

◀◀◀ **Abril 2022**

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA





**PRÁCTICAS DE GOBERNANZA
QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN EN PDVSA**

**Una investigación
de Transparencia Venezuela
Abril 2022**



El contenido de esta obra puede ser citado y difundido por cualquier medio, siempre que sea sin fines comerciales. Agradecemos citar la fuente.

Algunas fotografías fueron tomadas de **www.freepik.com - <https://unsplash.com/>**

Av. Andrés Bello con 1era transversal de Los Palos Grandes, Edif. Multicentro Empresarias Los Palos Grandes, piso 6. Chacao. Caracas. Venezuela.
Tífs.: 212 286.24.10 / 286.49.47

5	INTRODUCCIÓN
6	ANTECEDENTES
8	RESUMEN GENERAL DE LOS CAMBIOS EN EL ENTORNO QUE PROMOVIERON LA CORRUPCIÓN
8	Evolución del entorno en el que opera PDVSA
	Entorno político y económico
11	Sanciones internacionales
	Eventos internos y externos que afectaron a la empresa
13	Politización de PDVSA
14	Diversificación y sobredimensionamiento de PDVSA
14	Compensación
15	Fondos parafiscales y proyectos sociales
17	Acuerdos energéticos
18	La segunda nacionalización del sector
18	Duplicidad de roles gerenciales
19	Escasos mecanismos de contraloría
20	Cambios en leyes y normativas
20	Cambios a la Constitución
20	Cambios en el marco legal petrolero
22	Cambios en la Ley del BCV y convenios cambiarios
	Principales debilidades de los órganos e control interno
24	Contraloría interna de PDVSA
24	Comisiones de licitación
25	Control gerencial

Cap. 1

Cap. 2

ÍNDICE

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

ÍNDICE

Cap. 3	VISIÓN GENERAL DE LOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN CON ENTES EXTERNOS DE CONTROL	26
	Ministerio del Poder Popular de Petróleo	26
	Contraloría General de la República	26
	Relación de PDVSA con el BCV y el Ministerio de Finanzas	27
	Rendición de cuentas ante la Asamblea Nacional	28
	Cese de reporte a la SEC	28
	Relación con auditores independientes	
	Relación con socios de las empresas mixtas	29
Cap. 4	IDENTIFICACIÓN DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE OPERACIONES A TRAVÉS DE LAS CUALES SE MATERIALIZARON PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN	30
	Exploración y producción	30
	Refinación y mejoramiento	31
	Comercio y suministro	32
	Finanzas	33
	Otros	34
Cap. 5	RESUMEN DE LAS RELACIONES DE PDVSA CON SUBSIDIARIAS EN EL EXTERIOR QUE FACILITARON CASOS DE CORRUPCIÓN	35
	Citgo	35
	Oficinas de PDVSA en el exterior	35
Cap. 6	DESCRIPCIÓN GENERAL DE ALGUNOS EJEMPLOS O CASOS PARADIGMÁTICOS	36
Cap. 7	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	40

INTRODUCCIÓN

Venezuela ocupó en el año 2021 el puesto número 177 en el Índice de Percepción de Corrupción, publicado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional. Con estos resultados, el país se ubicó entre los cuatro más corruptos de un total de 180 naciones. Solo Somalia, Siria y Sudán del Sur consiguieron peores resultados¹.

Transparencia Internacional define la corrupción como el abuso del poder confiado para ganancias privadas. El término es definido de manera similar en el diccionario de la Real Academia Española: “La corrupción en las organizaciones, especialmente en las públicas, es la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

El sector petrolero venezolano, como principal motor de la economía y generador durante décadas de más de 80% de las divisas, no es inmune a las prácticas corruptas, especialmente al ser un monopolio del Estado.

Este trabajo analiza, de manera general, las condiciones que crearon los incentivos para que la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) pasara de ser una de las estatales petroleras mejor gerenciadas del mundo a una empresa que, directa y/o indirectamente, está envuelta en más de 120 casos de presunta corrupción investigados por órganos de control, parlamentos, policías de investigación, fiscalías o tribunales en 16 países, incluido Venezuela².

PRÁCTICAS
DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

ANTECEDENTES

La industria petrolera venezolana ha experimentado dos grandes ciclos de expansión a lo largo de su historia, tal como se muestra en la figura No. 1.

El primer ciclo de expansión tuvo una duración de 28 años (1943-1970), tiempo en el cual la producción petrolera creció de 490.000 barriles por día (b/d) a un pico histórico de 3,71 millones de barriles por día (mmb/d), lo que representó un alza de 3,22 mmb/d. Este incremento fue impulsado por el crecimiento económico mundial registrado después de la II Guerra Mundial. La Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) de 1943, atrajo a inversionistas foráneos que operaban los campos bajo concesiones y pagaban 1/6 del petróleo extraído (regalía), más el impuesto sobre la renta. Luego de varias reformas se estableció un impuesto adicional que garantizaba un reparto equitativo (50/50) entre el Estado y las concesionarias. En la tercera parte de este ciclo se fundó la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960.

En términos reales³ de 2020, durante este primer ciclo se generó un estimado aproximado acumulado de USD 1,54 billones de ingresos petroleros brutos. En ese momento, la bonanza petrolera y el reparto equitativo (50/50) de la renta, generaban bajos incentivos para prácticas de corrupción, tanto de parte del Estado, como de parte de las empresas petroleras.

Durante el segundo ciclo, que duró 14 años (1985-1998), la producción creció 1,65 mmb/d, pasando de 1,68 mmb/d en 1985 a 3,33 mmb/d en 1998. El descubrimiento del campo El Furrial, al norte del estado Monagas, en 1986 y la apertura petrolera en 1992, fueron los principales motores de este periodo. Este segundo ciclo, que duró la mitad del anterior, generó ingresos brutos acumulados de unos USD 758.000 millones (a precios constantes de 2020), a pesar del efecto combinado de unos mayores precios (nominales) y una menor producción.

Sin embargo, entre ambos ciclos ocurrió la primera nacionalización petrolera en 1975 y se creó la estatal petrolera, PDVSA, un año más tarde. Todo esto en línea con el resto de los países miembros de la OPEP que nacionalizaron su sector petrolero entre finales de la década de los 60 y comienzos de la década de los 70. Luego de la nacionalización de 1975, la producción cayó en 1,91 mmb/d desde el pico histórico de 3,71 mmb/d en 1970, alcanzando un promedio de 1,80 mmb/d en 1983, año en que se produjo la primera gran devaluación de la moneda, conocida como el Viernes Negro.

Con el objetivo de evitar la politización del sector, PDVSA fue creada como una casa matriz para coordinar las actividades de las nuevas empresas petroleras nacionales fusionadas en tres principa-

Cap.1

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

3 El uso de valores reales, mediciones expresadas en dólares de hoy, facilita la comparabilidad de los valores del pasado en series históricas. Especialmente útil para comparar precios de petróleo.

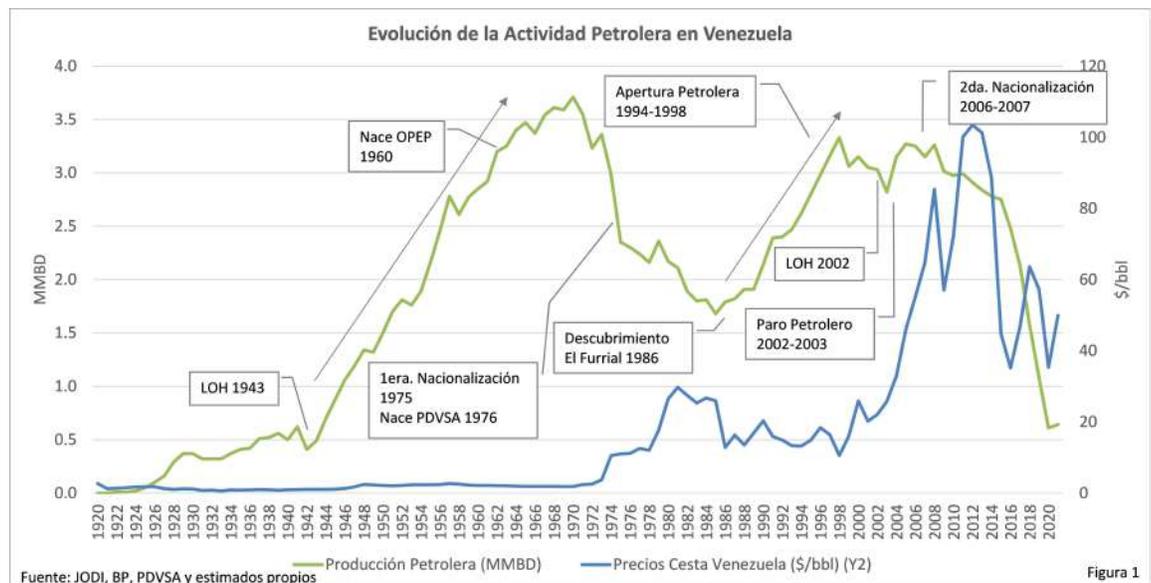


Figura No. 1
Evolución de la actividad petrolera en Venezuela.

1975

Primera
nacionalización
petrolera.
Un año más tarde
se creó Pdvsa



les operadoras (Corpoven, Maraven y Lagoven). Estas empresas filiales, mantuvieron las mismas prácticas y estructura de las empresas petroleras internacionales. En 1997 PDVSA fue reestructurada, desaparecieron las filiales operadoras y surgió una gran estatal petrolera verticalmente integrada. No obstante, **antes y después de la reestructuración, PDVSA estaba sometida a distintos mecanismos de control internos y externos, así como nacionales y extranjeros.**

Internamente, PDVSA tenía sistemas de control previo, comisiones de licitación y una organización de auditoría interna con su respectivo auditor, aparte del comisario general, según se establece en el Código de Comercio. Externamente, PDVSA contaba con auditores como la firma Espiñeira Sheldon y Asociados, representantes de PricewaterhouseCoopers, y la firma de contadores públicos Alcaraz Cabrera Vázquez, representantes locales de KPMG.

La Comisión de Valores de Estados Unidos (U.S. Security and Exchange Commission o SEC) actuó como un organismo de control externo adicional, desde el inicio de operaciones de deuda (bonos) en el año 2001.

Adicionalmente, la remuneración, los planes de carrera y el ambiente laboral que PDVSA y sus filiales ofrecían a sus trabajadores, eran comparables con los mejores estándares internacionales, lo que no solamente permitía atraer y retener talentos, sino que reducía significativamente los incentivos a prácticas de corrupción, especialmente al considerar que PDVSA y sus filiales estaban entre los primeros cinco mejores empleadores a nivel nacional.

Sin embargo, **una serie de eventos, endógenos y exógenos, ocurridos durante la administración del fallecido presidente Hugo Chávez (1998-2013), que continúan en la gestión de Nicolás Maduro, generaron incentivos para un aumento exponencial de prácticas de corrupción dentro de la estatal petrolera**, que la han llevado a estar envuelta en más de una centena de casos penales abiertos por fiscales nacionales e internacionales.

Cap. 1

PRÁCTICAS
DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

Evolución del entorno en el que opera PDVSA

Entorno político y económico

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Aunque la producción petrolera cayó en más de 2 millones de barriles diarios, luego de la primera nacionalización del sector y la creación de PDVSA a mediados de la década de los 70 (1970-1985), los ingresos petroleros aumentaron significativamente durante ese período, gracias a un incremento de 122% de los precios del petróleo en términos constantes de 2020, que pasaron de 47,8 USD/bbl (1,84 USD/bbl corrientes) en 1970 a 106,4 USD/bbl (25,89 USD/bbl corrientes) en 1985. Esto permitió que la economía experimentara un crecimiento acumulado de un 40% durante ese mismo período.

Hacia finales de ese período (1983), se produjo la primera macro devaluación (64%) del bolívar con respecto al dólar americano (el bolívar había estado anclado al dólar desde 1934) y se implantó un control de cambio. Para ello, se formó la Oficina de Régimen de Cambio Diferencial (Recadi 1983-1989). Estos eventos marcaron un hito en la historia de la economía venezolana y, como en todo control de cambio, generaron oportunidades-

de arbitraje que incentivaron la corrupción, principalmente en el sector de las finanzas públicas. Por su parte, el sector petrolero se mantuvo al margen de estos eventos, manteniendo su rol como principal proveedor de divisas para el gobierno central.

Por otra parte, la continua caída de los precios del petróleo, desde su pico histórico en 1974 de 145 USD/bbl (en términos reales) hasta 73,4 USD/bbl en 1989, afectó profundamente la economía nacional. El declive en los precios, aunado a un paquete de medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los escándalos de corrupción de Recadi, contribuyeron entre otros factores, al estallido social conocido como El Caracazo ocurrido también en 1989.

Con este evento se inició un período de inestabilidad política que condujo a dos golpes fallidos de Estado en 1992, un juicio político al presidente Carlos Andrés Pérez y un gobierno de transición presidido por Octavio Lepage y Ramón J. Velásquez, por un período menor a un año entre 1993 y

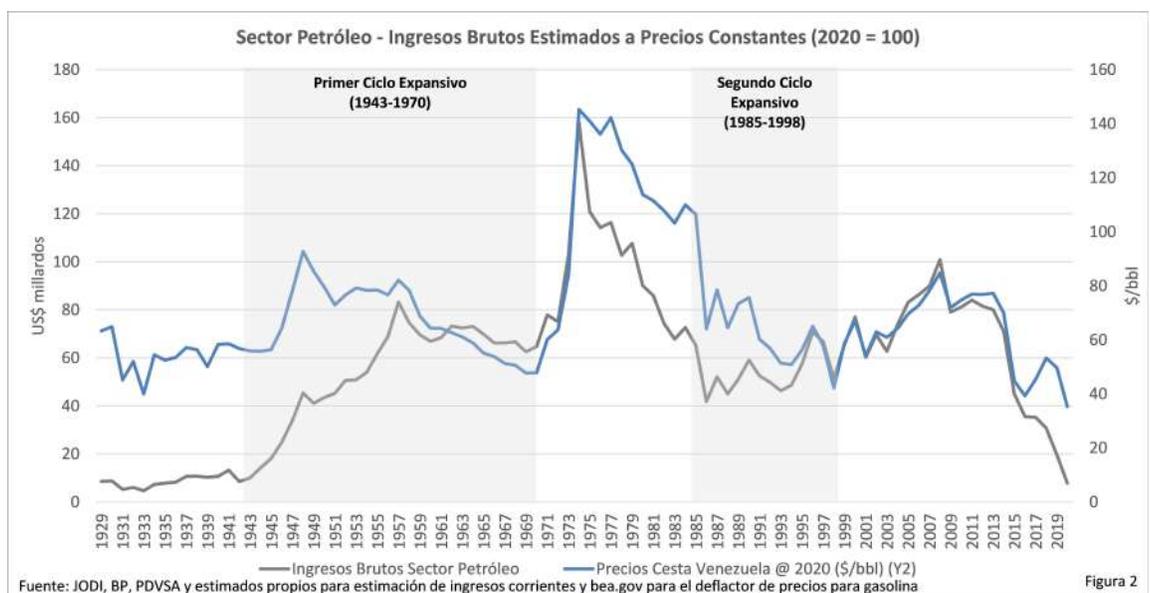


Figura No. 2
Sector petrolero -
Ingresos brutos
estimados a
precios constantes
(2020 = 100)

Figura 2

1983

se produjo la primera
MACRO DEVALUACIÓN
del bolívar con respecto al dólar

1994. Posteriormente, se llamó a elecciones las cuales ganó el expresidente Rafael Caldera, con una abstención de 40% y con el apoyo de una diversa plataforma política compuesta por una coalición de partidos minoritarios.

