



El Banco Mundial y el financiamiento para el sector hidrocarburos

¿Cuál es el rol del Banco Mundial en el sector de hidrocarburos? La reestructuración de las economías mundiales, ¿ha producido un cambio en la concepción de este organismo?

En el marco del 3er Congreso Latinoamericano de Gas y el 1er Congreso Latinoamericano de Refinación, realizados entre el 16 y 20 de octubre pasado en Buenos Aires, el Dr. Eleodoro Mayorga Alba, titular de la División Petróleo y Gas del Banco Mundial, presentó la política de financiamiento que la organización ha venido siguiendo durante los últimos años en el sector de hidrocarburos, como así también las perspectivas que se avizoran hasta fin de siglo.

Una vez señalada la importancia creciente que ha adquirido el gas durante el último tiempo, y la diferencia que presenta con el petróleo por su comercialización de carácter más regional debido a los altos costos de transporte, el funcionario pronosticó un seguro incremento del transporte internacional de este combustible, pero reconoció que la verdadera globalización de la industria gasífera "deberá tardar", evidenciándose primero, muy probablemente, "en las operaciones comerciales".



países en desarrollo. Al respecto confió que, en realidad, la cuadruplicación de los flujos de capital privado hacia estos países durante los últimos cuatro años, "superó la mayoría de la expectativas". Latinoamérica, junto con China y el sudeste asiático fueron las regiones más beneficiadas.

En tercer término se refirió al **lugar destacado que hoy ocupan en muchos países las inquietudes ambientales** que han llevado a adoptar reglamentaciones y políticas de protección del medio ambiente mucho más estrictas.

Mayorga Alba también destacó el **cambio operado en los mercados mundiales del petróleo**, en función del cual el crudo y sus productos derivados se consideran menos frecuentemente como recursos estratégicos y cada vez más como meros "productos básicos", cuyos precios se negocian en mercados competitivos internacionales y que, en consecuencia, hay que obtenerlos de la forma más eficaz y al menor costo posible.

El **incremento del consumo de petróleo en los países en desarrollo** fue otro de los aspectos señalados por el economista. Entre 1982 y 1992, el consumo de petróleo y gas aumentó en estos países aproximadamente entre cuatro y seis veces más rápido, respectivamente, que en la OCDE (*Organisation de Coopération et de Développement Economiques*). En términos cuantitativos, en ese período el consumo de petróleo en

los países en desarrollo aumentó casi 50%, llegando a unos 960 millones de toneladas, mientras que el consumo de gas se duplicó, alcanzando las 360 millones de toneladas equivalentes de petróleo.

"En este nuevo entorno político-económico —afirmó— el sector de los hidrocarburos es visto cada vez más como una actividad comercial del sector privado, donde las fuerzas del mercado deben promover la eficiencia y proporcionar beneficios a los usuarios finales. La función del sector público debe limitarse a establecer políticas y reglamentos, a hacer frente a las posibles fallas del mercado, a administrar los recursos naturales, establecer normas ambientales y de seguridad, y a obtener ingresos tributarios."

Rol en el sector de hidrocarburos

El funcionario explicó que con la redefinición de la intervención del Estado surge una atención creciente por parte del Banco a sus funciones de facilitador y catalizador de proyectos. También al uso, en mayor medida, de préstamos y de asistencia técnica para promover los cambios de política requeridos por el interior de los países.

"A medida que el rol de los gobiernos se concentra progresivamente en funciones más específicas, el Banco Mundial ha comenzado a **actuar como agente facilitador del cambio estructural**", expresó. La función del Banco comprende, en mayor proporción, la asistencia en la redefinición del papel del Estado, la corporatización y privatización de entidades estatales encargadas

Entorno cambiante

Para explicar de qué forma la evolución del entorno económico y político ha repercutido en las operaciones del Banco en los últimos años, Mayorga Alba reseñó primero la trayectoria del organismo internacional desde su fundación, en 1944 (ver recuadro aparte).

