudos convencionales después de la Segunda Guerra Mundial (cerca de 18 mil kms²). Se adjudicaron ocho áreas entre 14 empresas, integradas algunas en consorcios. De las 14, una nacional.

Posteriormente, el 19 de junio de 1996, el Congreso de la República dictó un acuerdo para autorizar la celebración de esos ocho convenios de asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de

ganancias compartidas entre la Corporación Venezolana del Petróleo, S.A. (CVP), filial de PDVSA, reactivada para ese propósito, y las empresas o consorcios ganadores.

Se estima que la producción de "crudos consorciados" puede llegar a unos 500 MBD a principios de la próxima década (8 % del total esperado). Sin embargo, en caso de que se requiera reducir la producción, debido a compromisos internacionales de Venezuela, los "consorciados" podrán exigir como compensación una extensión del plazo.

Este proceso de apertura de las actividades de exploración-producción de la industria petrolera venezolana ha estado acompañado de reformas impositivas importantes que han terminado por plantear un nuevo esquema económico de reparto de la renta petrolera entre el Estado y las empresas, en detrimento del primero y en beneficio de las últimas.

En total, se estima que la apertura de esas actividades atraerá a Venezuela inversiones privadas directas, extranjeras en su gran mayoría, por un monto cercano a los USA \$ 25 mil millones en los próximos diez años (40 % de los planes de negocios de PDVSA). De ellas, se espera que produzcan cerca de un tercio de los 6.2 MMBD que se estima extraer del subsuelo venezolano el año 2005.

b. Actividades financieras. Con el objeto de captar recursos financieros de los venezolanos para invertir en proyectos y negocios de PDVSA, se creó el Fondo de Inversiones Petroleras. Para administrarlo, la corporación constituyó la Sociedad de Fomento de Inversiones Petroleras (Sofip), quien se encarga de emitir títulos de largo plazo. Bien recibida por la colectividad, esa iniciativa fue objeto de cierta advertencia por parte del Presidente de la Cámara Petrolera: "Debemos evitar que el nuevo paradigma se convierta en una limitante. La existencia de un sólo y único fondo de inversiones, o de varios fondos, pero todos manejados por PDVSA o por el gobierno o alguna de sus entidades, puede también cerrar oportunidades" (Bocco, 1976).

c. Apertura a la inversión privada de otras actividades. Para ampliar el espacio de inversión privada, se prevé también reformar los marcos regulatorios del mercado interno de los derivados de los hidrocarburos y de la petroquímica.

2.3.- Reorganización de la industria petrolera venezolana.

La apertura de la industria petrolera venezolana a la inversión privada ha ocasionado un proceso de reorganización en curso a) de PDVSA y b) de las empresas que le suministran bienes y le prestan servicios. Si la estrategia de la apertura se ha puesto en marcha estas empresas no tienen más opciones que reorganizarse. Se trata de enfrentar con algún grado de éxito las oportunidades y las amenazas de la apertura.

a.- Reorganización de PDVSA.- La apertura ha planteado a PDVSA tres grandes retos:

1. Reconcentrarse en los negocios y proyectos petroleros más rentables: aumentando la producción de crudos convencionales en las áreas tradicionales, realizando algún esfuerzo exploratorio en las áreas de alta prospectividad, profundizando el "blanqueamiento" del barril de crudo refinado para exportar productos de mayor calidad al mercado de los Estados Unidos y ampliando la capacidad de refinación internacional,

2. Reorganizarse internamente, promoviendo la apertura a capitales privados mediante asociaciones o traspasos en todos los negocios de la corporación. PDVSA comenzó ya a traspasar al sector privado actividades consideradas no medulares por la corporación: generación de electricidad y manejo de datos. Pero está previsto traspasar también otras actividades, que hasta ahora venían siendo realizadas directamente por las operadoras: generación de vapor, hidrógeno, perforación y reparación de pozos, compresión de gas, distribución de productos líquidos y gas para el mercado interno, etc. Adicionalmente, PDVSA decidió crear una nueva filial, Deltaven, quien se encargará de concentrar de manera exclusiva la comercialización de derivados en el mercado interno, bajo la denominación comercial PDV.