Durante la administración de Caldera (1994-1998), se expandió la apertura petrolera que había comenzado en 1992 con la primera ronda de Convenios Operativos Petroleros, lo cual le dio un impulso al segundo ciclo expansivo de la producción petrolera, que había iniciado en 1986 con el descubrimiento del gigante campo el Furrial. La apertura petrolera fue una política de aumento de la producción diseñada para mitigar el efecto de la caída de los precios (ingresos) durante los años anteriores. Sin embargo, la administración de Caldera creó la Oficina Técnica de Administración Cambiaria (OTAC 1994-1996) para administrar un nuevo control de cambio que se implementó en julio de 1994, manteniendo la tasa de cambio fija en 170 bolívares por dólar (VEB/USD 170) hasta mediados de agosto 1995 y luego en VEB/USD 290 hasta abril de 1996, cuando se desmontó el mismo, debido a un mayor flujo de ingresos producto del efecto combinado de una mayor producción petrolera (>500.000 b/d con respecto al promedio de 1993) y a un aumento de los precios de la cesta venezolana (+13,7 USD/bbl en términos reales 2020 y +5,1 USD/bbl en términos corrientes con respecto al promedio de 1993).

Entre 1994 y 1997, la economía mundial creció en más de 3% anual, principalmente impulsada por el crecimiento de las economías asiáticas. De manera agregada, estas economías habían crecido a una tasa de más de 8% interanual durante el período 1992-1996. Es así como el desarrollo de infraestructura y de la actividad manufacturera de estos países, los hacía demandar más petróleo. Pero la Crisis Financiera Asiática de julio de 1997 afectó a la economía mundial cuya tasa de creci-

miento fue de 2,6% ese año.

El impacto de esta crisis se sintió en el mercado petrolero en 1998, cuando el crecimiento de la demanda petrolera mundial cayó 380.000 b/d (0,5%) luego de haber crecido en más de 1 mmb/d por año (2%) durante los cuatro años anteriores. Esta contracción de la demanda mundial de petróleo ocurrió en plena expansión de la producción venezolana junto al resto de los países de la OPEP (especialmente Irak que se recuperaba después de la guerra del Golfo Pérsico durante la cual se derrocó al régimen de Saddam Hussein en 1991). Todo esto presionó fuertemente los precios del crudo hacia la baja, los cuales cayeron en 15,8 USD/bbl (-4,3 USD/bbl en términos corrientes) ese año con respecto al año anterior, alcanzando niveles de 42,2 USD/bbl (-10,6 USD/bbl en términos corrientes).

Venezuela experimentó un período de relativa estabilidad política y económica durante los primeros cuatro años de la segunda administración de Caldera (1994-1997). Aunque el control cambiario administrado por la OTAC también presentaba oportunidades de arbitraje, esto tampoco afectó a PDVSA directamente en materia de corrupción, más allá de que algunos empleados de finanzas de la estatal pasaron a ocupar cargos en la OTAC y en el Ministerio de Finanzas.

La fuerte contracción económica de 1998 incentivó el descontento social, lo que conllevó en diciembre de ese año a la elección de Hugo Chávez como presidente, quien fue favorecido con un sobreesimismo de causa por parte del expresidente Caldera, luego del fallido golpe de Estado en 1992. Durante los primeros años de la administración de Chávez, se redactó y aprobó una nueva Constitución en 1999 y hubo un clima de inestabilidad política durante el cual, un amplio sector de la sociedad civil se oponía a las políticas implementadas.

Cap. 2

PRÁCTICAS
DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

En 1998 la OPEP, en cooperación de otros países no-OPEP (México, Omán, Rusia y Noruega), hizo un recorte de 3,1 mmb/d, seguido por un recorte adicional de 1,72 mmb/d en 1999, para un total acumulado de 5,71 mmb/d. Para el año 2000, la cesta petrolera venezolana alcanzó un promedio de 67,1 USD/bbl (25,9 USD/bbl corrientes), lo cual incrementó los ingresos brutos del sector petrolero a USD 77.000 millones, a precios constantes de 2020, en comparación con USD 51.000 millones del año 1998. Durante este período (1998-2000), Chávez comenzó a financiar el gasto público, dirigido a gastos sociales administrados ineficientemente por miembros del sector militar (por ejemplo, el Plan Bolívar 2000).

La corrupción en el sector petrolero no comenzó inmediatamente después de que Chávez ascendiera al poder, ya que la estructura gerencial de PDVSA se mantuvo intacta hasta finales del año 2002 y comienzos de 2003, cuando ocurrió el Paro Petrolero. Durante ese evento, más de 20.000 empleados (50% de la nómina), en su mayoría profesionales y técnicos con más de 15 años de experiencia, fueron despedidos. Este hecho marcó un hito histórico en el sector petrolero y abrió las puertas a la politización y corrupción generalizada del sector y de PDVSA.

En 2002 se aprobó la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH), lo que condujo a que los contratos de servicio otorgados durante la apertura petrolera, a empresas petroleras nacionales e internacionales, migraran a contratos de empresas mixtas (2005-2007), quedando PDVSA con la mayoría accionaria (>60%) en cada asociación y con acciones preferidas. Esta segunda nacionalización del sector petrolero afectó la percepción de riesgo país. En este sentido, ya PDVSA y sus socios estratégicos de la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO) habían tenido que otorgar garantías directas para poder obtener financiamiento internacional para tres de los cuatro proyectos pioneros de la FPO, entre otras cosas, por la alta percepción de riesgo soberano a raíz de la nacionalización de 1975.

Entre 2006 y 2008 los precios del petróleo continuaron creciendo por un aumento de la demanda mundial, principalmente de China, que en poco más de diez años (1997-2008) duplicó su consumo hasta alcanzar los 8 mmb/d. Esto hizo que los precios del crudo alcanzaran un pico histórico de 134 USD/bbl en junio 2008 (WTI⁴ corriente), haciendo que la cesta petrolera venezolana promediara 84,8 USD/bbl ese año (85,4 USD/bbl corriente).

Por otra parte, en 2007 ocurrió la Crisis Financiera Global producto del estallido de una burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, lo que afectó al sector petrolero mundial durante la segunda mitad de 2008, haciendo que los precios internacionales del petróleo cayeran a 41,1 USD/bbl en diciembre de ese año. La OPEP intervino nuevamente con un recorte de 4,2 mmb/d ese año (a Venezuela le correspondía una cuota de -364.000 b/d). Este recorte, en la práctica, no afectó a Venezuela porque la producción de los campos maduros de occidente y oriente ya venía cayendo. Adicional-

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

4 WTI-West Texas Intermediate



mente, los recortes de OPEP se hacen en base a las cifras de producción reportadas por fuentes secundarias, las cuales mostraban una producción inferior (600.000 - 700.000 b/d menos) a las cifras oficiales.

En 2009 se expropiaron y nacionalizaron las empresas de servicio petrolero que operaban las plantas de compresión e inyección de gas, las plantas de inyección de agua y las empresas de transporte marítimo. Esto no tuvo un impacto inmediato en la producción, pero sus efectos se comenzaron a sentir dos años más tarde (2011), no solo a nivel de la producción, sino también de la corrupción.

Entre 2014 y 2016, los precios del crudo cayeron de 70 USD/bbl (88,6 USD/bbl corriente) en 2014 hasta un promedio de 39,3 USD/bbl (35,2 USD/bbl corriente) en 2016, para una contracción de 30,7 USD/bbl (53,4 USD/bbl corriente), a la vez que la producción había caído en unos 300.000 b/d durante ese período. De tal manera que los ingresos brutos se contrajeron en un 50% desde unos USD 71.000 millones en 2014.

Esta contracción hizo que las empresas de servicios petroleros internacionales (Schlumberger, Halliburton, Weatherford y Baker Hughes), redujeran a su mínimo operacional las actividades en el país en 2016, producto de la falta de pago de PDVSA.

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA



En 2012 Chávez es reelegido por última vez. Para asegurar su reelección, el gasto público aumentó a niveles récord en el período 2011-2012 gracias a la recuperación de los precios de la cesta venezolana que había estado por encima de los 75 USD/bbl (>100 USD/bbl corriente) durante el período 2011-2012. La producción se mantuvo por encima de los 2,9 mmb/d durante ese período, arrojando unos ingresos brutos mayores a USD 80.000 millones por año. Chávez falleció en marzo de 2013 y Nicolás Maduro asumió como su sucesor.

En 2015, la oposición política ganó la mayoría en la Asamblea Nacional (AN), incrementando así el conflicto entre oposición y oficialismo, el cual ya había escalado luego de las protestas de estudiantes quienes fueron brutalmente reprimidos en 2014.

Sanciones internacionales

Aunque las sanciones internacionales (principalmente de los Estados Unidos) datan de 2006 la mayoría de éstas habían sido impuestas a individuos y funcionarios o exfuncionarios del gobierno venezolano acusados de participar en el tráfico de drogas, apoyar al terrorismo internacional, violar derechos humanos y estar inmersos en casos de corrupción.

No obstante, en agosto de 2017, después de que la administración de Nicolás Maduro convocara a una Asamblea Nacional Constituyente para contrarrestar/neutralizar a la Asamblea Nacional electa en 2015, el gobierno de los Estados Unidos impuso las primeras sanciones contra el gobierno

de Venezuela, incluyendo PDVSA y el Banco Central (Orden Ejecutiva Nro. 13808). Con la medida estadounidense se les cerró a estos entes el acceso a los mercados financieros internacionales tradicionales.

También en 2017 el gobierno de EE. UU. sancionó a Tareck El Aissami y a su presunto testaferro Samark López. Conviene mencionar que El Aissami es uno de los oficiales de mayor jerarquía e importancia en la administración de Maduro y actualmente ocupa el cargo de vicepresidente sectorial de Economía y ministro de Petróleo.

Las sanciones impuestas en la comercialización de crudo, posteriormente impactaron los esquemas de intercambio (swaps) de crudo por combustible (diésel y gasolina).

Si bien este conjunto de sanciones internacionales cerró el acceso al financiamiento ortodoxo, también exacerbó los incentivos para prácticas de corrupción, generando oportunidades de arbitraje para empresas comercializadoras (traders) dispuestas a asumir el riesgo de ser sancionadas, tranzando el crudo venezolano en el mercado asiático.

Algunas refinerías independientes chinas pasaron

al frente en la compra del crudo venezolano, consumiendo una pequeña parte y revendiendo el grueso del volumen a la China National Petroleum Corporation (CNPC), lo que en el pasado ocurría al revés. Compradores y comercializadores demandaban una prima de riesgo por sanciones, superior a 25% del precio de venta que generalmente se ubica en unos 10-15 USD/bbl por debajo del Brent, debido a la baja calidad del crudo pesado venezolano.

Adicionalmente, las sanciones sobre el sector petrolero hicieron que la administración de Maduro diversificara sus fuentes de financiamiento tradicional (petróleo) y se volcara más a la minería ilegal del oro en el denominado Arco Minero del Orinoco.

Finalmente, durante los últimos siete años (2014-2021), Venezuela ha sufrido, probablemente, la hiperinflación y contracción económica más larga y profunda de la historia económica contemporánea mundial.

Todos estos eventos del entorno de PDVSA contribuyeron a crear las condiciones para las prácticas de corrupción que se han venido haciendo públicas a medida que los tribunales internacionales levantan cargos contra los implicados.

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

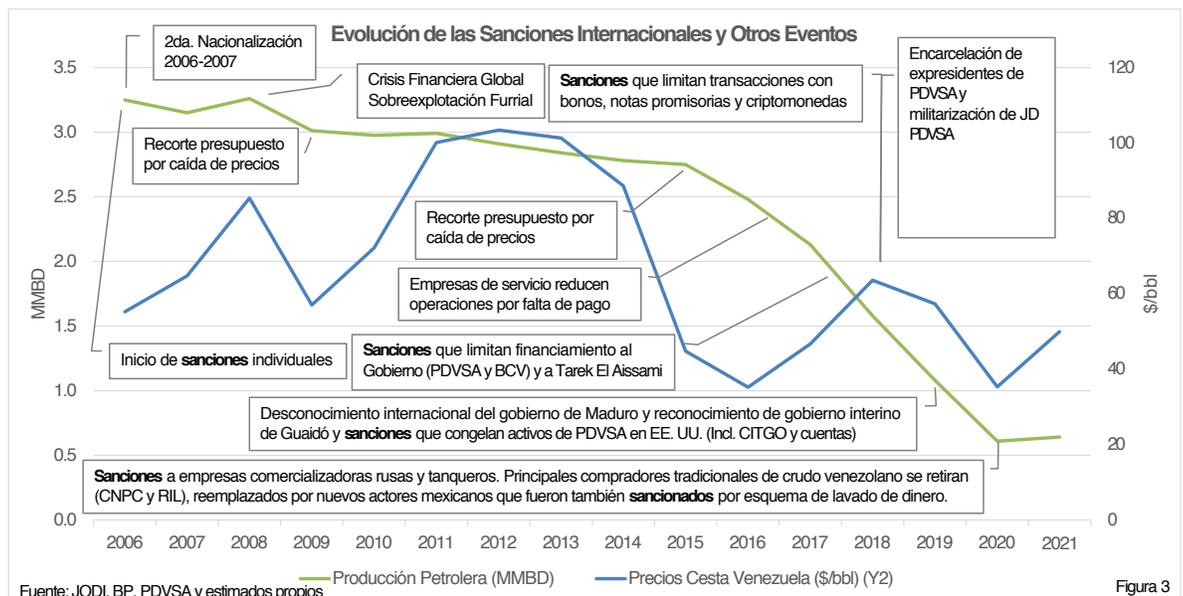


Figura No. 3
Llegada de las sanciones y otros eventos que afectaron directa e indirectamente al sector petrolero.

Figura 3



Eventos internos y externos que afectaron a la empresa

Politización de PDVSA

El primer paso en el avance de la corrupción en PDVSA fue la politización gradual, pero generalizada, de la empresa después del Paro Petrolero (2002-2003). Los cuadros gerenciales altos y medios de la empresa fueron reemplazados por algunos pocos profesionales que nunca se sumaron al paro y vieron una oportunidad de escalar en posiciones con rapidez. Otros se unieron al paro al comienzo, y luego se arrepintieron.

La mayoría de esos profesionales provenían de Lagoven, Corpoven e Intevep, mientras que quedaban muy pocos de Maraven (como Eulogio Del Pino, Nelson Martínez, Félix Rodríguez, Luis Marín, Iván Orellana, por mencionar solo algunos). Esto se explica parcialmente por la reestructuración que sufrió PDVSA en 1997, cuando pasó de una estructura organizacional de casa matriz (Holding) y filiales operadoras (Corpoven, Lagoven y Maraven), a una empresa verticalmente integrada. Aunque fue una decisión acertada, este proceso fue liderado por miembros de la antigua operadora Maraven, de hecho, el presidente de PDVSA en ese momento fue un profesional de esa empresa (Luis Guisti). Esto creó un malestar organizacional porque muchas de las posiciones claves de la PDVSA reestructurada fueron ocupadas por otros profesionales de Maraven, con algunas excepciones, como la del vicepresidente de Exploración y Producción, quien había desarrollado su carrera en Lagoven (Juan Szabo). Muchos otros profesionales de jerarquía fueron enviados a

filiales en el exterior (Ejemplo, Roberto Mandini de Corpoven, quien luego se convertiría en el primer presidente de PDVSA durante la administración Chávez) o al Intevep (brazo de Investigación y Desarrollo de PDVSA), tales como Eulogio Del Pino y Nelson Martínez.

Luego del Paro Petrolero, y con Alí Rodríguez Araque a la cabeza de PDVSA, muchas de las posiciones gerenciales fueron originalmente cubiertas por oficiales activos de la Fuerza Armada Nacional. Adicionalmente, algunos jubilados de PDVSA regresaron para apoyar, como fue el caso de Eudomario Carruyo, quien ocuparía el cargo de CFO o director de Finanzas. Muchos otros profesionales, y no profesionales sin experiencia, fueron contratados bajo un proceso expedito, en el que se le daba prioridad a la afinidad política con la llamada revolución bolivariana (administración de Chávez) más que a la preparación académica y/o experiencia profesional.

La lista Tascón⁵ era la principal herramienta para filtrar a los que aspiraban un empleo en PDVSA. Bajo la consigna política "Ahora PDVSA sí es del pueblo", muchos jóvenes sin experiencia o con poca experiencia acudieron masivamente a la empresa en busca de oportunidades de empleo. Todo esto hizo que para el año 2005, el número de empleados de PDVSA superara al número de empleados que había antes del Paro (45.683 en 2002 y 49.180 en 2005).

