# Petróleo: ¿dónde estábamos?

Osmel Manzano

... la dinámica del mercado energético de hoy en día, claramente apunta a un mercado donde el petróleo sigue siendo el principal actor, pero que ha aprendido a diversificarse, tanto en fuentes de energía, como en fuentes de petróleo, por lo que cualquier estrategia a seguir en el sector no puede hacer caso omiso a esta realidad.

A pesar de que el reciente conflicto petrolero que vivimos en Venezuela ha puesto sobre el tapete el tema sobre los problemas del sector, en realidad hemos perdido la perspectiva de largo plazo: prácticamente desde la nacionalización, hemos perdido (como sociedad) una visión de lo que queremos del sector. Esto no quiere decir que actores independientes, relacionados al sector, hayan hecho su propuesta en torno al mismo, pero en el fondo un debate de todos los venezolanos sobre el tema no ha ocurrido. Por eso, luego que este conflicto pase, corremos el riesgo de volver a la misma situación de falta de horizonte. En este sentido, en este artículo se presentan algunos de los factores que deberían tenerse en cuenta a la hora de discutir el tema.

## El mercado petrolero internacional

El mercado petrolero no es el mismo de hace 25 años, cuando vivimos las diferentes crisis de suministro. Por el lado de la demanda, entre 1975 y 1998 la demanda de energía proveniente de países en desarrollo creció a una tasa casi dos veces mayor que las tasas de crecimiento de la demanda proveniente de países desarrollados. Esto principalmente debido al crecimiento poblacional y de ingreso de estos países. Dado que el ingreso (medido como el producto interno bruto por habitante) de los países en desarrollo es apenas alrededor de 1/8 para el ingreso de los países desarrollados, existe la expectativa de un mercado creciente y que de esos países venga la mayor parte de la nueva demanda futura. Por eso existe una serie de riesgos asociados a esa nueva demanda: (1) Esta demanda de energía va a depender que en estos países se adopten las medidas económicas necesarias para impulsar el desarrollo sostenido a lago plazo, y sabemos que no siempre es el caso. (2) Aún en estos países hay cierta tendencia hacia el uso eficiente de la energía. (3) Claramente estos países, por lo menos en el corto plazo, son más dependientes de la energía, y por tanto, más vulnerables a los movimientos de los precios del petróleo, y a las acciones de la OPEP.

Por el lado de la oferta, el mercado de energía ha cambiado mucho y se han hecho los esfuerzos para sustituir el petróleo por fuentes alternas de energía o a hacer tecnología más eficiente en el uso de energía. Claramente, esto no quiere decir que el petróleo será substituido por otras fuentes en el corto plazo, pero que el mercado hay que empezar a verlo como el mercado de energía y no como el mercado de petróleo. Para ilustrar estas afirmaciones, entre 1980 y el 2000 la economía mundial creció en un 75%, mientras que la demanda de energía mundial creció un 57%. Dentro de esta demanda de energía, aunque la demanda de petróleo ha crecido, la participación del petróleo en el mercado de energía se ha manteni-

do (de hecho ha caído muy levemente de 42% en el 80 a 41% en el 2000) a pesar que los precios en los 90 fueron en promedio, menores a los de los 80 y debieron haber incentivado a su consumo.

Enfocándonos más en el mercado petrolero, hoy día representa un 78%, debido a incorporaciones importantes de reservas en estos países (versus 67% en 1980). Esto parecería favorecer a la OPEP en su posición de dominio del mercado. Sin embargo, en términos de producción, la participación sigue siendo 42% y muchos países siguen produciendo a pesar que hace 20 años parecía que no tenían reservas suficientes, sugiriendo que en estos países las reservas se encuentran cuando se necesitan. Por otro lado, el mundo de productores no OPEP está más disperso que hace 20 años, haciendo más difícil la cooperación entre productores.[1]

¿Por qué aparecen nuevos productores y por qué aparecen nuevas reservas? Por un lado tenemos el desarrollo tecnológico, que ha permitido bajar considerablemente el costo de producción y desarrollo del petróleo. Esto ha permitido que nuevas reservas tengan el potencial de entrar al mercado. Por otro lado tenemos la estabilidad política y/o el régimen impositivo de varias de las regiones productoras de petróleo, lo cual ha empujado la entrada de potenciales inversionistas en ciertas áreas. Muchas veces, estas serían áreas que tendrían desventajas en términos de costos con áreas de países de la OPEP y de otros países no OPEP, pero una vez que se toman en cuenta los costos tributarios y los costos de la inestabilidad política, estas áreas se hacen competitivas. Este es el caso del Mar del Norte, las arenas petrolíferas del Canadá, entre otras.

