

Barriles de Papel No. 147
Privatizar o no a Petróleos de Venezuela, S.A.
Ing. Diego J. Gonzalez Cruz

Antecedentes:

Fausto Masó, escritor, analista político y editor, tiene tiempo en su exitoso programa “Golpe a Golpe” promoviendo la necesidad de privatizar a la estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA). Al respecto, vale tener en cuenta lo siguiente sobre PDVSA:

La derogada Ley Orgánica que Reservó al Estado, la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, promulgada el 29 de agosto de 1975, en su Artículo 6to, Sección Segunda, creó a PDVSA:

...Artículo 6. - A los fines indicados en el artículo anterior, el Ejecutivo Nacional organizará la administración y gestión de las actividades reservadas, conforme a las siguientes bases:

... Segunda: atribuirá a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones de cualquiera de esas empresas.

... Quinta: a los fines de proveer a la empresa prevista en la base Segunda de recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional, las empresas operadoras constituidas conforme a las bases Primera, Tercera y Cuarta, según sea el caso, entregarán mensualmente a aquélla una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior...

Posteriormente, el 30 de agosto del mismo año, se constituye legalmente la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A. mediante Decreto No. 1123. Este Decreto ha sido reformado varias veces (1979, 1985, 1999, 2001 y 2002¹). PDVSA tenía como Misión “cumplir y ejecutar la política que dicta en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas (hoy Petróleo y Minería)”.

El 20 de diciembre de 1999 se proclama la nueva Constitución de la República y en su Artículo 303 dispone que la Nación conservará la totalidad de las acciones de PDVSA, no así las de sus filiales.

Por su parte, la Ley Orgánica de Hidrocarburos (2001, reformada en 2006) establece que:

Artículo 3. *Los yacimientos de hidrocarburos existentes en el territorio nacional, cualquiera que sea su naturaleza, incluidos aquéllos que se encuentren bajo el lecho del mar territorial, en la plataforma continental, en la zona económica exclusiva y dentro de las fronteras nacionales, pertenecen a la República y son bienes del dominio público, por lo tanto inalienables e imprescriptibles.*

De lo anterior queda claro que PDVSA *per se* no tiene acciones, pues estas son de la Nación. Así, PDVSA no tiene reservas de petróleo o gas natural, pues estas son de la Nación. La misma PDVSA reconoce en su página Web que “Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), es una empresa del Estado cuyo capital social es propiedad en un 100% de la República Bolivariana de Venezuela”²,

Veamos que potestades le da la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) a PDVSA y sus filiales:

¹ Decreto nuevos Estatutos de PDVSA (2002)

http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenu.tpl.html&newsid_obj_id=76&newsid_temas=6

² PDVSA y su capital social: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/5569/890.PDF>

Artículo 22. Las actividades primarias indicadas en el artículo 9 de esta Ley, serán realizadas por el Estado, ya directamente por el Ejecutivo Nacional o mediante empresas de su exclusiva propiedad. Igualmente podrá hacerlo mediante empresas donde tenga control de sus decisiones, por mantener una participación mayor del cincuenta por ciento (50%) del capital social, las cuales a los efectos de esta Ley se denominan empresas mixtas. Las empresas que se dediquen a la realización de actividades primarias serán empresas operadoras.

Artículo 23. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Petróleo, delimitará las áreas geográficas donde las empresas operadoras realizarán las actividades primarias. Dichas áreas, serán divididas en lotes con una superficie máxima de cien kilómetros cuadrados (100 km²).

Artículo 24. El Ejecutivo Nacional mediante Decreto podrá transferir a las empresas operadoras, el derecho al ejercicio de las actividades primarias. Asimismo, podrá transferirles la propiedad u otros derechos sobre bienes muebles o inmuebles del dominio privado de la República, requeridos para el eficiente ejercicio de tales actividades...

Artículo 27. El Ejecutivo Nacional podrá mediante Decreto en Consejo de Ministros, crear empresas de la exclusiva propiedad del Estado para realizar las actividades establecidas en esta Ley y adoptar para ellas las formas jurídicas que considere convenientes, incluida la de sociedad anónima con un solo socio.