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

⁵ Lista con nombres y número de identidad de los venezolanos que firmaron solicitando la destitución de Chávez en 2003 y 2004, la cual se usó como herramienta de segregación y discriminación social.

Diversificación
y sobredimensionamiento
de PDVSA

2014
aumento
desproporcionado
y desordenado
de la fuerza laboral

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

Otro elemento que contribuyó a la corrupción de PDVSA fue el aumento desproporcionado y desordenado de la fuerza laboral, la cual creció de manera sostenida durante diez años, pasando de 49.180 empleados en 2005 a un pico de 152.072 empleados en 2014. La absorción del personal de empresas de servicio que fueron convertidas en empresas mixtas (2006-2007) y de las empresas de servicio expropiadas (2009), más todas las personas que se contrataron para trabajar en los numerosos proyectos de diversificación, no medulares, de PDVSA (2006-2012), fueron las causas de tal crecimiento.

Es así como PDVSA pasó de ser una empresa de petróleo y gas a una empresa “socialista”, envuelta en proyectos agrícolas y de distribución de alimentos, entre otros. Esta política de generación de empleos, en su mayoría improductivos, solo se sostenía gracias al alza en los precios del petróleo. El crecimiento descontrolado de la fuerza laboral contribuyó entonces, en primer término, a incrementar los costos y pasivos laborales de la empresa, en detrimento de una compensación para atraer y retener talentos; y, en segundo término, a alcanzar unas dimensiones que eran imposibles de controlar (organizacionalmente y desde el punto de vista de contraloría).

Compensación

En materia de compensación, la **eliminación del régimen de pago de prestaciones sociales dobles en 1998 contribuyó con la creación de incentivos para la corrupción en PDVSA**. Este era el principal mecanismo de compensación que hacía competitiva a la empresa en comparación a otras del sector. De hecho, las empresas transnacionales que llegaron con la apertura petrolera ofrecían paquetes salariales más atractivos que los de PDVSA. Luego de la reestructuración, se implantó un esquema mixto de compensación (una porción fija y una variable), siendo mayor la porción variable a medida que los profesionales ascendían en la estructura organizacional. La porción variable era en función de la utilidad neta de la empresa y la evaluación de desempeño del empleado. Este esquema solamente funcionó hasta el año 2000, pues con la caída de los precios del crudo en 2001, desapareció la porción; luego del Paro Petrolero esta política de compensación quedó eliminada totalmente.

El esquema de compensación mixto y basado en el desempeño del empleado (conocido como “Meritocracia”) fue reemplazado por un esquema de aumento salarial plano y totalmente discrecional, el cual siempre ha estado por debajo de la tasa de inflación anual. En consecuencia, esto hizo que, en corto plazo, el trabajador petrolero recibiera una remuneración muy por debajo de la que cobraban otros empleados públicos que trabajaban en entes como el Banco Central de Venezuela (BCV) o el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat). De hecho, los empleados de PDVSA no recibieron ningún ajuste salarial durante los tres años posteriores al Paro Petrolero (2003-2005), período en el que la inflación promedió 23% interanual. Esto creó incentivos en el personal para buscar mejorar sus ingresos mediante el ascenso en la estructura organizacional y lo que prevalecía para ello era la lealtad política con la revolución (administración Chávez). El activismo político era mejor recompensado que el desempeño profesional.

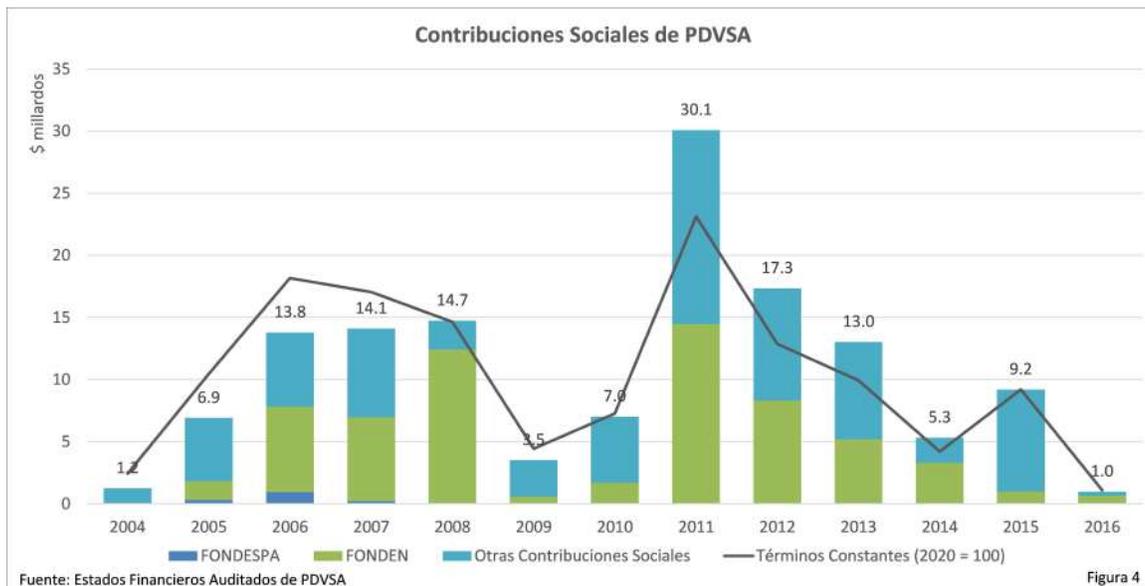


Figura No. 4
Contribuciones sociales de PDVSA durante los años 2004 y 2016, según los estados financieros auditados de la empresa.

Cap. 2

Fondos parafiscales y proyectos sociales

Toda la diversificación expansiva fue financiada mediante la creación de fondos parafiscales y proyectos sociales. **PDVSA dejó de ser el principal contribuyente fiscal del país para también convertirse en el contribuyente social más importante de la nación. En materia de corrupción, esto fue lo que tuvo un mayor impacto.** Lo que comenzó con una solicitud de Chávez de mil millones de dólares “un millardito” al BCV en 2003, alcanzaría la cifra récord de USD 23.000 millones en el año 2011 (USD 30.000 millones corrientes), según los estados financieros auditados de PDVSA. Este récord fue alcanzado tan solo un año antes de la última campaña para la reelección de Chávez, gracias a una reforma parcial de la Ley del BCV (2005)⁶ que autorizaba, entre otras cosas, el traspaso de las reservas internacionales del BCV a dicho fondo.

En el año 2004, se creó el Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País (Fondespa) que fue sustituido un año más tarde por el Fondo para el Desarrollo Nacional (Fonden)⁷. Ambos fondos fueron alimentados con ingresos petroleros que se consideraban extraordinarios, si el precio de venta del crudo superaba el precio del barril utilizado para la formulación del presupuesto nacional; o ingresos exorbitantes, si el precio del crudo superaba los 70-80 USD/bbl. Adicionalmente, PDVSA hacía cuantiosos aportes a muchos otros fondos y proyectos sociales, los cuales se denominaron misiones (Centros rurales de asistencia médica - Barrio Adentro, programa de educación Misión

2011

cifra récord
de contribucion social
USD 30.000 millones

Ribas, programa alimentario Misión Mercal, entre otros).

Los cuantiosos recursos que manejaban estos fondos, proyectos y misiones, eran administrados en su mayoría por fideicomisos en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes), ente que, desde su creación en 2001, mostró una gran opacidad y discrecionalidad en cuanto a rendición de cuentas y su administración. Nunca se han publicado los estados financieros del Bandes y este ente ni si quiera fue auditado por la Asamblea Nacional, luego que la oposición política pasara a tener control de ésta. Adicionalmente, el Bandes administraba recursos de préstamos del Bando de Desarrollo de China (China Development Bank, CDB), acordados a partir del año 2007 y repagados con envíos de petróleo al país asiático. Entre los años 2007 y 2015, el CDB otorgó un total de USD 50.000 millones, divididos en tres tramos, y un fondo de gran volumen, los cuales fueron administrados por el Bandes.

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

⁶ Gaceta Oficial Nro. 32.832 del 20/07/2005

⁷ Gaceta Oficial Nro. 38.261 del 30/08/2005

2001

se crea Bandes quien administraba fondos, proyectos y misiones entre ellos préstamos del BANCO DE DESARROLLO DE CHINA

De hecho, todas las exportaciones de crudo y productos a China eran depositados en cuentas receptoras del Bandes en el CDB y se requería la autorización firmada del presidente Chávez para disponer de parte de los fondos excedentarios, luego de cumplidas las obligaciones de repago y sus respectivas condiciones (covenants en inglés).

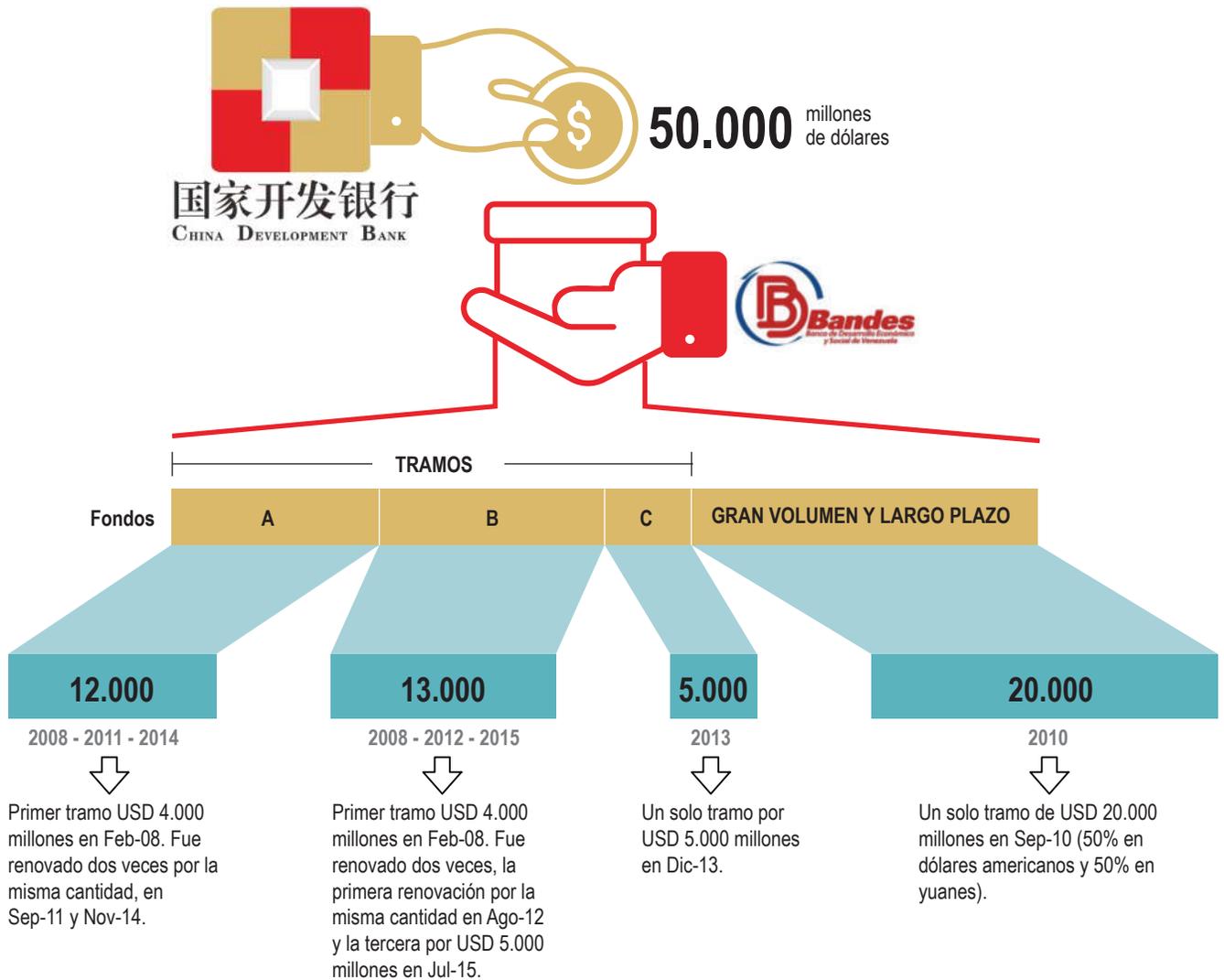
La combinación de cuantiosos recursos con poca o nula transparencia y la falta de independencia de los poderes del Estado, generaron las condiciones perfectas para una escalada de la corrupción a nivel general. PDVSA estaba doblemente expuesta a la corrupción con relación a estos cuantiosos recursos (Fondespa, Fonden, contribuciones sociales y Fondo Chino). La empresa generaba los recursos mediante las exportaciones de petróleo, y aunque el Bandes y otros fondos los manejaban, PDVSA también administraba parte de estos ingresos una vez que eran desembolsa-

dos a los diversos proyectos sociales en los que la empresa tenía participación, como el caso de la estatal PDVAL, que fue objeto de un escándalo público cuando se descubrieron unos contenedores con toneladas de alimento importado descompuerto y desechados a cielo abierto.

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA



2000-2005

envío de petróleo en condiciones desfavorables para Venezuela representó una pérdida económica e incentivó la corrupción en PDVSA

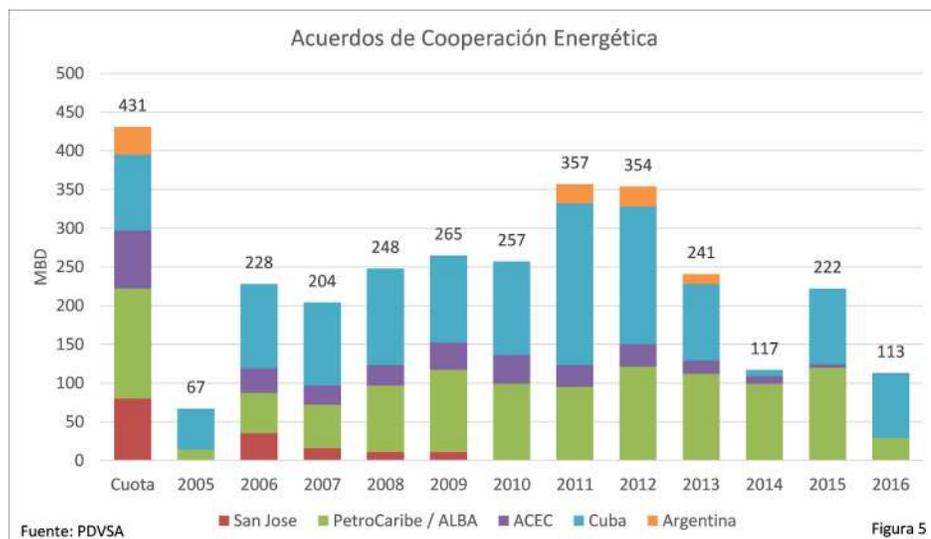


Figura No. 5
Acuerdos de cooperación energética

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Acuerdos energéticos

Entre los años 2000 y 2005 el gobierno venezolano suscribió varios acuerdos de cooperación energética con distintos países de América Latina y el Caribe.

La mayoría de estos acuerdos de suministro establecían entre sus condiciones que una porción de la deuda se debía pagar en un plazo de 90 días (30%-95%), dependiendo del nivel de precios de los hidrocarburos (a mayor precio, menor la porción de repago a corto plazo), mientras que el monto remanente era repagado a largo plazo (15-25 años) con 1 o 2 años de gracia y a una tasa de interés de entre 1% y 2%.

El volumen de hidrocarburos enviado por Venezuela a los países suscriptores de los acuerdos muchas veces excedía el consumo interno de esas naciones, que terminaban revendiendo el excedente en el mercado internacional a precios y condiciones de mercado. Adicionalmente, los

pagos de la factura petrolera iban a un fondo para financiamiento de proyectos de infraestructura en esos países. Este esquema no solo representaba una pérdida económica e incentivo para la corrupción en PDVSA y Venezuela, sino también para los países firmantes de los convenios.

Sin embargo, estos acuerdos de cooperación energética se convirtieron en una efectiva herramienta diplomática para los presidentes Chávez y Maduro, quienes lograron el apoyo político de los países miembros en foros internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), lo que representa otro tipo de corrupción.