Por tanto, la dinámica del mercado energético de hoy día, claramente apunta a un mercado dónde el petróleo sigue siendo el principal actor, pero que ha aprendido a diversificarse, tanto en fuentes de energía, como en fuentes de petróleo, por lo que cualquier estrategia a seguir en el sector no puede hacer caso omiso a esta realidad.

### El agotamiento de la renta para financiar el Estado

En 1997 el Gobierno Venezolano gastaba US$ 770,78 por habitante neto de pagos de intereses (es decir, unos US$ 64 al mes por habitante, que al tipo de cambio del año equivalían a alrededor de Bs. 31.400 o lo que hoy día serían Bs. 81.700)[2]. Esto era financiado con un ingreso fiscal petrolero de US$ 314,39 por habitante (neto de pago de intereses). Adicionalmente, la tributación no petrolera era de aproximadamente US$ 478, lo que representaba una presión tributaria sobre el sector no petrolero del 13,8%. En un ejercicio que hicimos recientemente encontramos que, aún llevando la presión tributaria del sector no petrolero al 30% y luego, haciendo dos escenarios alternativos (el mejor escenario de maximización de la renta y también uno de maximización de la producción) el ingreso fiscal total podría llegar a un máximo de US$ 2.356 por habitante, neto de pago de intereses. Dados estos escenarios de gasto, ¿tendría el gobierno suficiente? A primera vista representa casi el triple de lo que se gasta hoy día, por lo que pareciera suficiente. Para que el lector tenga una idea, tomamos dos ejemplos de países que podríamos usar de comparación, uno por nuestra afinidad histórica y porque percibimos que en él el gobierno proporciona a los individuos todos los servicios básicos, España, y otro por ser considerado un país petrolero que pareciera tener menos problemas económicos y sociales que la mayoría de países petroleros, Noruega. En España el gobierno gastaba US$ 3.181 por habitante (neto de intereses) en 1997, en Noruega US$ 6.186[3].

Estos números señalan el fin del mito que dice que somos un país rico mal administrado. Para llegar aunque sea al nivel de gasto de España, necesitaríamos una duplicación en tamaño del sector no petrolero. Esto, dejando de lado todo lo que tenemos que hacer para que los escenarios presentados se conviertan en realidad: mejora de recaudación, afirmación de una política petrolera, etc. Por tanto, cualquier estrategia del sector tiene que empezar reconociendo esta realidad.

### La relación del sector con el resto del aparato productivo

La industria petrolera nacionalizada es y seguirá siendo la empresa más importante del país. Ella, junto con otras industrias periféricas, se mantendrá como la actividad motor de la economía venezolana. Pocas veces se tiene conciencia de la expansión que aún sería posible del aparato industrial ligado al petróleo.

Esto, por cierto, no es una realidad exclusiva de Venezuela. En un trabajo reciente donde se compara el desempeño de países como Australia, Noruega y Canadá (países que también gozan de abundantes recursos) con los países latinoamericanos, William Maloney explica como el primer grupo de países fue industrializándose en base a necesidades que se originaban alrededor de sus sectores de recursos (el más competitivo). Por ejemplo, la industria de transporte pesado sueca se deriva de las necesidades del sector forestal sueco. Hoy día el sector forestal sueco es relativamente pequeño, pero el sector de transporte pesado es reconocido internacionalmente. Por su parte, los países latinoamericanos trataron de producir todos los bienes industriales posibles, dando origen a los sectores industriales que tenemos.

De allí que cualquier estrategia del sector deba reconocer la necesidad de crear un nuevo esquema de industrialización, que reconozca el valor de

desarrollar el sector que está alrededor del tema petrolero: tanto los proveedores, como los compradores del sector. Esto probablemente tenga efectos sobre los lineamientos de la política petrolera.

