

# Pdvsa, Pemex y Petrobras:

## LA TENSION ENTRE POLÍTICA Y GERENCIA

Igor Hernández y Jean-Paul Leidenz

Las diferencias entre los desempeños de las compañías nacionales de petróleo de América Latina obedecen, principalmente, al entorno donde fueron creadas y a las relaciones que han desarrollado con el Estado. ¿Cuáles son esas relaciones y cuáles efectos tuvieron en sus estrategias y resultados?

LA IMPORTANCIA del petróleo en los ámbitos nacional e internacional ha conducido, en muchos países, a la intervención del Estado en el sector petrolero nacional mediante la creación de empresas estatales. Estas empresas muestran una diversidad de estrategias y resultados que refleja, en gran medida, los diversos objetivos de los gobiernos y la variedad de relaciones que establecen con sus contextos históricos, institucionales e incluso geológicos. Por ello es pertinente describir, al menos para una pequeña muestra de América Latina (Pdvsa, Pemex y Petrobras), la naturaleza de estas relaciones desde la creación de las compañías.

### La creación de las petroleras estatales

En México, el sector petrolero cobró una gran importancia para los intereses de la revolución, por su capacidad para generar ingresos. En aquel momento, los conocimientos y la tecnología para la explotación petrolera estaban en manos extranjeras y las sucesivas reformas de la legislación agudizaban los conflictos entre las concesionarias extranjeras, el gobierno y los sindicatos. El proceso de nacionalización, que condujo a la creación de Pemex, fue impulsado por la expectativa del monopolio estatal sobre las actividades relacionadas con el sector de hidrocarburos.

Igor Hernández y Jean-Paul Leidenz, coordinador e investigador, respectivamente del Centro Internacional de Energía y Ambiente, IESA.

El gobierno federal brasileño intentaba establecer un modelo de industrialización y urbanización que implicaba un incremento del consumo de productos del petróleo. En un principio existía una división entre los partidarios de la participación extranjera y quienes abogaban por reservar el sector para los brasileños, que al final encontraron poca resistencia para la implantación de un monopolio estatal, dado el escaso interés de las petroleras extranjeras.

En Venezuela la explotación petrolera recibió un significativo impulso, en parte, por el régimen de concesiones impuesto bajo la dictadura de Gómez, que aumentó la participación de las empresas extranjeras, para el financiamiento del aparato estatal de la dictadura y los proyectos políticos posteriores a ella. En este caso, la transición hacia la nacionalización de la industria y la creación de Pdvsa fue menos abrupta que la ocurrida en México, y permitió la continuidad de las operaciones ante la salida de las concesionarias.

### Geología y economía

La geología, determinante de la dotación inicial del recurso petrolero, explica en parte las diferencias entre los objetivos de las compañías estatales en los tres países. En el caso mexicano, los descubrimientos de yacimientos registrados en los años setenta —que incluyeron el campo de Cantarell— y el incremento del precio del petróleo permitieron que Pemex se orientara a la exportación, aunque en sus inicios se concentró en el mercado interno. La productividad de Cantarell llevó a mantener la producción de petróleo sobre los tres millones de barriles al día, sin grandes inversiones para el desarrollo de los campos.

El descubrimiento del potencial petrolero, en el caso venezolano, orientó la industria hacia la exportación, como un mecanismo generador de rentas. La extracción del crudo no implicaba retos tecnológicos significativos, dada la poca profundidad de los yacimientos y las características del crudo. La inclusión de reservas de crudo extrapesado, proveniente de la Faja del Orinoco, reveló un enorme potencial de producción (297.000 millones en reservas probadas, la mayor cantidad del mundo) y una ventaja en costos con respecto a otros tipos de petróleo no convencional.

La mayor parte de las reservas de hidrocarburos de Brasil se encuentra costa afuera, a profundidades de más de 2.000 pies, lo que hace la explotación intensiva en tecnología, capital físico y humano para su aprovechamiento comercial. Esto significó que la relación de Petrobras con el Estado fuera distinta a la desarrollada en los casos mexicano y venezolano. Los objetivos de Petrobras se centraron en aspectos de seguridad energética y en el segmento «aguas abajo» de la cadena de valor, para minimizar el impacto fiscal de las importaciones de crudo.

Las abundantes bases de recursos petroleros de México y Venezuela permitieron exportaciones generadoras de renta. En Venezuela, desde 1950 el petróleo ha representado, en promedio, entre ochenta y noventa por ciento de los ingresos por exportaciones, entre cincuenta y sesenta por ciento de los ingresos fiscales y entre veinte y 35 por ciento del PIB; mientras que, en el caso mexicano, la proporción del presupuesto nacional representada por los ingresos petroleros abarca más de un tercio (Victor, Hults y Thurber, 2012). Esto creó incentivos para una mayor participación del gobierno y otros actores en las actividades de la industria; en México, además de los poderes ejecutivo y legislativo, los sindicatos adquirieron un papel importante en las decisiones.