Esos envíos de petróleo en condiciones desfavorables para Venezuela y PDVSA continuaron incluso después de la caída de los precios petroleros en 2015. Sin embargo, las sanciones internacionales acabaron con estas entregas, con Cuba como única excepción.

La segunda nacionalización del sector

La nacionalización del sector petrolero durante el período 2006-2007 fue otro evento importante en materia de corrupción. En esos años, PDVSA pasó a ser el socio mayoritario en todas las empresas mixtas con acciones preferidas, con más de un 60% de participación. Esto hizo que la estatal tomara control de las juntas directivas, las operaciones y las finanzas en cada empresa mixta, funciones que anteriormente estaban en manos de las compañías internacionales.

Por la naturaleza del negocio, que es intensivo en capital, todas las empresas petroleras en el mundo están expuestas al riesgo de prácticas de corrupción. Sin embargo, las compañías internacionales generalmente están listadas en bolsas de valores que las hacen estar bajo la regulación de entes del Estado y la cuidadosa observación de los accionistas que exigen eficiencia y transparencia. La mayo-

ría de las empresas internacionales también suelen estar sujetas a leyes que sancionan las prácticas de corrupción internacional como la Ley de Prácticas Anticorrupción Internacional de EE. UU. (U.S. Foreign Corrupt Practices Act) y la Ley Antisoborno de Reino Unido (UK Bribery Act).

Bajo la consigna de “Plena Soberanía Petrolera”, PDVSA progresivamente tomó control de todos los procesos medulares de las empresas mixtas, incluyendo los procesos de finanzas y procura, funciones que pasaron a ser controladas por personal mal remunerado y con poca experiencia de PDVSA.

Aun cuando los socios crearon un esquema de “secondees” o posiciones paralelas en las funciones medulares, con el objetivo de garantizar la eficiencia de los procesos y mitigar prácticas de corrupción, PDVSA, sin embargo, fue tomando cada vez más y más control de todo. Por su parte, los socios, eran obligados por PDVSA a adoptar un rol pasivo, lo que más adelante les sería criticado por las mismas autoridades de la estatal que forzaron esa situación.

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Duplicidad de roles gerenciales

Otro factor determinante en el incremento de las prácticas de corrupción de PDVSA fue la duplicidad de roles generada en el año 2004 con la designación de Rafael Ramírez como ministro de Petróleo y presidente de PDVSA, al mismo tiempo. Esta estructura se mantuvo durante diez años, hasta 2014. Aunque el Ministerio de Petróleo no ejercía eficientemente su función de diseño de políticas públicas y de control, al no contar con suficiente personal capacitado, el ente siempre había mantenido su independencia. En consecuencia, la unión del ministerio y la presidencia de PDVSA en manos de la misma persona pulverizó la independencia y el rol contralor del ministerio.

De igual forma, la amplia expansión y diversificación que tuvo PDVSA, sumada a las limitaciones por el escaso personal con experiencia y lealtad política, hizo que los miembros de la Junta Directi-



va de la estatal y de la alta gerencia ocuparan diversas posiciones simultáneamente, lo cual iba en contra de su capacidad humana de controlar varios procesos a la vez. Además, esta sobrecarga laboral y aumento de responsabilidades, sin una compensación salarial asociada, creó incentivos para que los funcionarios buscaran otras formas de compensación.



Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Escasos mecanismos de contraloría

La mayor parte de la deuda financiera que PDVSA y sus socios habían adquirido para el financiamiento de la construcción de tres proyectos de la Faja Petrolífera del Orinoco fue cancelada entre los años 2004 y 2006. Este fue el primer paso para que la estatal dejará de reportar sus estados financieros a la Comisión de Valores de Estados Unidos (Securities and Exchange Commission o SEC) a partir del año 2006, eliminando así uno de los principales entes de control externo.

Aunque PDVSA ha estado auditada por representaciones locales de firmas internacionales de auditoría (KPMG desde el año 2001 y, antes de eso, PricewaterhouseCooper), luego de terminadas las obligaciones con la SEC, la publicación de los estados financieros auditados se hizo de manera totalmente discrecional. Los reportes interinos (semestrales) generalmente se emitían justo antes de hacer alguna emisión de bonos u otro tipo de operación de deuda, las cuales se reanudaron en el año 2007 con una primera emisión de USD 7.500 millones en bonos no garantizados.

Durante la gestión del chavismo, la Contraloría General de la República, CGR, que tiene la responsabilidad de ejercer la función contralora de todos

los entes del Estado, se transformó en un vehículo de persecución política, auditando e inhabilitando políticamente a candidatos o miembros de la oposición (La CGR inhabilitó a 28 miembros de la Asamblea Nacional de 2015 el 23/2/2021). Anteriormente, este ente contralor hacía un monitoreo minucioso de los altos ejecutivos de PDVSA a través de las declaraciones juradas de patrimonio.

Por otro lado, la administración de Maduro, y PDVSA como empresa estatal, dejaron de presentar sus tradicionales reportes de Memoria y Cuenta ante la Asamblea Nacional, una vez que el Parlamento quedó bajo el control de la oposición política en 2015. Ese fue el último año en que PDVSA presentó un informe a la AN. Así que el Parlamento, que era otra instancia de contraloría, no pudo seguir ejerciendo esa función.

Por otra parte, el Seniat, que solía fiscalizar a PDVSA anualmente antes del Paro Petrolero, cesó esta práctica porque la estatal ya no era percibida como un ente independiente y porque con la bonanza petrolera (producto de la escalada de los precios del petróleo entre los años 2003 y 2008, y luego entre los años 2011 y 2014), la principal contribución al gobierno central llegaba por la vía de los aportes al Fonden, y no por la vía fiscal.

Cambios en leyes y normativas

Con el ascenso del presidente Chávez al poder en 1999, ocurrió una serie de cambios en el marco regulatorio en el que operaba PDVSA, los cuales prepararon el terreno para las prácticas de corrupción.



Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Cambios a la Constitución

En 1999 Chávez convocó a una Asamblea Nacional Constituyente que redactó y aprobó una nueva Constitución, derogando así a la Carta Magna de 1961. La nueva Constitución agregó un año más al período presidencial, para un total de seis años, y estableció un sistema legislativo unicameral en vez de bicameral, entre otros cambios, los cuales condujeron a la necesidad de renovación de los poderes del Estado.

En ese sentido, se convocaron a elecciones presidenciales y legislativas en las que resultó reelegido Chávez y su plataforma política, conformada por el Movimiento V República (MVR) y otros partidos políticos minoritarios, obteniendo así la mayoría absoluta en el año 2000. Además, se le agregó un

año al mandato del presidente Chávez y se le dio pleno apoyo legislativo para aprobar leyes de rango orgánico.

Entre otras cosas, el artículo 203 de la nueva Constitución introdujo el concepto de Leyes Habilitantes. Con la aprobación de las 3/5 partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, ésta podía concederle plenos poderes al presidente de la República para emitir decretos con rango y valor de ley por un período determinado. **Entre 1999 y 2015, la Asamblea Nacional oficialista aprobó seis leyes habilitantes que le permitieron a Chávez, y posteriormente a Maduro, gobernar por decreto. Esto prácticamente minimizó la función legislativa y contralora del Parlamento.**

Cambios en el marco legal petrolero

La nueva Constitución y el control de la administración Chávez sobre la AN permitió que se emitiera una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) en el año 2002, la cual derogó las siguientes leyes:

- **LA LOH DE 1943**, aumentando así la tasa de regalía de 16 2/3% a 30%, la cual se puede reducir hasta un 20% para yacimientos maduros o crudo extrapesado y hasta un 16 2/3% para yacimientos

de Bitumen, todo según la rentabilidad de éstos.

- **LA LEY SOBRE BIENES AFECTOS A REVERSIÓN EN LAS CONCESIONES DE HIDROCARBUROS DE 1971**, lo cual preparaba el terreno para la migración de los convenios operativos, contratos de exploración a riesgo y ganancias compartidas, así como asociaciones estratégicas de la Faja Petrolífera del Orinoco.

1999

NUEVA CONSTITUCIÓN
aprobación
de Leyes habilitantes
que permitieron gobernar
por decreto



Cap. 2

**PRÁCTICAS
DE GOBERNANZA**

**QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA**

- **LA LEY ORGÁNICA QUE RESERVA AL ESTADO LA EXPLOTACIÓN DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS DE 1973.**

- **Y LA LEY ORGÁNICA DE APERTURA DEL MERCADO INTERNO DE LA GASOLINA**, lo cual revertía el proceso de apertura del mercado al detal de combustibles, centralizando dicha actividad nuevamente en el Estado.

Además de lo mencionado, la LOH de 2002, establecía nuevos impuestos tales como el impuesto superficial, el impuesto al consumo general y un impuesto al consumo propio de combustibles en las operaciones de PDVSA.

En 2006, se hizo una reforma parcial a la LOH, que establecía una tasa de impuesto de extracción de 33,33% que incluía el 30% de regalías anterior.

La reforma de la LOH de 2002 también abrió las puertas a un proceso de reversión parcial de la apertura petrolera. Los convenios operativos y contratos de exploración a riesgo y ganancias compartidas migraron a una estructura de empresas mixtas, con PDVSA como socio preferido y mayoritario, mientras que, en las Asociaciones Estratégicas de la FPO, PDVSA, que originalmente era el socio minoritario (para poder obtener financiamiento), pasó a ser también el socio mayoritario. Las empresas ExxonMobil y ConocoPhillips rechazaron la nueva propuesta de migración y acudie-

ron al arbitraje internacional, a raíz de esto, los activos de estas antiguas Asociaciones Estratégicas (PetroZuata y Operadora Cerro Negro, respectivamente) quedaron bajo el total control de PDVSA que las rebautizó como PetroSanFélix y PetroMonagas.

También se estableció el impuesto sombra para las empresas mixtas. Esto garantizaba que el Estado siempre recibiría un mínimo equivalente a 50% del ingreso bruto de la producción. Si la sumatoria de los pagos de regalía, impuesto sobre la renta (ISLR), impuesto al valor agregado (IVA) y otros impuestos no llegaba a 50% del ingreso bruto, la diferencia entre la sumatoria de los impuestos y el 50% de los ingresos brutos se pagaba por la vía del impuesto sombra.

Adicionalmente, en el año 2002 se hizo una reforma parcial a la Ley Orgánica de Impuesto Sobre la Renta en la que se redujo la tasa del impuesto de 67,7% a 50% para PDVSA y todas las empresas del sector.

En el año 2009 se promulgó la Ley Orgánica que Reserva al Estado Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos y se expropiaron unas 76 empresas de servicios petroleros. Esto tuvo un impacto negativo, no solo en la eficiencia de las operaciones de PDVSA, sino también en el aumento de la fuerza laboral, la cual absorbió al personal que antes pertenecía a esas empresas de servicio.



Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

8 Gaceta Oficial No. 32.832 del 20/07/2005.

9 Convenio Cambiario No. 9 del 02/03/2006.



2005

administración de divisas
pasa a manos
de Pdvsa y Fonden

Cambios en la Ley del BCV y convenios cambiario

Como se mencionó anteriormente, en el año 2005 se hizo una reforma parcial a la Ley del BCV que cambió radicalmente las transacciones entre el ente emisor y PDVSA. Anteriormente, la empresa estaba obligada a venderle al BCV todas las divisas provenientes de las exportaciones petroleras y solo podía mantener un fondo rotatorio de USD 600 millones, disponibles para capital de trabajo. Por otro lado, en el caso de que PDVSA requiriera divisas para pagar deuda, costos operativos o inversiones (según el presupuesto anual de divisas, previamente aprobado por la junta directiva y la asamblea de accionistas), el BCV estaba obligado a proveerle esas divisas a la estatal con carácter prioritario y a la tasa vigente al momento de la transacción.

Sin embargo, la reforma parcial de 2005⁸ cambió totalmente este esquema, quitándole la administración de las divisas al BCV y otorgándosela a PDVSA y al Fonden. La empresa petrolera pasó de ser un vendedor de divisas al BCV, a un comprador de bolívares de éste. A raíz de este cambio, PDVSA solo quedó obligada a venderle al BCV las divisas necesarias para pagar sus obligaciones en moneda local (bolívar), mientras que fue facultada para usar primeramente las divisas que necesitara para pagar deuda, costos operativos o inversiones, así como mantener un fondo rotativo para capital de trabajo de USD 2.000 millones⁹. El resto de las divisas debían ser transferidas al Fonden.

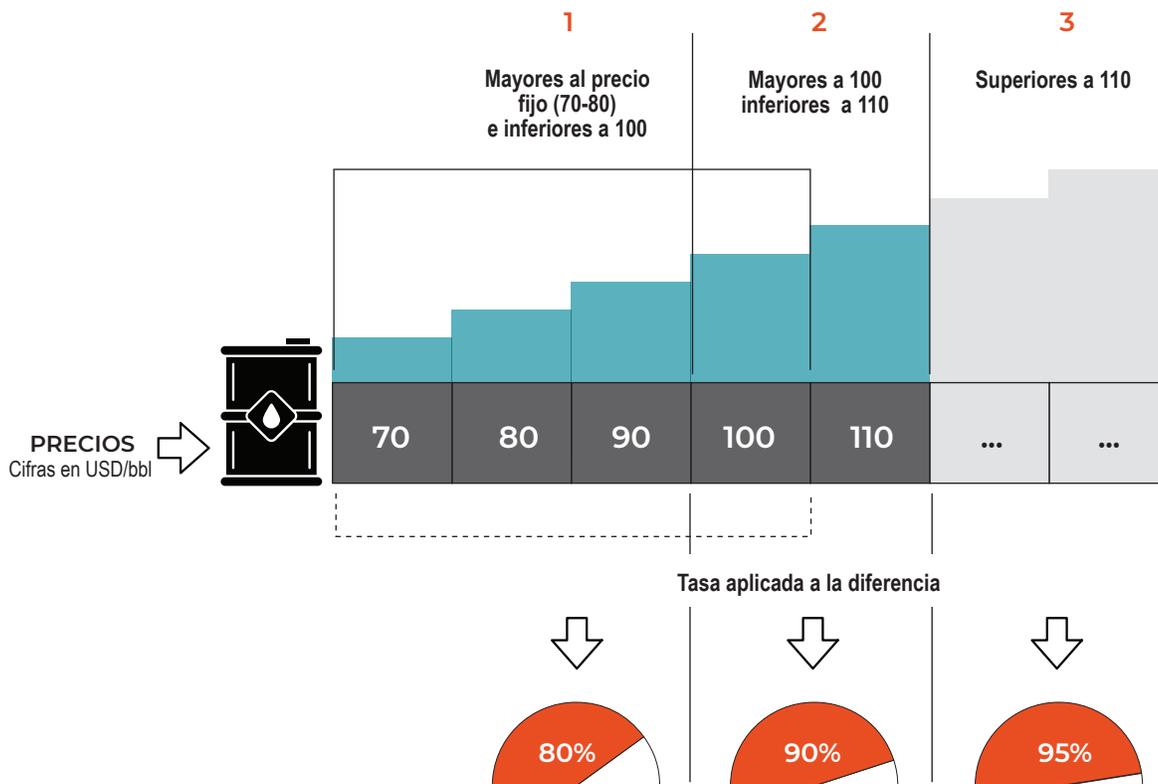
En 2008 se emitió la Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos, que sustituía la base de cálculo para los aportes al Fonden. Esta ley establecía que las contribuciones a este fondo serían equivalentes a 50% de la diferencia entre el precio promedio mensual de la cesta venezolana de crudos y un precio fijo establecido de 70 USD/bbl hasta un límite superior de 100 USD/bbl; más 60% de la diferencia entre el precio promedio mensual de la cesta venezolana de crudos y el precio límite superior de 100 USD/bbl.



PRÁCTICAS DE GOBERNANZA
QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

En 2013 se hizo una reforma parcial a la Ley de Contribución Especial sobre Precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos. Se definieron los precios extraordinarios del petróleo como la diferencia entre el precio promedio mensual de la cesta venezolana de crudos y el precio promedio establecido para la formulación del presupuesto de la nación. A dicha diferencia, se le aplicaba una tasa de 20%. Adicionalmente, se definió como precios exorbitantes a la diferencia entre el precio promedio mensual y un precio fijo establecido como máximo para el pago de regalías y/o impuesto de extracción de 70 USD/bbl, originalmente, y luego subió a 80 USD/bbl.