### La organización del sector

Aunque, como mencionamos, es tarea de todos los venezolanos decidir cuál es el destino de nuestra industria petrolera, dentro de los factores a discutir uno importante es definir y separar los distintos roles institucionales del sector. En nuestra historia reciente, los dos únicos actores del sector petrolero han sido PDVSA y el Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, existe más de un rol que debe cumplirse, y probablemente por alguien especializado, es decir, alguien que no esté desempeñando otro rol. Entre los roles destacamos:

• Propietario: alguien tiene que representar a los dueños del recurso (en este caso, los venezolanos). En la teoría debería defender a los dueños del fisco, vigilando de pretensiones fiscales que pongan en peligro la situación financiera, y del productor, vigilando la sostenibilidad (en términos de la duración del recurso) de sus planes.

• Fisco: este actor debe vigilar que la industria pague lo que es debido en impuestos. Esto ha sido una pelea histórica, que ni la nacionalización ha podido solucionar.

• Regulador: este sería el órgano encargado no sólo de supervisar cosas como seguridad industrial, prevención ambiental, etc., sino también factores como precios de transferencia, transparencia del mercado, cumplimiento de estándares de calidad, etc.

• Productor: finalmente existe un actor encargado de la actividad productiva. Este es el rol que le corresponde a PDVSA y a las asociaciones que esta haga.

• Arbitro: aun con todos los roles anteriores definidos, existe la duda sobre el mecanismo de resolución de disputa entre las partes. Habría que establecer un mecanismo claro en este sentido.

### La estrategia de la empresa

Finalmente, una vez definida la estrategia del sector, es importante fijar la estrategia de la empresa. En este sentido, aún si los venezolanos terminamos definiendo el rol de PDVSA como el del productor, claramente hay que pensar en cómo debe llevar adelante la empresa ese rol. En este sentido, cualquier estrategia que se lleve adelante debe considerar los siguientes factores:

• Hay que definir la estructura de gobierno de PDVSA: la relación de desconfianza mutua entre PDVSA y el Ejecutivo que hemos vivido no es la adecuada. Este tipo de relación, no sólo tiene consecuencias negativas en la operación, sino, por ejemplo, puede ser fuente de volatilidad: cada vez que hay precios bajos del petróleo, el gobierno saca el máximo provecho de PDVSA, dejándola a veces sin recursos para invertir, es por esto que, cuando vienen precios altos, PDVSA presenta una cantidad importante de proyectos de inversión, porque es su oportunidad de usar recursos. Así, la inversión petrolera termina siendo volátil. Por otro lado, los intereses de los accionistas de PDVSA (los venezolanos) no siempre están alineados con los intereses del gobierno. Los gobiernos, en general, siempre querrán maximizar el ingreso fiscal disponible para su período de mandato. Por tanto, es importante definir una estructura de gobierno de PDVSA que fije reglas claras para la misma y para el Estado.

• PDVSA en el contexto internacional: importantes fusiones han ocurrido en el campo petrolero (las más notables Exxon-Mobil y British Petroleum-Amoco-Arco), buscando reducir costos y acceder a mercados. Este tipo de consolidaciones seguirán siendo posibles en la medida que la globalización implique la liberación de los mercados de capitales y tendrán mayor impacto si se les unen al hecho que gran parte de la nueva demanda vendrá de países que prácticamente necesitan desarrollar su mercado interno (refinerías, redes de distribución, etc.), y que por las difíciles condiciones de acceso a mercados financieros, probablemente les sea mejor vender sus activos, que buscar fondos para invertirlos en el negocio, poniendo en ventaja a estos conglomerados. No sólo eso, estas compañías se están diversificando en términos de energía, y ya no son exclusivamente petroleras. Por tanto, este tipo de consolidaciones implicará un reto para los demás actores del mercado petrolero, ya que hay que competir con estas nuevas "super-compañías" que, en teoría, deberían ser más eficientes y mejor posicionadas con respecto a la demanda. La estrategia petrolera a seguir y el rol de PDVSA en ella, tiene que responder a esta nueva realidad internacional.

**Osmel Manzano**
Profesor de la UCAB

1 Hace 20 años entre Estados Unidos, Canadá, México y la Unión Soviética controlaban un 65% de las reservas fuera de la OPEP. Hoy día controlan un 53%, siendo ahora la Unión Soviética un grupo de países independientes en lugar de un solo país, aumentando aún mas la dispersión del mercado.

2 El año 97 se toma para hacer las comparaciones que aparecen luego.

3 Este número toma en cuenta la diferencia del poder adquisitivo de un dólar en Noruega y España y un dólar en Venezuela.