Luego, entre los cambios fundamentales experimentados en los últimos diez años por los países clientes que modificaron sustancialmente las actividades de la institución, el disertante subrayó, en primer lugar, la **reestructuración de las economías mundiales**. Se generalizó la apreciación —según explicó— de lo que pueden hacer los mercados competitivos para aumentar la eficiencia, como también el reconocimiento de que el Estado no es en general un buen empresario.

En segundo lugar señaló la **reanudación, en los años noventa, de las inversiones en**

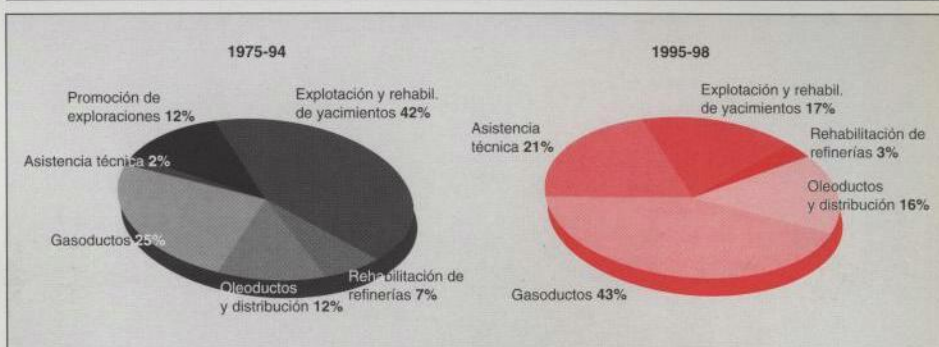
de actividades productivas, el desarrollo del sector privado y el mejoramiento de la eficiencia técnica y económica del sector.

Una segunda función del Banco señalada por el economista es **ayudar a atraer el capital privado**. Al respecto manifestó que la mejor condición previa para atraer capital privado es, naturalmente, la existencia de un marco económico y normativo propicio. Aun más, durante el período actual de transición hacia economías de mercado, es posible que a los inversionistas les preocupe particularmente la estabilidad de las nuevas reglas referidas a las inversiones. Y en el caso en que los gobiernos prefieran una evolución por etapas hacia una mayor participación privada en el sector de los hidrocarburos, "una solución de transición aceptable -confió- parece ser el establecimiento de empresas conjuntas -joint ventures- entre los sectores público y privado. En general la participación del Banco Mundial en un proyecto de hidrocarburos en un país en desarrollo promueve la confianza de inversionistas e instituciones financieras, situación que puede verse realizada con el financiamiento de la parte de la inversión que corresponde al gobierno, o con la participación en el capital por parte del Grupo del Banco Mundial a través de la CFI, o por ambas cosas a la vez".

Actuar como mitigador de riesgos en los proyectos es otra de las funciones señaladas por Mayorga Alba. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) garantiza inversiones en países en desarrollo realizadas por inversionistas privados, a los que proporciona seguros contra riesgos políticos o no comerciales específicos; por lo general riesgos de transferencia de moneda, expropiación, guerra y disturbios civiles.

"Esta función de garante está ganando importancia", afirmó el economista. Al respecto comentó que en septiembre de 1994, el Banco incorporó otro tipo de garantía como instrumento corriente. La nueva garantía tiene valor especial en los casos en que las actividades que tradicionalmente llevaba a cabo y financiaba el gobierno están pasando al sector privado, pero en las que el gobierno sigue como entidad reguladora, como proveedor de insumos para el proyecto, o como comprador de la producción. Un ejemplo de esto es la compra, por parte de una empresa del Estado, de electricidad generada en centrales a gas de propiedad privada. La garantía está destinada, específicamente, a respaldar las obligaciones contraídas por un inversionista frente al gobierno. El propósito de la

PRESTAMO DEL BANCO MUNDIAL PARA PROYECTOS DE PETROLEO Y GAS POR SUBSECTORES



garantía es constituir un instrumento **catalizador**. El Banco ofrece solamente garantías parciales y los riesgos son compartidos con instituciones financieras privadas. Una garantía parcial contra riesgos en un proyecto, cubre aquellos que surgen del incumplimiento de obligaciones contractuales soberanas o de ciertos aspectos de fuerza mayor. Por otro lado, una garantía parcial por lo general extiende los vencimientos a plazos mayores que los que podrían proporcionar los acreedores privados, por ejemplo, mediante la garantía de amortizaciones atrasadas. La flexibilidad de las garantías ofertadas permite a los patrocinadores del sector privado escoger la mejor estructura financiera para un proyecto -las monedas en las que reciben los préstamos y los mercados donde los obtienen- para responder a las necesidades específicas del mismo. A diferencia del OMGI, el Banco no garantiza capital accionario y requiere una contragarantía del gobierno.