### Pemex: presión para entregar más recursos

El componente nacionalista en el discurso político y la capacidad de generación de rentas de Pemex hacen que el funcionamiento de la empresa refleje una gran intervención de diferentes ministerios, además del poder legislativo. La influencia del Ministerio de Hacienda ha llevado a que las escogencias de proyectos estén basadas en criterios mayormente financieros enfocados en el corto plazo, que prevalecen sobre consideraciones de largo plazo y de agregación de valor (Victor, Hults y Thurber, 2012); por ejemplo, las inversiones se enfocan en el aprovechamiento de los campos existentes y no en desarrollar nuevas reservas. Adicio-

### En lo que respecta a producción por empleado, Pemex, Petrobras y Pdvsa registraron una caída entre 2001 y 2012. Pdvsa fue la que mostró mayor declinación

nalmente, el marco legal ha llevado a una alta participación fiscal sobre los beneficios de la compañía, que limita la utilización del flujo de caja para acometer inversiones en infraestructura, necesarias para incrementar la producción de manera sostenida.

La división político-institucional de los últimos años ha retardado la implantación de reformas que reduzcan la carga fiscal sobre Pemex, lo cual ha afectado la relación con las compañías extranjeras: solo se han podido establecer contratos de servicio y no proyectos conjuntos (*joint-ventures*), a partir de los cuales se desarrollen procesos de transferencia tecnológica y adquisición de conocimientos. La reforma constitucional introducida en 2013 responde a la necesidad de contar con participantes que contribuyan a la inversión en exploración y producción requerida para nuevas áreas que permitan sostener la producción, ante la declinación natural de campos como el de Cantarell y los limitados recursos con que cuenta Pemex para desarrollar planes de expansión como único operador de la industria.

### Petrobras: relación privilegiada con el Estado

El objetivo de abastecer de combustible al mercado interno y reducir las importaciones de productos derivados ha conducido a una intervención estatal de apoyo a la actividad «aguas abajo» de la cadena de valor petrolera, y no a la captación de rentas. Además, la introducción de gerentes provenientes del régimen militar dio inicio a la organización con una estructura jerárquica definida.

Los escasos recursos disponibles llevaron al gobierno a proporcionar autonomía a Petrobras para el manejo de sus planes de inversiones. Esta autonomía y el monopolio protegido por el Estado fueron claves en el desarrollo de competencias y economías de escala, ante los retos tecnológicos y humanos que presentaba la geografía brasileña. Sin embargo, también le dieron a Petrobras una ventaja con respecto al Estado que la supervisa, en términos de la información sobre el sector hidrocarburos. Esto fue aprovechado por Petrobras para desempeñar un papel fundamental en el diseño de la política petrolera, lo que le permitió adoptar medidas para mejorar su capacidad tecnológica y experimentar nuevas técnicas que fueron determinantes en el crecimiento de su segmento «aguas arriba» en zonas marítimas de gran profundidad. Posteriormente, cuando ocurrieron los procesos de apertura durante la década de los noventa, la empresa pudo mantener su eficiencia en procesos, aun ante la entrada de

## Pdvsa, Pemex y Petrobras: desempeño operativo y financiero

	Pdvsa		Pemex		Petrobras	
	2002	2012	2002	2012	2002	2012
Producción por empleado (barriles al día)	74,6	26,1	26,1	19,3	31,8	25,7
Deuda financiera/activo (%)	15,0	18,3	32,6	38,9	27,4	28,9
Rairg/ingreso (%)	21,7	37,6	59,1	58,0	30,0	12,0
Ganancia (pérdida) neta/ingreso (%)	6,1	3,4	-5,0	0,2	10,2	7,6

Nota: Rairg es el resultado antes de impuestos, regalías y gastos financieros netos.

Fuentes: Pdvsa, «Informe financiero y operacional», y Ministerio de Energía y Petróleo de Venezuela, «Petróleo y otros datos estadísticos» (PODE); Pemex, «Anuario estadístico», «Informe de labores y estados financieros»; Petrobras, «Informe de sostenibilidad» e informes financieros anuales ante la Comisión de Valores de Estados Unidos.

competencia y el grado de transparencia requerido por su entrada en la Bolsa de Nueva York.

La creación y la intervención creciente de la Agencia Nacional del Petróleo (ANP), para administrar el esquema de concesiones y supervisar el sector petrolero, representan un intento de reducir la asimetría de información entre el Estado y Petrobras. Aun así, Petrobras posee una participación fundamental en la formulación de la política petrolera. En los esquemas de licitaciones, Petrobras mantiene su ventaja en la explotación de campos costa afuera, a tal punto que las compañías internacionales prefirieron participar con ella en tales desarrollos.