Artículo 33: La constitución de empresas mixtas y las condiciones que regirán la realización de las actividades primarias, requerirán la aprobación previa de la Asamblea Nacional, a cuyo efecto el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Petróleo, deberá informarla de todas las circunstancias pertinentes a dicha constitución y condiciones, incluidas las ventajas especiales previstas a favor de la República.... Las empresas mixtas se regirán por la presente Ley y, en cada caso particular, por los términos y condiciones establecidos en el Acuerdo que conforme a la ley dicte la Asamblea Nacional, basado en el Informe que emita la Comisión Permanente de Energía y Minas, mediante el cual apruebe la creación de la respectiva empresa mixta en casos especiales y cuando así convenga al interés nacional. Supletoriamente se aplicarán las normas del Código de Comercio y las demás leyes que les fueran aplicables.

De los Artículos anteriores de la LOH se desprende que PDVSA y sus filiales solamente tienen del Estado el derecho de realizar las actividades que contempla la Ley, pero en ningún caso le da la propiedad sobre las mismas. Es el viejo término que se aplicó en el periodo concesionario: el Estado concede sus derechos: *hazlo tu por mi*, es decir: el “Estado Concedente”³, pero en ningún caso PDVSA y sus filiales tienen propiedad alguna de esos bienes, y por supuesto mucho menos de las reservas de petróleo y gas natural.

Lo anterior es determinante para no hablar de “privatización” de PDVSA, porque PDVSA no tiene nada de mayor valor que privatizar, en cualquier caso quien privatizaría sería el Estado, la República, la Nación sus bienes, pero que no se puede hacer porque lo impide un mandato constitucional, como lo señala el Artículo 12 de la misma, y el Artículo 3ro de la Ley Orgánica de Hidrocarburos que recoge el precepto Constitucional. Los recursos y reservas de hidrocarburos, que es lo de más valor de la actividad que se le ha asignado a PDVSA, es inalienable, es decir, no puede venderse o cederse de manera legal:

Artículo 12 Constitucional. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público.

³ El Estado concedente: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr19.pdf>

Artículo 3 LOH: Los yacimientos de hidrocarburos existentes en el territorio nacional, cualquiera que sea su naturaleza, incluidos aquéllos que se encuentren bajo el lecho del mar territorial, en la plataforma continental, en la zona económica exclusiva y dentro de las fronteras nacionales, pertenecen a la República y son bienes del dominio público, por lo tanto inalienables e imprescriptibles.

Lo que procede para rescatar a PDVSA y relanzar la Industria Petrolera Nacional (IPN):

Al final, lo que está detrás de la loable preocupación de Fausto Masó son tres elementos: 1) Resolver la difícil situación financiera y operacional de la estatal PDVSA, 2) Recuperar la IPN que es mucho más que PDVSA, y 3) Aprovechar el recurso hidrocarburo que tiene el país durante la “ventana del petróleo” de unos 25 años que tendrán de supremacía en la matriz energética mundial.

Entonces, el problema se plantea en términos de quién y cómo realizará la actividad que el Estado le delegará. La actividad de producción la realiza hoy la propia PDVSA, en lo que llama en sus Informes “Gestión Directa” o “Esfuerzo Propio” y en segundo término las Empresas Mixtas (EM)

Las Empresas Mixtas productoras de petróleo son 15 en el Occidente del país, 2 en las áreas tradicionales de Oriente, 4 en la División Costa Afuera, y 25 en el Campo Faja del Orinoco, para un total de 46 EM productoras de petróleo y 5 de gas natural libre (más detalles en nuestro Barriles de Papel No. 146⁴).

Las fuentes secundarias de la OPEP presentan para Venezuela una producción de petróleo de 2.369.000 b/d para noviembre 2015. De la producción de petróleo de Venezuela la estatal solo produce 1.234.300 b/d, es decir, el 52,1% de la producción, y las EM producen 1.134.770 b/d o el 47,9% de la producción. Más detalles en el Cuadro No.1:

Cuadro No. 1

Producción de Venezuela: PDVSA y Empresas Mixtas

REGION	PDVSA Oficial 2014, mb/d	% PDVSA Oficial, mb/d	Empresas Mixtas, mb/d	TOTAL VENEZUELA Oficial, mb/d	Total VENEZUELA Real al 15 11 2015 mb/d	PDVSA según OPEP 15 11 2015, mb/d	Empresas Mixtas según OPEP, mb/d
Oriente	829,6	47,02	16,6	865,7	1113,9	1097,3	16,6
Pdvsa Gas Oriente	19,5	1,11		19,5	26,2	26,2	
Costa Afuera			38,1	38,1	0,0		38,1
Occidente	452,1	25,62	298,2	750,3	607,0	308,8	298,2
Campo Faja	446,5	25,31	781,8	1228,3	599,5	182,3	781,8
N. D Campo Faja	16,7	0,95		16,7	22,4		
TOTAL	1764,4	100,00	1134,7	2899,1	2369	1234,3	1134,7
	60,9		39,1	100,0		52,1	47,9