Una cuarta función del Banco señalada por el funcionario es **actuar como mitigador de los peligros para la seguridad y el medio ambiente**. La manipulación de hidrocarburos desde la boca del pozo hasta la punta del quemador plantea riesgos intrínsecos para la salud, la seguridad y el medio ambiente. "El Banco Mundial -explicó- hace hincapié en la mitigación de dichos riesgos, en forma eficaz en función de los costos, mediante operaciones de préstamos y donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) administradas por el Banco."

Un ejemplo de los préstamos para proyectos ambientales fue la importante participación, este año, en la limpieza de emergencia del derrame petrolero de aproximadamente un millón de barriles, a causa de la ruptura de un oleoducto en la región de Comi en Rusia, el que habría tenido enormes efectos locales, nacionales y posiblemente internacionales, si no se hubiera realizado oportunamente la limpieza.

"Por último -señaló el economista- hay numerosos proyectos económicamente viables en el sector de los hidrocarburos que quizás no atraigan todavía suficiente capital privado. En estos casos, el Banco Mundial actuará como prestamista de última instancia y será el vehículo principal para la transferencia de recursos financieros de las naciones desarrolladas a los países en desarrollo y en proceso de reconstrucción."

Operaciones por subsectores y regiones geográficas

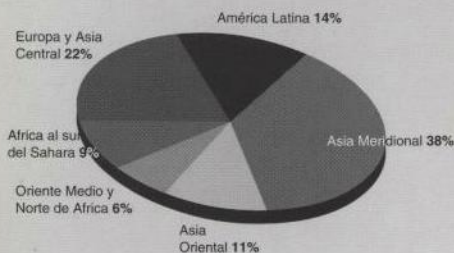
Con los cambios en el entorno de la actividad hidrocarburífera, desde hace ya varios años el Banco Mundial dejó de concentrarse en la exploración de petróleo y gas, la explotación y la rehabilitación de yacimientos. "En materia de **exploración** -explicó el funcionario- el Banco no concede préstamos porque considera que no es conveniente que el sector público destine sus recursos a proyectos de riesgo, cuando por otro lado el sector privado -mediante contratos- está dispuesto a emprenderlos. Sólo interviene para ayudar a ciertos países a promocionar sus áreas, previa modernización de su legislación."

En **desarrollo y explotación de yacimientos**, el Banco interviene de manera muy especial. "Se ha dado el caso de préstamos para estas actividades -aclaró- cuando ellas forman parte de proyectos más grandes con ramificaciones en el transporte y la comercialización. Igualmente, en los últimos años, se han emprendido operaciones de préstamos y de garantías para la rehabilitación de yacimientos en los países de la ex Unión Soviética, con el objeto de evitar una caída muy drástica de la producción. Estas operaciones, sin embargo, se han hecho con condicionalidades cruzadas."

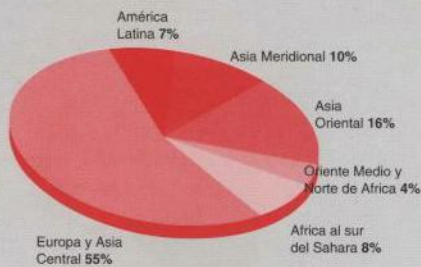
En el caso de proyectos de **nuevas refinерías**, "el Banco -afirmó- prácticamente ha reducido sus préstamos a cero. Salvo muy raras excepciones se dan las condicio-