3. Continuar la expansión y diversificación internacional de la corporación. Esta estrategia puede descansar, a su vez, en un par de razones fundamentales. Primero, a pesar de que el volumen del mercado interno representa para PDVSA su segundo cliente, el control gubernamental de precios lo hace poco atractivo para la empresa. Segundo, los negocios que resultan de la expansión internacional pueden estar sujetos a menor control del accionista. Allí se puede estar planteando un problema típico de la

teoría de la Agencia, expuesta claramente desde 1932 en el famoso texto de Berle y Means, "*The Modern Corporation and Private Property*": ¿qué y cómo debe controlar un principal a su agente para que éste con sus acciones no persiga satisfacer sus propios intereses antes que los del principal?.

b.- Reorganización del sector conexo.- Bajo el término "sector conexo" se comprenden más de 4000 empresas, muchas agrupadas en las cámaras empresariales (Petrolera, Consultores y Construcción) y en las asociaciones de fabricantes de bienes y equipos (Anatave y AIMM). Una buena parte de estas empresas se ha desarrollado bajo la contratación de PDVSA: productores de bienes, empresas de consultoría e ingeniería (incluyendo procura de materiales y equipos), constructoras y empresas de servicios a pozos. Se comprenden también en el sector conexo las empresas dedicadas a la manufactura de productos derivados de los hidrocarburos. Este sector genera unos 150000 empleos directos (de nacionales, mayoritariamente) y suministra a la industria un poco más de la mitad de los materiales y equipos requeridos y cerca de un 90% de los servicios profesionales de ingeniería y consultoría (Vincentelli, 1995).

La apertura plantea una excelente oportunidad para el sector conexo: aumento del negocio y fin del monopolio del cliente o proveedor único y de sus proyectos. De allí su decidida colaboración y apoyo. Sin embargo, el sector conexo advierte los retos que representan la entrada de empresas petroleras extranjeras y la introducción de nuevos competidores provenientes de los países desarrollados. Las primeras son muy exigentes en materia de calidad, precio y tiempo de entrega y las segundas son empresas de servicios y de producción de derivados con alta tecnología y con relaciones estrechas con las petroleras extranjeras. El sector conexo intentará superar el primer reto creando nuevos programas para hacer más competitivas sus empresas (Programa de Visión de País Petrolero); exigiendo protección, apoyo y ayuda de INTEVEP (filial tecnológica y de investigación de PDVSA) y, ¿por qué no?, proponiendo alianzas estratégicas del tipo "win-win" a los recién llegados. El reto de verse desplazado por la competencia, el sector conexo intentará superarlo exigiendo contratos de largo plazo a PDVSA. Por su lado, para estimular aumentos en la competitividad del sector conexo (fundamentalmente en estrategias empresariales, formación de recursos humanos y tecnología), PDVSA les ofrecerá un proyecto de

integración del aparato productivo nacional al negocio petrolero (Propuesta de Política para Industrialización de los Hidrocarburos).

Aunque una aspiración de los empresarios petroleros nacionales es entrar en las actividades de exploración-producción en iguales términos que las transnacionales o aún más, en iguales términos que PDVSA, no pueden hacer valer ahora esta exigencia en su totalidad por no tener la tecnología y el capital suficientes. Sin embargo, algunas empresas nacionales han logrado obtener participación contractual en el proceso de apertura. A esa participación, PDVSA se opuso siempre aduciendo que no iba a trasladar el riesgo de las inversiones exploratorias a empresas nacionales. Luego de vencer múltiples resistencias, PDVSA y el MEM reservaron cinco campos marginales para las empresas nacionales de los veinte que incluyó la tercera ronda, celebrada en junio de 1997. El riesgo que calcula PDVSA es que estas empresas venezolanas, cuyos propietarios disponen de contactos con la élite del poder, le pueden hacer perder su dominio de única gran empresa petrolera nacional.

Notas

¹ Esta parte constituye una versión preliminar y parcial de un proyecto de investigación en proceso, "La reestructuración de la industria petrolera en América Latina", que el autor desarrollará en el Saint Antony's College de la Oxford University en el Reino Unido durante el año académico 1997-1998.