LOS PRECIOS EXORBITANTES FUERON DEFINIDOS EN TRES RANGOS



Principales debilidades de los órganos de control interno

Contraloría interna de PDVSA

Los comisarios y auditores internos de PDVSA le reportaban directamente al presidente de la empresa, pero eran parte de la nómina de PDVSA y sus cargos eran de libre remoción. Esto creaba un sesgo natural en el desempeño de sus funciones, así como incentivos para no revelar en sus informes alguna anomalía detectada, especialmente si las máximas autoridades de la estatal podían tener algún tipo de vinculación con las mismas.

Además, si los informes del comisario y/o el auditor interno de PDVSA reportaban irregularidades administrativas, esos documentos quedaban en poder de la Asamblea de Accionistas de la empresa y de la Contraloría General de la República que decidirían si serían publicados o no.

Comisiones de licitación

Al ser PDVSA una empresa estatal, siempre ha estado sujeta a la Ley de Contrataciones Públicas, la cual establece diversos mecanismos de contratación. Los proveedores locales debían estar debidamente inscritos en el Registro Nacional de Contratistas y registrados en los sistemas de contratación de PDVSA (SAP módulo de contratación).

En el pasado, se hacía la debida diligencia para asegurarse que los proveedores cumplieran con todos los requisitos técnicos, legales, administrativos y financieros para poder ser proveedores de PDVSA. Pero bajo el argumento de que era necesario darle oportunidades a los emprendedores y pequeñas y medianas empresas (Pymes), estos mecanismos de control se relajaron considerablemente, no solo afectando la calidad de los servi-

ANOMALÍAS E IRREGULARIDADES quedaban en manos de ASAMBLEA DE ACCIONISTAS y la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



cios requeridos por PDVSA, sino también facilitando la corrupción.

La Ley de Contrataciones Públicas también establecía que era obligatorio acudir a un proceso de selección de contratistas y que los procesos de contratación directa debían ser la excepción y por las causas expresamente establecidas. Estas restricciones fueron relajadas en el tiempo, maximizando el uso de asignaciones directas de contratos o facilitando la simulación de procesos de selección de contratistas, en las que ofertaban varias empresas y luego se retiraban para que ganara el contrato alguna empresa en particular. Otra modalidad viciada, era la participación de supuestas empresas, que ofertaban sin cumplir con las condiciones técnico-financieras que exigía el contrato, permitiendo que un oferente predeterminado ganara el contrato.

Por otro lado, anteriormente las comisiones de licitación estaban divididas jerárquica y geográficamente para garantizar este servicio a todas las organizaciones de PDVSA. Las comisiones tenían

Cap. 2

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA



Cap. 2

PRÁCTICAS
DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

diversos niveles de delegación financiera para aprobar contratos, dependiendo del monto. Mientras más alta era la suma a contratar, mayor jerarquía tenía la comisión de licitación que conocería el caso. Los contratos mayores, eran presentados a las comisiones del nivel respectivo, luego ante el Comité Ejecutivo de Finanzas y, finalmente, ante la Junta Directiva de PDVSA, si fuese el caso. **Emulando el estilo y prácticas del presidente Chávez, que centralizaba todas las decisiones, durante la administración de Rafael Ramírez, PDVSA también centralizó la toma de decisiones de contratación en la mayoría de los casos. Esto afectó la eficiencia de la empresa y disparó los riesgos de corrupción.**

Las comisiones de licitación también pasaron a ser conformadas por empleados de PDVSA que carecían de la experiencia para filtrar la selección técnica-financiera propuestas por la organización contratante. En otros casos, los miembros de las comisiones de licitación vendían información privilegiada a los oferentes. Los bajos salarios, combinados con una alta inflación, contribuyeron en este sentido.

Control gerencial

En el pasado, PDVSA tenía organizaciones de control previo en cada unidad de negocio. Estos entes revisaban que la transacción propuesta contara con disponibilidad presupuestaria, que el empleado que autorizaba los documentos tuviera la debida delegación financiera para ello y que la operación fuera correctamente contabilizada, para facilitar el control y garantizar la calidad del dato. Estos entes pertenecían a la organización de finanzas de PDVSA.

El control previo desapareció y todas las decisiones quedaron en manos de las mismas unidades contratantes. En adición a esto, la multiplicidad de roles de los gerentes de PDVSA, mencionado anteriormente, reducía la capacidad de ejercer el debido control.

VISIÓN GENERAL DE LOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN CON ENTES EXTERNOS DE CONTROL

Ministerio del Poder Popular de Petróleo

2004-2014

Rafael Ramírez
ocupa un doble cargo
ministro de Petróleo
y presidente de Pdvsa

Cap. 3

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

El Ministerio del Poder Popular de Petróleo es el ente encargado de definir las políticas públicas en materia de petróleo y gas. Este organismo del Estado también es el representante del único accionista de PDVSA en Asamblea, lo que crea, de manera natural, incentivos para controlar la gestión de la empresa. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, al designar a la misma persona como ministro y presidente de PDVSA, se desvirtúa por completo la función del ministerio. Y esto fue lo que sucedió durante la administración Chávez, con la designación de Rafael Ramírez como ministro y, además presidente de PDVSA entre 2004 y 2014.

Aunque en la actualidad el ministro de Petróleo no es el mismo presidente de PDVSA, prácticamente la línea divisoria entre ambos organismos se borró y el ministerio quedó en un rol disminuido y limitado a la fiscalización de los hidrocarburos producidos.

En febrero de 2022, Tareck El Aissami ocupa el cargo de ministro del Poder Popular del Petróleo, mientras que Asdrúbal Chávez (primo del expresidente Chávez), ocupa la presidencia de PDVSA.

Contraloría General de la República



La captura y politización de todos los poderes del Estado, por parte del Poder Ejecutivo, hizo que la Contraloría General de la República también perdiera su enfoque de ente contralor y se dedicara a ejercer ese rol solo de manera selectiva y sesgada. La CGR comenzó a actuar como un ente para inhabilitar políticamente a cualquier persona o factor de oposición.

Sin embargo, esta institución, solía hacer un monitoreo estricto, principalmente a los miembros ejecutivos y de la alta gerencia de PDVSA, a través de sus declaraciones juradas de patrimonio. Aunque los funcionarios de la petrolera siguen haciendo estas declaraciones, las mismas parecían no ser revisadas por la CGR, salvo que el gobierno solicite la investigación de algún funcionario de PDVSA, y esto generalmente, ocurre por razones políticas.

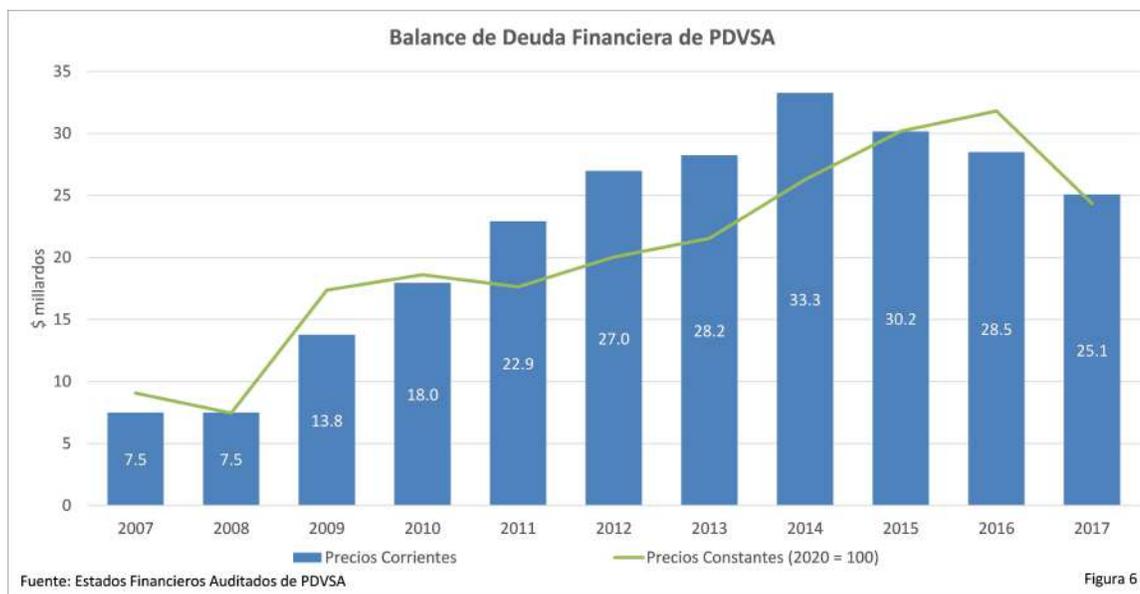


Figura No. 6
Balance de deuda financiera de PDVSA

Cap. 3

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Relación de PDVSA con el BCV y el Ministerio de Finanzas

Las relaciones entre PDVSA y el BCV han evolucionado significativamente desde la reforma de la Ley del BCV en 2005. Sin embargo, luego de las sanciones internacionales impuestas a partir del año 2019 a ambas instituciones, se incrementó la opacidad de las mismas, y no se sabe, por ejemplo, cómo se manejan actualmente las divisas que se obtienen de las pocas exportaciones petroleras que se están realizando.

La interacción entre PDVSA y el Ministerio de Finanzas es, principalmente, a través de dos de los entes adscritos al ministerio: la Oficina Nacional del Tesoro (ONT) y la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP).

En cuanto a la ONT, la relación con PDVSA giraba, principalmente, en torno a la entrega de divisas de PDVSA a la ONT por concepto de pago de regalías e impuestos de explotación. La organización de finanzas de PDVSA emitía un reporte conocido como “doce semanas” que mostraba la estimación de la entrega de divisas durante las doce semanas siguientes a la ONT, siendo la regalía la principal fuente de recursos. Sin embargo, la voracidad fiscal del Estado hizo que PDVSA decretara y pagara dividendos por anticipado, aún en momentos en los que la estatal tenía problemas de flujo de caja como consecuencia de la caída de los precios en 2009 o 2014. El gobierno central, a través de la

ONT, incluso le solicitaba a PDVSA que ordenara a su filial en Estados Unidos, CITGO, decretar y pagar dividendos o que emitiera deuda para ello. Adicionalmente, la falta de liquidez de PDVSA hizo que solicitara préstamos a la ONT mediante la emisión de pagarés para el pago de regalías.

Adicionalmente, PDVSA intensificó su relación con la ONCP cuando comenzaron las emisiones de bonos no garantizados de la República y de la estatal en el año 2007. Casi todas las emisiones se hacían de manera coordinada entre ambos organismos.

Aunque las operaciones de deuda externa venezolana siempre han estado sujetas a rumores de corrupción, desde su creación PDVSA había sido muy conservadora en el acceso a los mercados de capitales internacionales. En primer lugar, porque no había necesidad, dado que los precios del petróleo se mantuvieron por encima de los 100 USD/bbl (21,5 USD/bbl corriente) desde la creación de PDVSA en 1976 hasta 1985 (>10 años); y, en segundo lugar, porque la nacionalización del sector en 1975 dejó una huella indeleble en la percepción de riesgo soberano. Así que, PDVSA acude activamente a los mercados financieros en la década de los 90 para financiar los proyectos de la FPO. Sin embargo, lo hizo junto con sus socios, reduciendo los riesgos de corrupción.

Pero las emisiones de bonos que se hicieron para la construcción de los proyectos de la FPO fueron de USD 1.600 millones, mientras que las emisiones de bonos que hizo PDVSA a partir de 2007 alcanzaron la cifra récord de USD 33.300 millones en 2014.

Las prácticas de corrupción más frecuentes realizadas en torno a las operaciones de deuda, están relacionadas con las comisiones que se pagan por cada transacción. Mientras más

número de transacciones ocurra, mayor es el monto en comisiones. Sin embargo, las emisiones de bonos de PDVSA tenían un componente adicional que estimulaba la corrupción, y era el hecho que se podían comprar con bolívares estos bonos denominados en dólares americanos a una tasa equivalente de cambio, significativamente inferior a la tasa de cambio del mercado paralelo. Además, el proceso de adjudicación de la cantidad a invertir por parte de los oferentes no era nada transparente.

Cap. 3

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

2014

USD 33.300 millones
cifra récord
en emisiones de bonos
hecha por Pdvsa



Cese de reporte a la SEC

Con el reinicio de las operaciones de deuda para el financiamiento de los proyectos de la FPO en 2001, PDVSA estaba obligada a presentar un informe detallado (20-F) de los resultados financieros y de las principales operaciones de la empresa cada año ante la comisión de valores de los EE. UU. A diferencia de los informes del comisionario, del auditor interno y de los estados financieros auditados, el informe 20-F a la SEC era público. Esto aumentaba el número de personas capaces de monitorear la gestión de la empresa. Adicionalmente, PDVSA también tenía que hacer reportes trimestrales durante el año (10-K).

En 2006, PDVSA decidió dejar de reportar a la SEC por las operaciones de recompra de deuda que se hicieron en 2004.

Rendición de cuentas ante la Asamblea Nacional

PDVSA tenía la obligación de presentar un informe de gestión ante la Asamblea Nacional cada año, en el cual se hacía un recuento de lo realizado y se presentaban los resultados financieros preliminares de la empresa. Adicionalmente, la AN tenía la autoridad para exigir la comparecencia de funcionarios de PDVSA a rendirle cuentas ante sus diversas comisiones, según fuere el caso.

Como se mencionó anteriormente, esta práctica cesó una vez que la oposición política ganó el control de la AN en 2015.

Relación con socios de las empresas mixtas

Las relaciones con los socios de las empresas mixtas comenzaron a deteriorarse desde el mismo momento de la migración, ya que fue una toma hostil del control, al punto que dos de los socios acudieron al arbitraje internacional (ExxonMobil y ConocoPhillips).

Dado que la Ley Orgánica de Hidrocarburos establecía que la comercialización de hidrocarburos naturales líquidos era una actividad reservada para el Estado, el crudo producido por las empresas mixtas debía ser vendido en su totalidad a PDVSA para su respectiva comercialización. La única excepción a esto fueron las empresas mixtas de la FPO que producían crudo sintético en sus mejorados. Entonces, bajo el argumento de que no producían un crudo natural, sino sintético, se les permitió seguir comercializando directamente el crudo producido. Esto mitigaba el riesgo de corrupción en la comercialización del crudo a la vez que le garantizaba el flujo de caja a estas empresas mixtas.

Pero PDVSA tenía la obligación contractual de pagarle mensualmente a las empresas mixtas que no producían crudo sintético, mientras que esas empresas mixtas eran las responsables de cumplir con todas sus obligaciones operacionales, fiscales, laborales y financieras. No obstante, PDVSA dejó de hacer estos pagos en 2009 y comenzó a secuestrar el flujo de caja de las empresas mixtas. A cambio, PDVSA pasó a un esquema en el que se quedaba con los ingresos del crudo producido por esas empresas, pagaba la regalía en especies (volumen) en nombre de ellas y les asignaba un presupuesto de operaciones e inversiones que generalmente nunca se ejecutaba por falta de liquidez. En consecuencia, esto hizo que comenzara a caer la producción de las empresas mixtas por falta de reinversión, lo que provocó que los planes de explotación originalmente acordados y aprobados por la AN al momento de la constitución de la empresa mixta, dejaran de cumplirse.

En tal sentido, el Ministerio de Petróleo y PDVSA amenazaron a los socios con la revocación del contrato de empresa mixta en 2013. Para evitar la drástica medida, les solicitaron que presentaran una propuesta de un plan de financiamiento para aumentar la producción (Plan de Remediación), donde el socio aportaba o levantaba el financia-



miento de 100% del capital requerido sin que PDVSA aportara su correspondiente 60%. Para ello, la estatal estaba dispuesta a hacer una estructura financiera que le permitiera a la empresa mixta tener control de su flujo de caja, mediante una triangulación con algún cliente comprador de crudo de PDVSA, el cual recibiría instrucciones irrevocables de pago, de parte de PDVSA, para honrar la factura petrolera en las cuentas que PDVSA les indicara (fideicomiso constituido por la empresa mixta). Ese mismo año, solo dos empresas mixtas (PetroBoscan y Petrolera Sinovensa) lograron implantar el esquema.