### Pdvsa: alineación con un proyecto político

La transición ocurrida en Venezuela durante la nacionalización, cuando Pdvsa surgió como un *holding* de las anteriores concesionarias extranjeras, mantuvo el conocimiento y la cultura organizacional, lo que llevó a una relativa independencia y ventaja informativa con respecto al Ministerio de Energía y Minas, dada la falta de experiencia del órgano supervisor, y facilitó que el diseño de la política petrolera recayera fundamentalmente en Pdvsa.

La estrategia que desarrolló Pdvsa reflejó el interés de la directiva en consolidar su papel protagónico y autonomía operacional, al igual que en el caso de Petrobras. Esto explica movimientos tales como el proceso de internacionalización iniciado en los años ochenta y el programa conoci-

### La nacionalización de la industria y la creación de Pdvsa fue menos abrupta que la ocurrida en México, y permitió la continuidad de las operaciones ante la salida de las concesionarias

do como Apertura Petrolera, que incentivó los esfuerzos de explotación de áreas convencionales y otras con gran potencial, como la Faja Petrolífera del Orinoco, y atrajo inversiones para el sector.

El inicio del gobierno de Chávez marcó un interés del Estado en aumentar su control sobre las operaciones de la compañía, que comenzó con un aumento de la participación fiscal y una revisión de los contratos suscritos en los años noventa. Esto dio origen a una serie de conflictos que condujeron a una interrupción de operaciones entre finales de 2002 e inicios de 2003. La destitución de la junta directiva y el despido de una gran parte de la nómina de Pdvsa llevaron a que el gobierno tuviera mayor control sobre su estrategia y decisiones, y reorientara el papel de la compañía dentro de los planes de desarrollo de la nación. Esto condujo no solo al

aumento de la transferencias de recursos hacia el Estado, por vías fiscales y parafiscales, sino también al manejo de programas de interés social, la creación de filiales no vinculadas al sector petrolero, el envío de producción para cumplir acuerdos energéticos y otras medidas indirectas, vinculadas con los subsidios a los combustibles en el mercado interno.

Parte del legado de la internacionalización y la infraestructura de operaciones se mantuvo, aun con estas modificaciones, por lo que de manera parcial permaneció la idea de Pdvsa como un «Estado paralelo», donde el presidente de Pdvsa conserva influencia en el área económica y discrecionalidad en los aportes de la empresa al Banco Central de Venezuela. Las decisiones de la empresa reflejan una combinación de intereses políticos y comerciales, como en el caso de los socios escogidos para la explotación de la Faja del Orinoco, que incluyen compañías de gobiernos afines al venezolano y empresas petroleras internacionales con amplia trayectoria en el sector.

### Menos producción por empleado

El desempeño de las tres empresas se evalúa en función de tres indicadores: producción por empleado, márgenes de ganancia y apalancamiento.

En lo que respecta a producción por empleado, Pemex, Petrobras y Pdvsa registraron una caída entre 2001 y 2012. Pdvsa fue la que mostró mayor declinación. La creación de filiales no petroleras y la incursión en actividades que antes eran subcontratadas explicaron parte del aumento de la nómina de trabajadores (desde 39.000 en 2001 hasta más de 111.000 en 2012), al tiempo que se estancó la extracción de crudo. Mares y Altamirano (2007) argumentan que la reducción del acervo de capital humano durante 2002-2003 afectó la productividad general de la compañía hasta la actualidad.

En el caso de Pemex el agotamiento de campos como el de Cantarell y la falta de inversión en nuevos campos explican la caída de la producción desde 3,4 millones de barriles al día en 2004 hasta 2,5 millones en 2012. Adicionalmente, la falta de acuerdos de producción con empresas extranjeras ha imposibilitado la transferencia de conocimiento que, junto con la disminución de la calidad del capital humano, explican también la declinación. La influencia ejercida por los sindicatos se ha traducido en exceso de personal; por ejemplo, se calcula que en Pemex existen cinco veces más empleados por barril refinado que en la mayoría de las empresas petroleras (Victor, Hults y Thurber, 2012).

En Petrobras la nómina pasó de unos 46.000 trabajadores en 2002 a aproximadamente 85.000 en 2012, lo cual explica por qué, en un contexto de aumento de la producción,

la producción por empleado muestra una leve declinación. Aun así, Petrobras ha podido consolidarse entre los líderes mundiales en tecnologías para aguas profundas, lo cual ha contribuido a que la producción petrolera se mantuviera en constante ascenso, desde unos 200.000 barriles al día en 1975 hasta 2,1 millones en 2012.