PRESTAMO DEL BANCO MUNDIAL PARA PROYECTOS DE PETROLEO Y GAS POR REGIONES

1975-94



1995-98



nes de mercado, sitio, y abastecimiento que justifiquen emprender un nuevo proyecto de refinería. Más aún, se estima que con la apertura de los mercados los proyectos deben hacerse basándose en reglas comerciales con participación de capital privado. En un caso especial, y para ayudar al sector público a que se asocie con el capital privado, podría tomarse en cuenta una operación para un nuevo proyecto de refinación." Sin embargo, el Banco ha intervenido en la **rehabilitación** de ciertas **refinerías**, ya sea para reducir el impacto de sus propias operaciones o para mejorar la calidad de los combustibles que producen. En este sentido

ha estado dedicando recursos importantes para ayudar a los países empeñados en mejorar la calidad del aire de grandes ciudades muy contaminadas. Junto con regulaciones del tránsito y el monitoreo de vehículos, entre otras medidas, ha financiado proyectos de construcción de unidades de conversión, craqueo, desulfurización, que permiten eliminar el plomo de las naftas y bajar el azufre en el diesel.

Según las proyecciones, la **participación combinada de los préstamos del Banco Mundial para explotación y rehabilitación de yacimientos, y rehabilitación de refinerías, constituirá sólo la quinta**

parte del total del financiamiento destinado al sector de los hidrocarburos en el período comprendido entre 1995 y 1998, a diferencia de la participación en los 20 años anteriores que fue de, aproximadamente, el 50%.

En el caso de proyectos para el **desarrollo de infraestructura para gas natural** (gasoductos y sistemas de distribución) y **oleoductos** que requieren en cierta medida de la participación del sector público, el economista explicó que el Banco ha venido desarrollando una actividad creciente durante los últimos años. En estos proyectos se requiere financiamiento favorable y de muy largo plazo, y de las garantías de los mismos gobiernos para asegurar la construcción de estas obras, aun si ellas en gran parte las hace el sector privado. Pero como la participación del sector público todavía es esencial, el organismo internacional ha venido trabajando para la formación de *joint-ventures* entre el Estado y el sector privado.

En los últimos veinte años el 25% de los proyectos de hidrocarburos del Banco se orientaron a la construcción de gasoductos y se estima que este porcentaje aumentará a aproximadamente 40% en el período 1995-1999.

En cuanto a los proyectos para exporta-

Reseña sobre el Banco Mundial

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) se fundó en 1944 en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en Bretton Woods, New Hampshire. Los propietarios del Banco son los gobiernos de sus 173 países miembros, los que efectúan suscripciones a su capital.

Los primeros préstamos aprobados por el Banco Mundial ayudaron a financiar la reconstrucción de Europa occidental después de la segunda guerra mundial. En la actualidad, el Banco promueve la prosperidad económica a nivel mundial por medio de préstamos a países en desarrollo en todos los continentes. Junto con las otras organizaciones que componen el Grupo del Banco Mundial —a Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), y recientemente el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)—el Banco Mundial encausa recursos de países desarrollados a países en desarrollo y en transición para ayudarles a reducir la pobreza, sus problemas ambientales y financiar inversiones que contribuyan al crecimiento económico y al progreso social.

El Banco Mundial financia sus operaciones de préstamo con los empréstitos que obtiene en los mercados de capitales, las utilidades no distribuidas y la amortización de los préstamos que otorga. Los clientes del Banco son gobiernos y los préstamos están respaldados por garantías de éstos. Desde 1980, el total de préstamos del Banco Mundial ha aumentado de aproximadamente 12.000 millones de dólares a un máximo de alrededor de 24.000 millones de dólares en 1993 (incluidos los créditos de la AIF). En los últimos dos decenios, el total de préstamos al sector de energía ha sido, en promedio, de unos 3.000 millones de dólares al año —un 15% del total— dirigidos principalmente a proyectos de electricidad y de hidrocarburos. De ese 15%, las dos terceras partes corresponden a emprendimientos eléctricos y el tercio restante, a hidrocarburos.