De manera que la falta de ejecución presupuestaria debido a ineficiencia en la procura o falta de disponibilidad de taladros, partes y otros equipos limitó la capacidad de estas dos empresas mixtas de alcanzar los incrementos de producción propuestos con el esquema financiero.

En 2019, luego de que Estados Unidos impusiera sanciones directas a Petróleos de Venezuela, todo cambió. Las empresas dependían de licencias de la Oficina de Control de Activos en el Extranjero (Office of Foreign Assets Control, OFAC) para operar, las cuales se fueron endureciendo hasta el punto de solo permitirles a las empresas mixtas hacer las contrataciones pertinentes para el mínimo mantenimiento que garantizara la integridad operacional de los activos y la seguridad de los empleados. Desde entonces, varias empresas internacionales han vendido o se han retirado de Venezuela (entre ellas, Equinor, Total e Inpex).

La reducción progresiva del rol de los socios en las empresas mixtas y el creciente control de PDVSA, han dejado a la mayoría de las empresas mixtas en una condición de vulnerabilidad a las prácticas de corrupción.

Cap. 3

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

2010

USD 1.200 millones
Pdvs Servicios contrata
a barco de exploración
inoperativo



Cap. 4

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

10 Ministerio Público. "FGR: fiscales 93° y 52° nacionales imputarán a Diego Salazar y José Luongo por caso Andorra". 5 de diciembre 2017. Disponible en: http://www.ministeriopublico.gob.ve/web/guest/busca-dor/-/journal_content/56/10136/17502502

11 Ministerio Público. "Privan de libertad a dueño de Cuferca e incautan sus bienes". 21 de septiembre 2017. Disponible en: http://www.ministeriopublico.gob.ve/web/guest/busca-dor/-/journal_content/56/10136/17416304

IDENTIFICACIÓN GENERAL DE ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES ÁREAS DE OPERACIONES A TRAVÉS DE LAS CUALES SE MATERIALIZARON LAS PRÁCTICAS DE CORRUPCIÓN

Exploración y Producción

Las unidades de negocio de exploración y producción (EyP) de PDVSA manejan entre 70 y 90% de los costos de operación y más de 70% de las inversiones en activos. En 2016, la unidad de exploración y producción reportó gastos operacionales de USD 6.200 millones (USD 6.900 millones a precios de 2020) y el balance en activos era de USD 85.500 millones (USD 95.400 millones a precios de 2020). Adicionalmente, estas operaciones son las que están más dispersas a lo largo del territorio nacional. Ambos factores, magnitud y dispersión, incentivan a que las prácticas de corrupción de la empresa se concentren en este segmento del negocio.

A su vez, la actividad de perforación de pozos maneja entre 70 y 90% del presupuesto de inversiones de EyP, así que, por ejemplo, PDVSA creó la filial PDVSA Servicios en el año 2007 para manejar toda la flota de taladros de perforación de la empresa y de todos los taladros de perforación

que fueron expropiados ese mismo año. Aunado a esto, PDVSA importó una flota de 12 taladros chinos en el año 2008 bajo el argumento de que la empresa no podía aumentar la producción por falta de equipos de perforación en un momento en el que la demanda petrolera mundial crecía, antes del impacto de la Crisis Financiera Global. Sin embargo, los taladros resultaron de muy mala calidad y requirieron un mantenimiento mayor poco tiempo después de adquiridos.

El otro tipo de corrupción en EyP era a través de contratos de servicio, especialmente servicios requeridos para los campos petroleros propiedad de PDVSA. Por ejemplo, en 2010 PDVSA Servicios suscribió un contrato de USD 1.200 millones con la empresa Petro Saudi Oil Service para un barco de exploración que pagaba, según el contrato, una tarifa muy por encima de las tarifas de mercado, aun cuando no estuviera operando¹⁰.

Entre 2010 y 2016, se firmaron varios contratos de servicios con presuntos sobrepagos con la empresa contratista Constructora Urbano Fermín, C.A. (Cuferca) para campos en la Faja Petrolífera del Orinoco. El Ministerio Público de Venezuela, estimó el daño patrimonial de estos contratos en unos USD 2.000 millones¹¹. Estos son solo algunos ejemplos que ilustran la situación de corrupción en PDVSA.



2019

paralizadas
la mayoría de
las refinерías locales

Cap. 4

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Refinación y Mejoramiento

Durante la construcción de las cuatro principales refinерías de Venezuela se registraron retrasos en la ejecución de algunos proyectos (como el Proyecto de Ampliación de la Refinería de Cardón - PARC en 1990-1993), pero no hubo escándalos de corrupción al respecto.

La construcción de los cuatro mejoradores también se vio retrasada por el clima de inestabilidad política de entonces (golpes de Estado de 1992), sin embargo, no se conocieron problemas de corrupción porque PDVSA, sus socios y prestamistas ejercieron un control estricto sobre la ejecución de los proyectos.

No obstante, la corrupción en este segmento de negocio creció exponencialmente durante la administración Chávez y ha continuado durante la gestión de Maduro.

Internacionalmente, durante el gobierno de Chávez se reactivó la refinерía de Cien Fuegos en Cuba, también se compraron y se actualizaron las refinерías de Jamaica y República Dominicana. Adicionalmente, se comprometieron e invirtieron recursos en la construcción de cuatro nuevas refinерías en China en asociación con CNPC. Aunque PDVSA nunca hizo aportes significativos

de inversión para estos proyectos, si se hicieron gastos en contratos de consultoría, así como múltiples viajes de ejecutivos de PDVSA a China con relación a estos proyectos.

A nivel nacional, la estatal venezolana planeaba la construcción de dos nuevas refinерías (Batalla de Santa Inés y PetroBicentenario) en las cuales se invirtieron recursos, pero estos proyectos nunca avanzaron a una etapa de decisión final de inversión.

La contratación de empresas que no contaban con la calificación técnico-financiera para el mantenimiento de las refinерías, no solo propició la corrupción en este segmento del negocio, también permitió que las refinерías se deterioraran dramáticamente. En el año 2012, explotó la refinерía de Amuay dejando un saldo de decenas de víctimas. Después de ese evento, las refinерías locales siguieron en continuo deterioro al punto que, casi todas las unidades aguas abajo estaban paralizadas para el año 2019, creando una total dependencia de productos refinados importados para satisfacer la demanda local de combustibles.

Sin embargo, las sanciones internacionales crearon incentivos (limitaciones para importar combustibles) para que PDVSA hiciera un esfuerzo en recuperar parte de la capacidad de refinación y manufactura de productos. Durante el año 2021, la capacidad total de refinación mostró un

promedio de 16% de la capacidad instalada, producto de las operaciones de tres de las cuatro principales refinerías (Amuay 12%, Cardón 25% y Puerto La Cruz 25%). En términos absolutos, el promedio de procesamiento fue de 202.600 b/d, de una capacidad total instalada de refinación de 1,3 millones b/d.

En materia de mejoramiento, el único mejorador de PDVSA que estuvo en funcionamiento durante 2020 fue el de la empresa mixta PetroPiar, a 28% de su capacidad. Pero PDVSA logró reactivar el mejorador de PetroCedeño en julio de 2021 para

trabajar a un 50% de su capacidad y logró aumentar las operaciones de PetroPiar por encima de 30% de su capacidad. Todo esto en el marco de las sanciones internacionales vigentes y con la salida de Equinor y Total de PetroCedeño.

Adicionalmente, se estima que las grandes acumulaciones del coque producido por los mejoradores y almacenado en los patios del terminal de Jose, están relacionadas con empresas contratistas encargadas del transporte (movimiento) del coque.

Cap. 4

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Comercio y suministro

En el segmento de comercio y suministro (CyS) la corrupción de PDVSA ha sido a nivel nacional e internacional.

A nivel nacional, la reestatización del mercadeo y distribución de combustibles exacerbó el contrabando de gasolina a través de la frontera con Colombia. La gran disparidad entre los precios de la gasolina en Colombia en comparación a los de Venezuela (debido al alto subsidio del combustible venezolano) creaba incentivos para esta práctica que alcanzaba los 80.000 -100.000 b/d.

El control de cambio vigente en Venezuela desde febrero de 2003 representó un incentivo adicional, ya que los contrabandistas podían comprar la gasolina en Venezuela en bolívares y revenderla en dólares en Colombia. Las divisas obtenidas en estas operaciones eran luego vendidas en el mercado negro venezolano lo que les permitía recibir más bolívares para comprar más gasolina subsidiada y continuar el ciclo.

A nivel internacional, Bernard Mommer (exviceministro de hidrocarburos y exdirector de PDVSA) creó una oficina en Viena, Austria donde se crearon las fórmulas de precios que utilizaba Venezuela para la valoración de los crudos de exportación a los distintos mercados internacionales. Aunque las fórmulas usaban distintos precios de crudos y productos marcadores como el West Texas Sour (WTS) y el Brent, también incluían una



Lista con nombres y número de cantidad de los venezolanos que firmaron solicitando la sustitución del Chávez en 2003 y 2004, la cual se usó como herramienta de segregación y discriminación social.

variable "K" para ajustes de precios discrecionales a los precios por razones estratégicas de mercado. Sin embargo, a finales de 2017 el Ministerio Público de Venezuela acusó a Mommer y a otros funcionarios de manipular los precios de venta del crudo a través de la suscripción de un contrato con la firma consultora JBC Energy, también con base en Viena. El daño patrimonial estimado por el Ministerio Público fue de USD 4.800 millones.

Sin embargo, las sanciones internacionales exacerbaron las prácticas de corrupción en la exportación de crudo, ya que PDVSA no solo tiene que otorgar cuantiosos descuentos (primas de riesgo) para encontrar traders dispuestos a comercializar el crudo venezolano en Asia, exponiéndose a ser sancionados, sino que la empresa comenzó a hacer supuestos intercambios de petróleo por alimentos que habrían terminado beneficiando a aliados del gobierno venezolano, como el empresario colombiano Alex Nain Saab Morán, preso en Estados Unidos por presunto lavado de dinero.



Finanzas

En el segmento de finanzas corporativas la corrupción ha girado mayormente alrededor de las emisiones de bonos y la emisión de notas promisorias para pago de dividendos y deudas con proveedores. **La emisión de bonos denominados en dólares, pero pagadores en bolívares en un contexto de control de cambio, fue una gran fuente de corrupción.**

Cabe destacar, que en 1991 hubo un pequeño escándalo de corrupción en Maraven asociado a inversiones del fondo de ahorros y previsión de los empleados de Maraven en acciones listadas en la Bolsa de Valores de Caracas. Por tratarse del fondo de pensiones de los trabajadores, las normativas prohibían hacer inversiones de riesgo o en instrumentos especulativos. Aunque no hubo pérdida patrimonial, de hecho, ese fue el año con los mayores rendimientos reportados por el fondo de pensiones, PDVSA, la casa matriz, alertó de esta situación y los gerentes del fondo responsables de estas transacciones fueron detenidos (José Petit y Bartolomé Ruggiero), además, el presidente de la filial, Carlos Castillo, el director de finanzas, Gustavo Gabaldón, y el gerente de finanzas, Antonio Molina, fueron jubilados. Esto es una muestra de la efectividad de los mecanismos de control que evitaron la impunidad en casos de corrupción.

Por otro lado, en 2011 Francisco Illarramendi se declaró culpable en EE. UU. de una estafa de USD 382 millones, tipo esquema Ponzi, con dinero del Fondo de Ahorros de los trabajadores de PDVSA. De acuerdo con los documentos judiciales, Illarramendi pagó cerca de USD 4 millones a funcionarios de la petrolera para obtener la aprobación del uso de los fondos de los trabajadores en el esquema. Esto sucedió cuando Rafael Ramírez estaba en la presidencia de PDVSA, Eudomario Carruyo era

el director de Finanzas y Juan Montes era el gerente del fondo.

Illarramendi fue sentenciado por la corte de Connecticut, EE. UU. a 13 años de prisión en el año 2015. A diferencia del escándalo del Fondo de Ahorros de PDVSA, este caso fue sobreseído en Venezuela y ninguno de los funcionarios de la estatal fue enjuiciado en Venezuela.

Otra fuente de corrupción se exacerbó a partir del año 2014, a raíz de la caída de los precios del petróleo. PDVSA desactivó el módulo de pagos de su sistema SAP el cual administraba las cuentas por pagar a proveedores conforme a su antigüedad. **PDVSA tenía una política de pagos a proveedores de 90 días y el sistema, automáticamente generaba un listado de pago a proveedores según la fecha de vencimiento de las facturas. Cuando la empresa eliminó el módulo, la lista de pagos a proveedores (remesa de pago) se empezó a hacer manualmente. Esto hizo que la corrupción permeara hasta los niveles más bajos de la organización. No solo los altos directivos eran asediados por contratistas para garantizar o darles prioridad a sus pagos, sino que empresas contratistas sobornaban a los empleados encargados de elaborar las listas de pago manual para incluir o subir a su empresa en el orden de prioridad en la lista.**

Los problemas de liquidez de PDVSA a partir de 2014 también retrasaron significativamente los pagos a proveedores internacionales de servicios, quienes después de aceptar notas promisorias emitidas por PDVSA y reconocer pérdidas por cuentas incobrables, finalmente redujeron sus operaciones a un mínimo operacional en abril de 2016, lo que impactó significativamente la producción del petróleo.

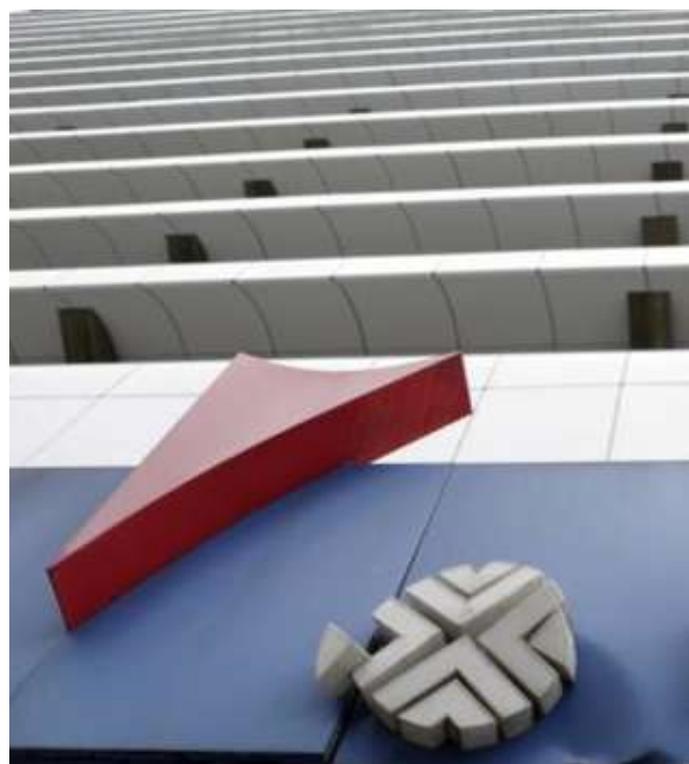
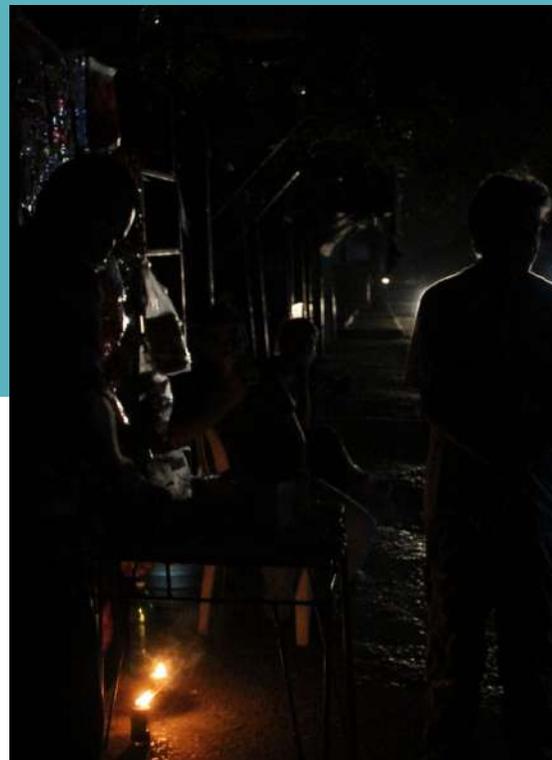
Cap. 4

PRÁCTICAS
DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

2015

USD 340 millones
consumo anual de la casa
matriz de Pdvsa equivalentes
al funcionamiento de 110 pozos
petroleros



Cap. 4

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA

Otros

Luego de la crisis eléctrica del año 2010, cuando hubo una falla nacional producto de la interrupción de la transmisión desde el sistema hidroeléctrico Guri, PDVSA y el Fonden proporcionaron fondos para la adquisición de plantas de generación eléctrica con miras a aumentar el parque de generación eléctrica térmica y reducir la dependencia del sistema hidroeléctrico. Sin embargo, hoy en día varios de los altos funcionarios del Ministerio de Energía y Petróleo y de la Corporación Eléctrica Nacional (Corpoelec), como los exviceministros Nervis Villalobos y Javier Alvarado están siendo investigados en varios países por su presunta vinculación con casos de corrupción en contrataciones para el sector.