### Ganancias: el premio se lo lleva Petrobras

Cuando se considera el resultado antes de impuestos, regalías y gastos financieros netos como porcentaje del ingreso, Pemex muestra los mayores valores, lo que es consistente con la estrategia de maximizar el margen operativo y el enfoque de aumentar la producción de campos existentes con pocas inversiones en exploración. Petrobras, por su parte, muestra el menor valor de este indicador debido, en parte, a un costo de extracción del crudo mayor que los de Pdvsa y Pemex (13,88 dólares por barril, contra 11,09 de Pdvsa y 6,84 de Pemex), por la dificultad de extraer crudo en los desarrollos costa afuera.

Pero, al comparar el resultado neto como porcentaje del ingreso, Petrobras muestra el mayor valor. Esto refleja la alta carga fiscal sobre Pemex (al menos el sesenta por ciento de sus ingresos son destinados al pago de impuestos y obligaciones) y, en el caso de Pdvsa, sus contribuciones fiscales, transferencias a fondos parafiscales y aportes a programas sociales superan el setenta por ciento de los ingresos. Para Petrobras, la carga fiscal promedio de los últimos años apenas ha superado el treinta por ciento.

### ¿Cuál empresa está más endeudada?

En esta variable —el cociente entre deuda y activo— el mayor valor fue obtenido por Pemex. Esto se relaciona con su incapacidad para recurrir a fondos propios para financiar sus inversiones, por la alta participación fiscal en sus beneficios. Pdvsa muestra menores valores de deuda financiera con respecto al activo; aunque la creación de acuerdos energéticos que impiden la colocación de producción a precios de mercado, el incremento de la carga fiscal y el subsidio a los combustibles han presionado su flujo de caja, lo que ha conducido a aumentar no solo su deuda financiera, sino también la deuda contraída con sus proveedores e incluso su financiamiento con el Banco Central. Si se suman estos tres pasivos, la relación deuda/activo se ubica en 38,6 por ciento. En el caso de Petrobras, el incremento observado en este indicador está vinculado al ambicioso plan de inversiones emprendido desde 2007 (200.000 millones de dólares en cinco años), que llevó su deuda a 206 por ciento entre 2006 y 2012, aunque el efecto en la relación deuda/activo se ha visto mitigado en parte por el aumento vertiginoso de su capitalización de mercado, ante el aumento del precio del petróleo y la rentabilidad mostrada por la compañía.

### Desempeño y autonomía: una relación compleja

En países como México y Venezuela, la productividad de los yacimientos favoreció una rápida extracción de crudo y el interés inicial en desarrollar la industria, que crearon oportunidades para la captación de rentas. Parte de las diferencias de gestión entre Pdvsa y Pemex se explican por la forma como se llevó a cabo el proceso de nacionalización. En Brasil, donde el potencial de extracción de crudo era limitado, los objetivos de Petrobras resultaron distintos y el

### El componente nacionalista en el discurso político y la capacidad de generación de rentas de Pemex hacen que el funcionamiento de la empresa refleje una gran intervención de diferentes ministerios, además del poder legislativo

modelo de gestión impuesto otorgó mayor autonomía que, dado el entorno institucional durante su creación, impulsó el desarrollo de competencias y una operación integrada y con innovación tecnológica.

Existen elementos favorables y desfavorables en la gestión de cada empresa y su relación con los objetivos de desarrollo de los países. Una gran injerencia de órganos de poder en las operaciones de las empresas afecta su productividad, aunque los objetivos del Estado y la petrolera estén alineados. Por el contrario, un contexto de mayor autonomía puede favorecer el desarrollo y la eficiencia de las petroleras, a cambio de una mayor asimetría de información que convierta a cada compañía en «un Estado dentro de un Estado», lo cual aumenta el riesgo de intereses divergentes e incluso contrarios en la formulación de la política sectorial. La elaboración de una agenda para introducir reformas en el sector exige comprender el contexto donde operan las empresas y el modo como este contexto limita o expande el alcance de las reformas. ■

### REFERENCIAS

- Mares, D. R. y N. Altamirano (2007). «Venezuela's PDVSA and world energy markets: corporate strategies and political factors determining its behavior and influence». Policy Report. James A. Baker III Institute for Public Policy. Houston: Rice University.
- Victor, D. G., D. R. Hults y M. C. Thurber (eds.) (2012): *Oil and governance: state-owned enterprises and the world energy supply*. Cambridge: Cambridge University Press.



## COMPROMISO SOCIAL: GERENCIA PARA EL SIGLO XXI

ANTONIO FRANCÉS (COORDINADOR)



0212-555.42.63 / 44.60  
ediesa@iesa.edu.ve

La empresa es el motor económico por excelencia, sea privada, pública o social. Hasta ahora trabaja para sus accionistas, pero los trabajadores, los clientes y las comunidades le plantean exigencias crecientes, que van más allá de lo que se conoce como responsabilidad social. En *Compromiso social: gerencia para el siglo XXI* se dan herramientas novedosas para responder a esas exigencias.