Participación en el sector de los hidrocarburos

La crisis del petróleo de los años setenta constituyó un profundo desafío para las economías de la mayoría de los países en desarrollo. Afectó gravemente a los países importadores. En muchos de ellos la balanza de pagos se deterioró y las cuentas de importación se tornaron cada vez más difíciles de manejar. Ante tal situación, el Banco Mundial amplió su programa de préstamos para ayudar a los países a aprovechar sus propios recursos energéticos, en especial con financiamiento a la exploración de petróleo y gas. Esta iniciativa llevó a un rápido aumento de los préstamos del Banco Mundial para proyectos de petróleo y gas, que en 1983 llegaron a aproximadamente 1.000 millones de dólares.

En 1984, el Banco empezó a limitar su participación en la promoción de la exploración de petróleo y gas en países en los que no había gran actividad de exploración, o en los que no había empresas de exploración que mantuvieran derechos o estuvieran negociando contratos. Esta medida se debió a las inquietudes acerca de que el Banco podría reemplazar al sector privado en particular en las actividades de desarrollo y producción. En la segunda mitad de los ochenta los préstamos anuales al sector habían disminuido a entre 300 y 400 millones de dólares debido al cambio de políticas y a la idea, cada vez más generalizada, de que la tasa de crecimiento de la demanda de petróleo tendería a disminuir en el futuro.

A fines de la década pasada, sin embargo, surgió un nuevo énfasis. El Banco Mundial pasó a desempeñar una función más dinámica destinada a promover la reestructuración del sector de los hidrocarburos, el desarrollo del sector privado, la utilización más generalizada del gas natural, así como de fuentes de energía más aceptables desde el punto de vista del medio ambiente, y a dar el apoyo requerido por los países de la antigua Unión Soviética que ingresaron como miembros del Banco. Como resultado, los préstamos al sector aumentaron y **se prevé que alcanzarán a 1.000 - 1.500 millones de dólares al año, en lo que resta del decenio.**

**En los últimos veinte años
el 25% de los proyectos
de hidrocarburos
del Banco se orientaron
a la construcción
de gasoductos
y se estima que este
porcentaje aumentará a
aproximadamente 40%
en el período 1995-1999.**

ción e importación —como la construcción de grandes terminales de petróleo, oleoductos regionales, proyectos de gas natural licuado y sistemas de regasificación y distribución—, por lo general son financiados por el sector privado. Pero en la mayoría de los países en desarrollo —según comentó el economista— las empresas privadas requieren una participación minoritaria de las entidades públicas para asegurarse el pleno apoyo político al proyecto. Según sea necesario, la ayuda del organismo internacional puede consistir en financiamiento para la entidad pública en cuestión, y el suministro de capital minoritario simiente y garantías para movilizar fondos de fuentes privadas, y de otra índole, o asistencia técnica para el proyecto. “Creemos que el Banco —afirmó— cumple así una función importante como intermediario para facilitar la realización de proyectos complejos, tales como ductos que atraviesan el territorio de varios países.” Al respecto es posible que la institución financiera participe en proyectos de este tipo en América del Sur, en particular en el gasoducto que se piensa construir entre Bolivia y Brasil, al igual que en otros proyectos transfronterizos previstos en África y Asia.

“Las actividades del Banco Mundial en el sector de los hidrocarburos reflejan también el panorama político —confió Mayorga Alba— particularmente, tras el desmantelamiento de la Unión Soviética y los cambios en Europa oriental y central.”

En los últimos tiempos han ido disminuyendo los préstamos hacia América latina y Asia, y aumentando aquellos dirigidos a África y la ex Unión Soviética.

Si observamos la actuación del organismo internacional durante los pasados veinte años encontramos que, de los 10.000 millones de dólares que han ido al sector hidrocarburos, sólo diez países se han beneficiado con la mayor parte de este capital. Entre ellos se destacan India —principal beneficiario—, Rusia y China. En América latina, Argentina y Brasil, aunque otros países de la región —como Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador— también se han beneficiado en menor medida con préstamos, financiamiento o asistencia técnica para sus industrias.