Solo durante los años 2008 y 2010, PDVSA mostraba en sus estados financieros auditados un saldo de cuentas por cobrar a Corpoelec de USD 6.000 millones (USD 6.200 millones a precios de 2020).

Adicionalmente, y a manera de ejemplo, solo la casa matriz de PDVSA (oficinas ubicadas en La Campiña, en Caracas) manejaba un presupuesto anual de operaciones de USD 340 millones para el año 2015. Es decir, este edificio de trece pisos que aloja a la junta directiva de PDVSA consumía la misma cantidad de recursos que se requieren para perforar y completar más de 110 pozos petroleros que producirían unos 27,5 mb/d aproximadamente. Considerando que aún los sueldos de los ejecutivos de PDVSA no superan los USD 50 al mes, esto sugiere cuanta discrecionalidad e incentivos para la corrupción existen en la empresa.

RESUMEN DE LAS RELACIONES DE PDVSA CON SUBSIDIARIAS EN EL EXTERIOR QUE FACILITARON CASOS DE CORRUPCIÓN

CITGO

En cuanto a las relaciones de PDVSA con subsidiarias en el exterior, la primera y más importante es el sistema de refinación CITGO, ubicado en los EE. UU. Sin embargo, en materia de corrupción esta filial está sujeta a estrictos controles por parte de los entes reguladores del país en que opera.

Durante la administración de Chávez y Ramírez, PDVSA secuestró el flujo de caja operacional de CITGO obligándola a pagar dividendos por anticipado y además hizo que CITGO se endeudara en el mercado financiero para pagarle dividendos. En 2015, CITGO emitió deuda por unos USD 1.870 millones y pagó dividendos a PDVSA por USD

2.560 millones. Todo esto dejó a la filial en las difíciles condiciones financieras que se encuentra actualmente, aparte de toda la acechanza legal a la que está sometida por parte de acreedores que tratan de ejecutar las sentencias de arbitraje a su favor que no les han sido pagadas por la República o por PDVSA (Ej. Crystalex y Conoco) tomando los activos de CITGO.

Adicionalmente, la corrupción de CITGO se evidenció en el uso de activos corporativos para asuntos políticos o personales. Por ejemplo, el uso del avión privado de la filial para fines ajenos a las operaciones de la empresa que habría ocurrido durante la gestión de Alejandro Granado¹³.

Cap. 5

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

¹³ El Nacional. "Usaron aviones de Citgo para ir a casas en Florida". 16 de diciembre 2014. Disponible en: <https://runrun.es/nacional/venezuela-2/176480/usaron-aviones-de-citgo-para-ir-casas-en-florida/>

Oficinas de PDVSA en el Exterior

Durante la administración del presidente Chávez, PDVSA abrió oficinas en Argentina, Austria y China. Estas oficinas han estado involucradas, directa o indirectamente, en escándalos de corrupción. En Argentina, con el apoyo político a los Kirchner, en Austria lo ocurrido con la oficina de formulación de precios del crudo y en China con respecto a todas las compras de equipos, así como las relaciones con empresas chinas que se coordinaban desde esta oficina.



DESCRIPCIÓN GENERAL DE ALGUNOS EJEMPLOS O CASOS DE CORRUPCIÓN

Entre los casos de corrupción más resaltantes vinculados a PDVSA destacan el relacionado con la crisis eléctrica de 2010, los sobornos asociados a los Planes de Remediación y las exportaciones de crudo combinadas con la importación de alimentos bajo el régimen de sanciones, no solo por la magnitud de estas operaciones fraudulentas, sino también por su trascendencia a nivel internacional.

Cap. 6

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Crisis Eléctrica

Cuando Hugo Chávez ascendió al poder en 1999 la demanda eléctrica de Venezuela era 19% inferior a la capacidad de generación disponible. Pero el aumento del gasto público registrado durante la bonanza petrolera contribuyó al crecimiento de la demanda eléctrica y ya para el año 2008 las necesidades del país no podían ser suplidas con la capacidad de generación eléctrica disponible.

Aunque por diferentes razones, la capacidad de generación eléctrica disponible siempre ha estado por debajo de la instalada durante los últimos veintidós años, esa capacidad disponible era solo de 25-30% antes de la crisis eléctrica de 2010.

El 70% de la electricidad que se genera y consume en Venezuela proviene del sector hidroeléctrico, el cual se afecta durante las temporadas de largas

sequías (fenómeno de El Niño). Sin embargo, la crisis eléctrica de 2010 fue producto de años de desinversión, retraso en los proyectos de nuevas plantas de generación térmica y falta de mantenimiento en el sistema de distribución (especialmente el de 765 kV que transmite electricidad desde la represa del Guri hasta la región centro-occidental del país).

En 2010 hubo apagones generalizados que afectaron a 15 estados del país, incluyendo a la ciudad capital que, por su importancia política, siempre había estado protegida por el sistema de generación térmica de la empresa Electricidad de Caracas.

Todo esto hizo que el expresidente Chávez decretara la emergencia eléctrica con un severo plan de

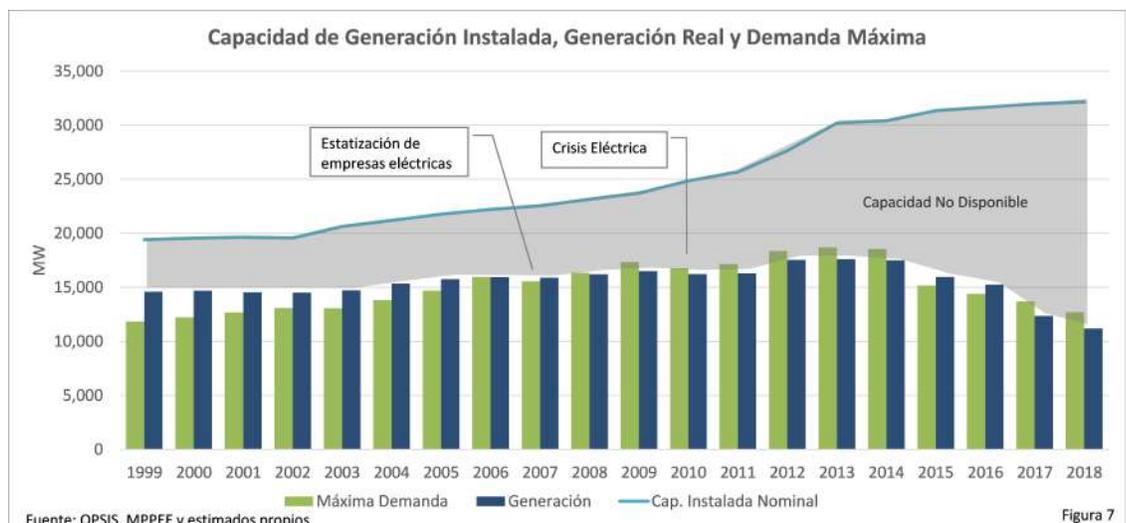


Figura No. 7
Capacidad de generación instalada, generación real y demanda máxima

racionamiento, que incluía a Caracas, pero especialmente a todas las instituciones del gobierno. Se establecieron horarios de trabajo reducidos en las oficinas gubernamentales en las que, durante las horas operativas, no se podían encender los aires acondicionados.

Pero esta crisis no tuvo impacto en las operaciones de PDVSA (producción o refinación) porque la empresa poseía y mantenía sus propias plantas de autogeneración (2.800 MW) que le permitían incluso hacer aportes de los excedentes de generación al SEN (Sistema Eléctrico Nacional).

No obstante, como parte de la emergencia eléctrica se asignaron cuantiosos recursos para la adquisición de turbinas de generación distribuida. En el año 2010, PDVSA recibió del Fonden USD 1.230 millones para este propósito.

De acuerdo con diversas investigaciones periódicas y de gremios especializados, la mayoría de los equipos que se compraron eran usados y fueron adquiridos e instalados con sobreprecio

(doble) para Corpoelec y la CVC por parte de empresas como Derwick Associates, en conjunto con ProEnergy (subcontratada por Derwick)¹⁴.

Por otro lado, estos equipos funcionan con gasoil o diésel, lo cual iba en contra del Plan Eléctrico Nacional que establecía la instalación de generación térmica adicional a base de gas natural, con el objetivo de sustituir el consumo de líquidos (gasoil y diésel) por este combustible que no solo es menos contaminante, sino que también permite exportar el volumen de gasoil y diésel que consumen las plantas.

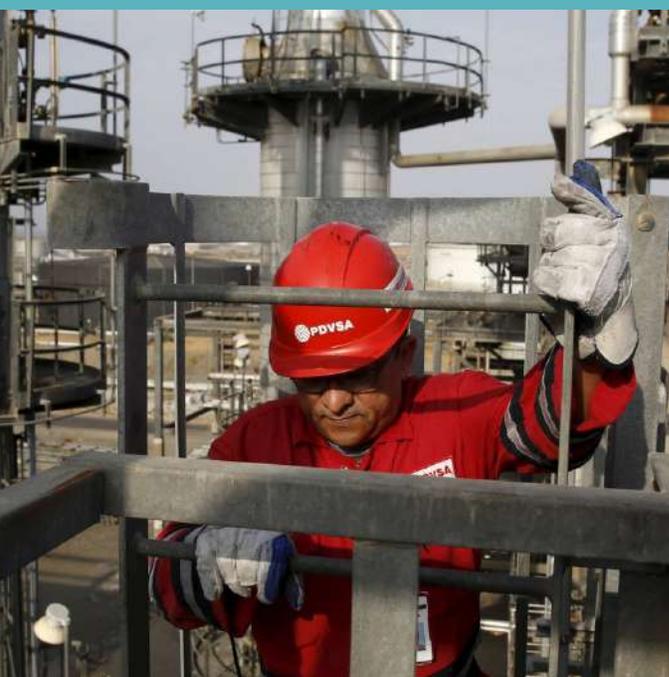
Este escándalo de corrupción condujo al Departamento de Justicia de los Estados Unidos (Distrito Sur de Texas), a emitir acusaciones contra ocho funcionarios venezolanos, entre los que destacan Nervis Villalobos, exviceministro de Energía Eléctrica y Javier Alvarado, expresidente de Bariven (brazo de procura de PDVSA) y expresidente de Corpoelec. Por estas irregularidades dos exfuncionarios se declararon culpables en EE. UU. y otros permanecen como fugitivos.

Cap. 6

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

¹⁴ Bátiz, C. "La emergencia eléctrica sirvió para la trampa". S/F. Disponible en: <https://transparencia.org-ve/wp-content/uploads/2016/06/Electricidad-Cesar-Batiz.pdf>

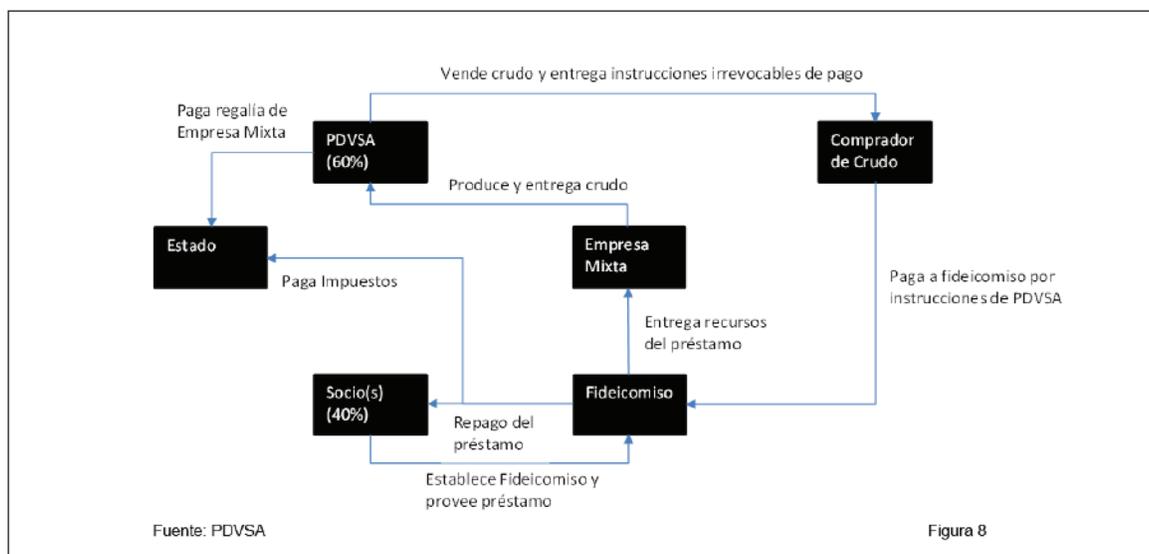


Plan de Remediación

El Plan de Remediación consistió en una estructura financiera que les permitía a algunas empresas mixtas financiar las inversiones necesarias para aumentar la producción, la cual había caído desde el año 2009 cuando PDVSA secuestró el flujo de caja de esas empresas.

En la mayoría de los casos, el acuerdo de préstamo establecía que, del monto acordado del préstamo, el socio descontaría, primeramente, cualquier monto adeudado por PDVSA por concepto de dividendos acumulados y el resto se utilizaría para hacer las inversiones necesarias para aumentar la producción. Sin embargo, los desembolsos del

Figura No. 8
Funcionamiento de la estructura financiera del Plan de Remediación.



Cap. 6

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

préstamo estaban sujetos a la ejecución de los proyectos asociados al Plan de Remediación. Mayoritariamente, la ejecución de los proyectos se retrasó y los desembolsos no alcanzaban ni 20% de la suma acordada, pero sí le permitió al socio cobrar sus dividendos atrasados gracias a este esquema.

La empresa francesa Perenco y la rusa Gazprom-bank implantaron esta estructura financiera para sus empresas mixtas, Petrowarao (USD 420 millones en 2014) y PetroZamora (USD 1.000 millones en 2013), respectivamente. Sin embargo, el exdirector de Finanzas de PDVSA, Abraham Ortega, se declaró culpable en octubre 2018 de recibir USD 5 millones en sobornos de estas empresas para colocarlas en la lista de prioridad para la aprobación de sus estructuras de financiamiento propuestas. Además, Ortega recibió USD 12 millones en sobor-

nos para colaborar con un esquema de lavado de dinero de unos USD 1.200 millones.

Finalmente, Abraham Ortega fue sentenciado a dos años de prisión en mayo de 2021, todo esto según consta en los documentos publicados por el Departamento de Justicia de los EE. UU.

Este caso de las empresas Perenco y Gazprom-bank evidencia que la corrupción también es posible en empresas privadas internacionales que están sujetas a mayores controles. No obstante, los incentivos y condiciones para este caso vinieron de la combinación de retraso en el pago de dividendos, secuestro del flujo de caja de las empresas mixtas, bajos salarios de ejecutivos petroleros y un sistema judicial venezolano que, por política, corrupción y/o ineficiencia, provee impunidad.

Exportaciones de crudo e importaciones de alimentos

Por último, pero no menos importante, está un caso que involucra a Alex Saab, un empresario colombiano que está preso en Estados Unidos, donde enfrenta un juicio por conspiración para lavar dinero que presuntamente provino de hechos de corrupción con dinero público venezolano.