² Una proyección distinta prevé la Agencia Internacional de la Energía (AIE), sobre todo para el Golfo de México. Según la AIE, la región del Golfo de México será una fuente importante y creciente de oferta petrolera durante los primeros 25 años del próximo siglo. Véase: *Doing the impossible*, Petroleum Economist (1997).

³ Lukman, Rilwanu (1997), "Outlook for the oil industry in the 21st century: OPEC's main concerns", OPEC bulletin, March, p. 7. El señor Lukman es el actual Secretario General de la OPEP.

⁴ Una tendencia contraria, ¿podría desatar una nueva guerra de precios, similar a la de 1986?. Véase: Resurgent Saudis?, International Petroleum Finance (1997).

⁵ Para ampliar, véase Petroleum Economist (1996), Little oil found - few worried, September, p. 4.

⁶ Muestra de la función que el General Lázaro Cárdenas le atribuía en México al binomio petróleo-industrialización, puede verse en Gilly, Adolfo (1994), El cardenismo, una utopía mexicana, México, Cal y Arena, pp. 429 y ss.

⁷ Algunos de esos obstáculos y dificultades, pueden verse en el informe especial de Petroleum Economist (1996), National Energy Companies, September, y en "Privatisation puts Pemex under the spotlight", Petroleum Economist (1996) October, p. 57

⁸ La segunda parte de este trabajo es una nueva versión de Mora, Jesús et Espinasa Ramón (1994), Les entreprises publiques des pays producteurs: les trois grandes strategies de PDVSA, Revue de l'ENERGIE, n° 456, février, pp. 87 - 94.

⁹ Ambas expresiones son del investigador mexicano Angel de la Vega Navarro. Hay que recordar que entre 1977 y 1982 México fue también un "país petrolero", pero después ha logrado diversificar su economía. Sobre algunos estos aspectos de ese país, véase el excelente trabajo de Ignacio Trigueros (1994), "México", y los comentarios correspondientes, en Armando Montenegro y Miguel Kiguel (coordinadores), "Cusiana: un reto de política económica", Colombia, Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Banco Mundial, pp. 164 - 205.

¹⁰ Véase Domingo, Fargier, Mora, Ramírez, Rojas y Tonella (1996), "La apertura petrolera y el capitalismo rentístico venezolano", Comercio Exterior, Vol. 46, Número 11, México, Noviembre, pp. 929 - 938.

¹¹ EL UNIVERSAL, Caracas, jueves 23 de enero de 1997, pp. 2- 4.

¹² Petroleum Intelligence Weekly, September 21, 1992, p. 3.

¹³ Gaceta Oficial de la República de Venezuela. Caracas, 9 de septiembre de 1993. En este momento, Venezuela se encontraba en una situación política turbulenta: el presidente electo, Carlos Andrés Pérez, había sido suspendido del cargo bajo acusaciones de manejos dolosos de los dineros públicos y un presidente interino, Ramón Velázquez, lo había sustituido.

¹⁴ Mommer, Bernard (1994), "Role politique des compagnies pétrolières nationales dans les grands pays exportateurs: le cas du Venezuela", París, Economies et Sociétés, Série Economie de l'Energie, Tome XXVIII, N° 9, septembre, pp. 111-135 y Mora, Jesús (1994), "Associations stratégiques de PDVSA: forces et faiblesses". París, Economies et Sociétés, Série Economie de l'Energie, Tome XXVIII, N° 9, septembre, pp. 251-258. Finalizando 1996, la ejecución del proyecto Cristóbal se difirió por cinco años.

¹⁵ Idem nota 11. Se prevé celebrar un par adicional de estas asociaciones estratégicas.

¹⁶ Gaceta Oficial de la República de Venezuela (1996), Caracas, miércoles 26 de junio, número 35.988. Véanse los términos y condiciones más relevantes de esos contratos en Mora, Jesús (1997), "La apertura petrolera en Venezuela dentro del capitalismo rentístico", ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Guadalajara, México, 17 al 19 de abril.