Entre 1992 y 1993 —según reveló el funcionario— ingresaron como miembros del Banco los 15 nuevos Estados de la antigua Unión Soviética. La primera operación en el sector de hidrocarburos de esa región tuvo lugar en 1993 con un préstamo de 610 millones de dólares a Rusia para la rehabilitación de yacimientos petrolíferos. En los últimos años este último Estado, así como Po-

lonia, Rumania, Estonia y Kazajistán han recibido préstamos para dicho sector, y se encuentran en preparación préstamos a otros países de la región. Se prevé que de aquí a 1998 un 50% de las operaciones de financiamiento y garantía del Banco para el sector tendrá lugar en países de Europa del Este y de la antigua

Unión Soviética. A partir de entonces, se espera que disminuyan los préstamos en esa región a medida que los países vayan saliendo de la fase de transición y dispongan de más capital privado. Esos proyectos hidrocarburos son de gran envergadura, sobre todo si se los compara con los de África, que son de magnitud moderada, pero bastante más numerosos.

Apoyo a la reforma sectorial

“La asistencia técnica —afirmó el economista— siempre ha sido un subcomponente importante de nuestros préstamos. En el pasado, aproximadamente el 50% de los proyectos de hidrocarburos incluía una participación considerable de este tipo de apoyo. Así sucederá también en los años venideros.” Entre 1995 y 1999 casi un quinto de todos los proyectos serán únicamente de asistencia técnica. Mientras que en el pasado el componente más grande de asistencia era la transferencia de conocimientos técnicos y de gestión vinculados específicamente al proyecto, actualmente la atención se concentra en ayudar a fortalecer las instituciones sectoriales y a llevar a cabo las reformas.

El apoyo del Banco Mundial a las reformas sectoriales incluye el análisis de las opciones para la reestructuración sectorial y la evaluación de estrategias, así como los estudios de diagnóstico de empresas estatales y su privatización. Igualmente comprende el asesoramiento para la sanción de leyes y reglamentaciones; acuerdos contractuales y fiscales relativos a la exploración, producción y comercio; la organización de las instituciones del sector; y la evaluación y mitigación de los efectos ambientales.

Según se desprende de la exposición del funcionario, de los países en desarrollo, el ritmo de reformas del sector hidrocarburos ha sido mayor en América latina. Los países de esta región han realizado grandes progresos desde la época en que los recursos hidro-

carburos se consideraban parte intocable del patrimonio nacional y se les atribuía tanta importancia estratégica que se justificaba su control total por parte del Estado, hasta la situación actual en que se promueve la eficiencia económica mediante el uso de la competencia y del capital privado. El Banco Mundial está apoyando los progra-

mas de reestructuración de muchos gobiernos de la región. El economista destacó que Argentina “es quizás el país de la región que más ha avanzado en el proceso de reestructuración y privatización”.

Contribución del ESMAP

Por otra parte —según reveló el disertante— el organismo administra el Programa de Asistencia para la Gestión del Sector de Energía (ESMAP), establecido en forma conjunta por el Banco y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con fondos de estos dos organismos y de un grupo de donantes bilaterales. El ESMAP ayuda a los países en sus necesidades energéticas, identifica las maneras más eficientes de satisfacerlas y prepara los proyectos de más alta prioridad como candidatos a recibir financiamiento por medio de instituciones multilaterales, la ayuda bilateral y el sector privado. En las áreas específicas de petróleo y gas, las actividades del ESMAP se han concentrado en el ajuste estructural y programas de conservación.

Para finalizar, Mayorga Alba destacó que “el objetivo más importante de la participación del organismo internacional en el sector continuará siendo el de promover las reformas que aumenten la eficiencia del abastecimiento y el consumo, generen la afluencia muy necesaria de capital y liberen recursos públicos para su utilización en otros sectores sociales. Y en aquellos lugares en los que se viene trabajando para poner en vigencia un ambiente propicio para la inversión y donde los inversionistas nacionales e internacionales todavía se muestran vacilantes, el Grupo del Banco Mundial apoyará proyectos económicamente sólidos con diversos grados de participación, ya sea proporcionando asistencia técnica y garantías, inversiones simientes de la CFI o préstamos combinados.”