En junio de 2018, la Oficina de Control de Activos en el Extranjero, del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, sancionó a ciudadanos mexicanos y a empresas vinculadas a ellos, que estarían

sirviendo al gobierno venezolano a burlar las sanciones financieras impuestas por EE. UU. y al menos tiempo, funcionaban como conductores para casos de corrupción.

Según la OFAC, desde al menos 2019, la administración de Maduro y PDVSA cooperaron con Alex Saab y con el empresario mexicano Joaquín Leal, para evadir las sanciones estadounidenses y ayudar en la venta de petróleo venezolano. Uno de los planes de Saab y Leal para vender crudo vene-

zolano se realizó bajo la apariencia de un programa de "petróleo por alimentos" que nunca se tradujo en la entrega de alimentos a Venezuela.

De acuerdo con la OFAC, Saab y Leal, en colaboración con las empresas Libre Abordo y Schlager Business Group, con sede en México, negociaron la reventa de más de 30 millones de barriles de petróleo crudo en nombre de PDVSA, aproximadamente 40% de las exportaciones de petróleo de PDVSA en abril de 2020. Aunque Libre Abordo y Schlager Business Group afirmaron tener contratos con el gobierno de Venezuela para entregar maíz y camiones cisterna de agua a Venezuela, estas empresas no entregaron maíz y enviaron aproximadamente 500 camiones de agua (solo la mitad de lo contratado) a precios groseramente inflados. Según el Tesoro estadounidense, lo enviado no se corresponde con la cantidad de crudo de PDVSA que fue levantado y revendido por Libre Abordo y Schlager Business Group, valorado en más de USD 300 millones.

Saab había sido sancionado por la OFAC previamente. El 25 de julio de 2019, el organismo estadounidense acusó al empresario colombiano de formar una trama de corrupción con relación al programa estatal de alimentación Comités Locales

de Abastecimiento y Producción (CLAP) creado en 2016.

Según la OFAC, el sistema de corrupción comenzó con el pago de sobornos a altos oficiales del gobierno venezolano para la asignación de contratos de construcción de viviendas para personas de bajos recursos por medio del cual se construían viviendas a un precio muy por encima del valor real.

Luego el esquema evolucionó a la obtención en la importación de alimentos y medicinas a través del programa CLAP, pagando sobornos a oficiales de la administración Maduro (Ej. José Gregorio Vielma Mora - exgobernador del estado Táchira y al general Rodolfo Marco Torres - antiguo ministro de Alimentación) quienes ayudaron a Saab y a su socio Álvaro Enrique Pulido Vargas (anteriormente conocido como Germán Rubio) a obtener los contratos por adjudicación directa. Una vez obtenidos los contratos, la antigua directora de la Corporación Venezolana de Comercio Exterior (Corpovex), Iliana Josefa Ruzza Terán, ayudó a Saab y a Pulido a conseguir los permisos de importación de alimentos. Cabe destacar, que Iliana Terán también fue vicepresidente de Finanzas de PDVSA y es directora del BCV.

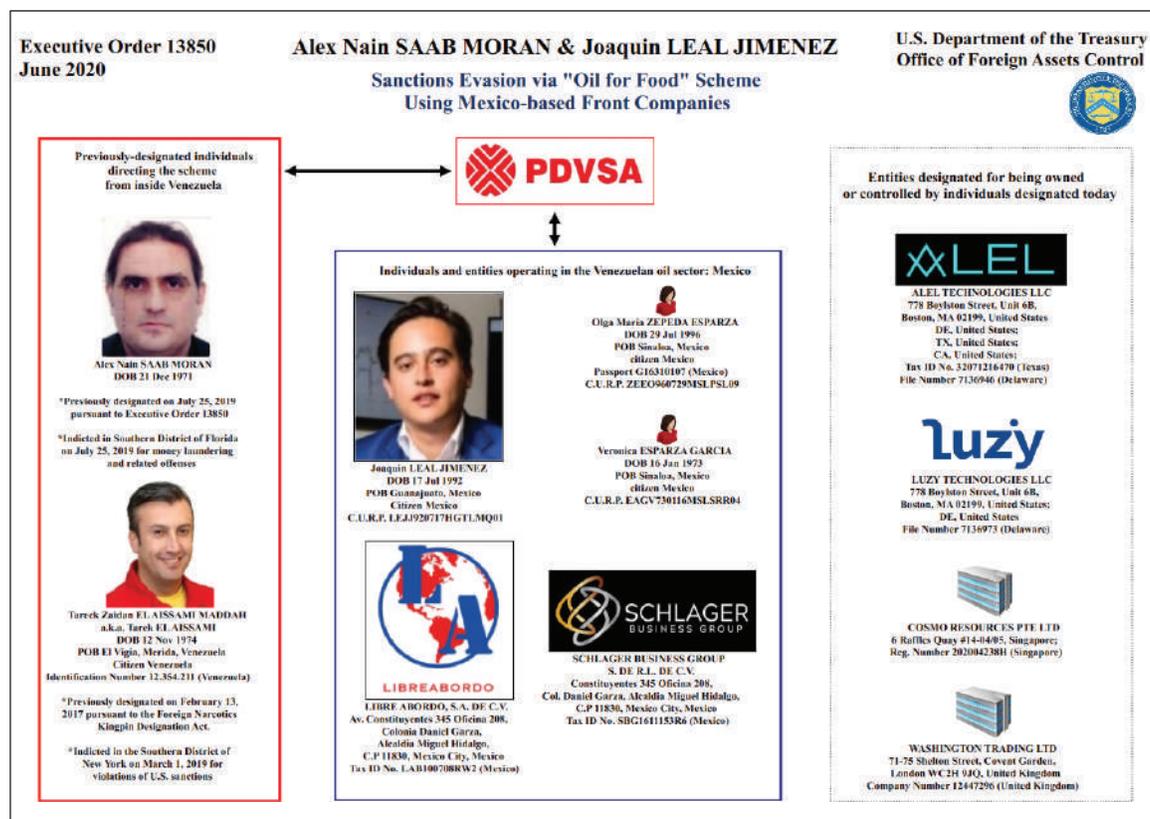


Figura No. 9
Relación entre PDVSA y las empresas comercializadoras mexicanas

CONCLUSIONES

El sector petrolero siempre ha estado expuesto a la corrupción producto de su naturaleza y definición. Sus amplios márgenes operativos e intensidad en capital crean fuertes incentivos para las irregularidades. Para tener una idea, un pozo en la Faja Petrolífera del Orinoco que cuesta unos USD 3 millones puede producir alrededor de 300.000 b/d, si cada barril se vende en USD 35 y el costo de producción es de menos de 10% del precio de venta, el margen bruto de 90% permitirá un repago de la inversión en menos de un año si no fuera por los impuestos.

Cap. 7

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Por otro lado, la naturaleza de alta sofisticación técnica del sector, aunada a una asimétrica distribución geográfica de las reservas petroleras, hace que los agentes económicos, atraídos por los amplios márgenes de este negocio, deseen tener acceso y control de las reservas, creando a su vez incentivos para la monopolización.

Es así como, en los lugares donde la propiedad de la tierra otorga derechos a los propietarios sobre los recursos en el subsuelo (como EE. UU.), los actores económicos tienen incentivos para adquirir o tener acceso a las tierras de manos de propietarios que carecen del conocimiento o medios para explotar dichos recursos, mientras que en lugares donde el Estado se reserva los derechos sobre los recursos del subsuelo (caso Venezuela), entonces el acceso a esos recursos es por la vía del control político (monopolio de Estado).

La naturaleza del negocio petrolero hace que cualquier empresa, pública o privada, esté expuesta a prácticas de corrupción. Es por ello que el establecimiento de incentivos correctos, regulaciones y controles independientes, internos y externos, estatales y privados; y un sistema judicial justo y eficiente que garantice el imperio de la ley, son claves para mitigar y controlar la corrupción.

En el caso de PDVSA, estos tres factores desaparecieron como consecuencia de una cadena de decisiones en serie que, como un efecto dominó, crearon los incentivos incorrectos, eliminaron o neutralizaron los mecanismos de control y regulación, y politizaron el sistema judicial (que ya era ineficiente), creando así las condiciones necesarias para que una de las mejores estatales petroleras del mundo se convirtiera en un centro de lavado de dinero en menos de veinte años.

Aunque el sector petrolero en Venezuela siempre ha sido un monopolio del Estado, la independencia de los poderes; los contratos petroleros; la estructura corporativa de PDVSA; la alineación de incentivos entre el Estado, las empresas petroleras y los trabajadores; así como un sistema judicial que mantenía cierta autonomía, permitieron que la corrupción en la empresa fuera mínima desde su creación en 1976. Los pocos casos de corrupción, como el escándalo del Fondo de Ahorros y Previsión de los Trabajadores de Maraven, eran detectados y corregidos oportunamente.

Sin embargo, con la llegada de Chávez al poder, se alteró todo el marco regulatorio que era el principal mecanismo de control (cambio de Constitución, de la LOH, de la Ley del BCV, etc.). El control político y económico, en un entorno de bonanza petrolera, permitió capturar todas las instituciones del Estado, eliminando así, su independencia. PDVSA fue exponencialmente politizada, diversificada lejos de su negocio medular y sobredimensionada.

Cabe destacar que 50% de los trabajadores con conocimiento y experiencia fueron despedidos en tan solo unos días y reemplazados con personal con limitada experiencia. El crecimiento exponencial y

descontrolado de la fuerza laboral, aunado a la voracidad de recursos por parte del Estado, limitaron los recursos disponibles para atraer y mantener personal capacitado, lo que generó ineficiencia y creó incentivos en los empleados para obtener una compensación adecuada por otras vías diferentes al salario.

En un esquema de poder centralizado en los altos cargos gerenciales, se crearon estímulos para escalar en la organización basados en méritos políticos y no técnicos. De esta manera, un gerente petrolero que gana menos de USD 50 al mes y está investido a su vez con la autoridad para aprobar la contratación de un pozo que vale USD 3 millones, en un sistema carente de controles y protegido por su fidelidad y nexos políticos, tiene todos los incentivos y condiciones necesarias para incurrir en prácticas de corrupción.

Además, el cambio de la LOH y como consecuencia de esto, la migración de contratos petroleros a empresas mixtas también tuvo un impacto importante en el detrimento del sector petrolero. De tal manera que, la ineficiencia de PDVSA en el manejo de los activos, unido a la estrangulación financiera por la vía impositiva y el control del flujo de caja, gracias a la mayoría accionaria de PDVSA, minimizó la participación de los socios dándole espacio a que la corrupción de PDVSA también permeara hacia las empresas mixtas.

La eliminación del sistema de pagos de PDVSA, convertido en un sistema manual y totalmente discrecional, junto a la flexibilización de los criterios técnicos-económicos de contratación, en un entorno de recursos limitados durante los períodos de caída de los precios del crudo o producto de la voracidad fiscal y parafiscal del Estado, crearon incentivos para que las empresas contratistas y socios de PDVSA buscaran obtener el pago de sus servicios o dividendos por medio del cabildeo o soborno.

La eliminación de los sistemas de reporte y rendición de cuentas a la AN, al Ministerio de Petróleo (mediante la unificación de los roles de ministro y presidente de PDVSA), a la SEC y al público en general al dejar de publicar los estados financieros auditados, aumentó la opacidad, y con ello, las oportunidades de prácticas de corrupción.

La reforma a la Ley del BCV en 2005, en un entorno de crecimiento de los precios del crudo (ingresos), abrió las puertas a un incremento exponencial de la corrupción en el país. Con la reforma, nacieron también instituciones como el Fonden y el Bandes que carecían de controles adecuados a la vez que administran cuantiosos recursos. En el año 2011, las contribuciones de PDVSA al Fonden y al desarrollo social (aportes parafiscales) alcanzaron el 35% de ingresos brutos de la empresa a nivel nacional, los aportes fiscales (regalías e impuestos) fueron 22%; dejando así un 43% restante administrado por la estatal petrolera, según se evidencia en los estados financieros auditados de PDVSA ese año.

De tal manera que las sanciones internacionales solo vinieron a crear estímulos adicionales que exacerbaban las prácticas de corrupción existentes en la empresa.

En tal sentido, el marco legal, la estructura corporativa, el contrato social entre políticos, administradores y empleados, así como el sistema judicial son los factores que definen la corrupción.

Por todo esto, eliminar la corrupción de PDVSA parece ser una tarea de amplias proporciones, pero no

Cap. 7

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

Cap. 7

PRÁCTICAS DE GOBERNANZA

QUE INCENTIVARON LA CORRUPCIÓN EN PDVSA

necesariamente imposible, especialmente considerando que la caída de casi 2 millones b/d de producción ocurrida antes de las sanciones (1998-2018), debería haber dejado una lección de las consecuencias del manejo ineficiente de una empresa como esta.

Tomando en cuenta que la corrupción entró y creció en PDVSA de lo externo hacia lo interno, muchos han considerado que, para revertir este proceso de corrupción, de igual forma se debe hacer de lo externo hacia lo interno; todo esto bajo el argumento de que si no hay un cambio de gobierno y en el marco regulatorio (legal) que permita un cambio en la estructura corporativa PDVSA, no se pueden hacer cambios a lo interno. Aunque este argumento es totalmente válido, la realidad histórica venezolana muestra que los acuerdos políticos en el país son de corta duración.

Así que, alternativamente, asumiendo que la dirigencia política entienda que se obtendrían mayores beneficios con una empresa eficiente y transparente que pueda aumentar la producción de petróleo, debería haber incentivos para permitir la reestructuración de PDVSA, aún en el marco vigente.

La reestructuración requeriría de una junta directiva profesional e independiente que goce de suficientes grados de libertad para implementarla. Implicaría también, la venta o transferencia de activos no petroleros, y con ellos, el personal asociado a esos activos, para así reducir el tamaño de la empresa a un nivel eficiente y controlable.

Adicionalmente, se requeriría de una reestructuración del esquema de compensación que permita la captación y retención de talentos, con una fuerza laboral despolitizada y profesional. También sería necesario retomar los sistemas de pagos automatizados a proveedores y profesionalizar los criterios de contratación. Asimismo, **es esencial retomar los mecanismos de rendición de cuentas a través de la publicación de, al menos, los estados financieros auditados. Este aumento de la transparencia beneficiaría a la dirigencia política y a la empresa, ya que eventualmente le permitiría atraer inversionistas.**

Como un paso adicional, estaría la reducción de la participación de PDVSA en los campos petroleros maduros y complejos, así como en todas las empresas mixtas dentro del marco legal vigente. Lo ideal sería reformar la LOH para permitir que la participación de PDVSA en las empresas mixtas fuera opcional y no mandatoria, según los intereses de la empresa. Esto eventualmente atraería inversionistas que aporten capital, tecnología y controles adicionales.

El hecho de que PDVSA haya logrado aumentar su producción de unos 300.000 b/d en menos de un año durante 2021 (pasando de 520.000 b/d en enero a unos 800.000 b/d en octubre), aun en el marco de las sanciones y con las mismas ineficiencias y sobredimensionamiento actual, es una muestra de que, con los cambios antes mencionados, se podría lograr un aumento importante de la producción y una reducción progresiva de la corrupción. Obviamente, si los cambios solo se limitan a PDVSA, simplemente se trasladaría el problema al resto de las instituciones (Fonden, Banes, BCV y Tesorería Nacional), pero PDVSA pudiera convertirse en un modelo de saneamiento para el resto de las instituciones. Bajo un escenario de flexibilización o eliminación de las sanciones, los resultados deberían ser mejores.

En resumen, la corrupción depende de factores endógenos y exógenos. Los últimos no se pueden controlar, pero los primeros requieren de un esquema de alineación de incentivos correctos que recompenen la eficiencia y honestidad, a la vez que penalicen a un alto precio las prácticas de corrupción.

PRÁCTICAS
DE GOBERNANZA
QUE INCENTIVARON
LA CORRUPCIÓN
EN PDVSA



TransparenciaVenezuela



@NoMasGuiso



nomasguiso



Transparencia Venezuela



TransparenciaVenezuela