¹⁷ Mora Contreras, Jesús. Reparto de ingresos petroleros extraordinarios y apertura petrolera en Venezuela : significación. Economía, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela. N° 11, 1996, pp. 107-127.

¹⁸ Una revisión crítica del texto de Berle y Means puede verse en el número especial, consagrado a su revisión, de The Journal of LAW & ECONOMICS (1983).

¹⁹ Díaz, Ana (1997), Apertura petrolera: Calidad es punto focal en relaciones de empresas extranjeras con locales, Diario El Nacional, Caracas, 12 de febrero, p. E-8.

²⁰ PDVSA incrementó compras locales (1996), Barriles, Revista de la Cámara Petrolera de Venezuela, Año 7, N° 42, enero-febrero, pp. 30-31.

²¹ 129 empresas venezolanas precalificaron para participar en esa ronda, 36 como operadoras. Ante esta elevada participación el presidente de PDVSA, Luis Giusti, afirmó: "La respuesta de las empresas locales ha sido sobresaliente y muy por encima de nuestras expectativas más optimistas". Cf. Chávez, C.R. (1997), nota 11.

Bibliografía

Bocco, Miguel (1996), Editorial de BARRILES, Revista de la Cámara Petrolera de Venezuela, Año 7, N° 42, enero-febrero, pp. 2.

Calderon Berti, H. (1978) La nacionalización petrolera: visión de un proceso. Caracas, Armitano. pp. 177-207.

De la Vega, Angel (1995), La reorganización de las industrias petroleras en América Latina y los cambios en los esquemas y políticas del desarrollo, Investigación Económica, Revista de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de México, julio-septiembre, num. 213, pp. 183 - 209.

Domingo, Fargier, Mora, Ramírez, Rojas y Tonella (1996), "La apertura petrolera y el capitalismo rentístico venezolano", Comercio Exterior, Vol. 46, Número 11, México, Noviembre, pp. 929 - 938.

Gilly, Adolfo (1994), El cardenismo, una utopía mexicana, Cal y Arena.

International Petroleum Finance (1997), Vol. XX, N° 3, March, p. 1.

Ismail, Ibrahim A H (1996), Major issues in OPEC and non-OPEC relations: concerns associated with OPEC planning, OPEC bulletin, November/December.

Lukman, Rilwanu (1997), "Outlook for the oil industry in the 21st century: OPEC's main concerns", OPEC bulletin, March, p. 7.

Ministerio de Energía y Minas de Venezuela (1976), Petróleo y Otros Datos Estadísticos.

Ministerio de Energía y Minas de Venezuela (1983), Petróleo y Otros Datos Estadísticos.

Mommer, B. (1983) La Cuestión Petrolera. Mérida, ULA. (mimeografiado).

Mora, Jesús et Espinasa Ramón (1994), Les entreprises publiques des pays producteurs: les trois grandes strategies de PDVSA, Revue de l'ENERGIE, n° 456, février, pp. 87 - 94.

Natera, B., Arreaza, J. et alii 1976-1985 (1986) Diez años de la industria petrolera nacional. Caracas, PDVSA.

PDVSA incrementó compras locales (1996), Barriles, Revista de la Cámara Petrolera de Venezuela, Año 7, N° 42, enero-febrero, pp. 30 - 31.

Petroleos de Venezuela, S.A., Annual Report, 1995.

Petroleum Economist (1996), September, p. 4.

Petroleum Economist (1996) October, p. 57.

Petroleum Economist (1997), January, p. 2.

Philip, George (1989), Petróleo y política en América Latina. Movimientos nacionalistas y compañías estatales, México, Fondo de Cultura Económica.

The Journal of LAW & ECONOMICS (1983), Volume XXVI (2), June.

Treat, John Eltin and Viscio Albert (1993), Transforming Bureaucracies To Businesses, Petroleum Intelligence Weekly, March 29, p. 8.

Vincentelli, Antonio (1995), Capacidad Nacional en el Proceso de Apertura, Foro: Oportunidades de negocio en la apertura petrolera, Caracas, 22 de marzo, mimeografiado, p. 1.