Fuente: Informe PDVSA 2014, OPEP dic. 2015 y DJGC cálculos propios

Para reducir al mínimo las ineficiencias de PDVSA y garantizar el éxito de todas las oportunidades de producción “nueva” que se requiere, para garantizar la seguridad energética del país y aprovechar la “ventana del petróleo”, es necesario promover las figuras de Contratos de Producción Compartida (*Production Sharing Contracts*), bajo el esquema donde la Nación no tendrá que hacer inversiones ni gastos algunos, para convertir:

⁴ Barriles de Papel No. 146: <http://www.petroleum.com.ve/barrilesdepapel/>

- a. La deteriorada producción propia de PDVSA a Contratos de Producción Compartida (*Production Sharing Contracts*)
- b. Las actuales Empresas Mixtas a Contratos de Producción Compartida (*Production Sharing Contracts*) y
- c. Las Áreas nuevas manejarlas con la figura de Contratos de Producción Compartida (*Production Sharing Contracts*)

Entendemos que para que esta propuesta tenga éxito total se requiere reformar la Ley Orgánica de Hidrocarburos y ampliarla a lo que al final será la Ley de Energías Fósiles y Energías Renovables, que hemos propuesto y estamos preparando para su discusión. Mientras tanto, sin modificar la LOH y con mucha voluntad política, se podría maximizar la actividad de las Empresas Mixtas, transfiriéndole cada vez más la actividad operacional ineficiente que realiza PDVSA. Tenemos a la orden los detalles para producir estos cambios.

Que son los Contratos Petroleros:

Los Contratos petroleros, para establecer la relación entre el propietario del recurso (La Nación - los ciudadanos, la República, el Estado) y los particulares, dos formas básicas y a la vez estas tienen muchas formas y combinaciones, pero de lo que se trata al final es de cómo se distribuyen la renta y como son tratados los costos (inversiones, gastos e impuestos). Todos tienen sus ventajas y desventajas para ambas partes:

- a. **Las Concesiones petroleras y Licencias**, estas últimas en Venezuela para el caso de las áreas de gas libre. En la literatura especializada se denominan Sistemas de Regalías e Impuestos. Le otorgan al particular el derecho exclusivo a explotar y comercializar el recurso, con la sola obligación de cumplir con las leyes y pagar las regalías y los impuestos. Estas las puede otorgar el propietario del recurso directamente o por Rondas. En estas el particular corre con todos los riesgos y beneficios, mientras que el dueño del recurso corre con los beneficios de regalías e impuestos en función de la producción y los precios. El tema de los precios para calcular los ingresos del propietario son un “*issue*” bastante complejo
- b. **Las Empresas Conjuntas o Mixtas (*Joint Ventures*)**. Estas asociaciones tienen cuatro formas básicas:
 - **Los Acuerdos de Servicios, Convenios Operativos o Contratos Técnicos**, prácticamente no tienen riesgo para el particular, y si todos los riesgos para el dueño del recurso, el cual le paga un monto (*fee*) al particular, que se acuerda con fórmulas complejas por producirle el petróleo y el gas natural que le entrega totalmente al dueño del recurso. Hay acuerdos técnico-económicos sobre la actividad exploratoria, las inversiones y gastos para explotar los hidrocarburos, y sobre qué bases se va a pagar el barril de petróleo y el pie cúbico de gas natural producidos. En Venezuela entre 1992 y 1997 se firmaron 33 convenios operativos en tres rondas con un total de 53 empresas de 14 países. También pueden ser contratos para prestar servicios de investigación y adiestramiento a la empresa estatal
 - **Los Contratos de Ganancias y/o Producción compartidas (*Profit Sharing Contracts y/o Production Sharing Agreements*)**. En los primeros las partes comparten las inversiones, los gastos y las ganancias netas; y en los segundos el dueño del recurso no participa en las inversiones ni en los gastos, solo en las ganancias después que el particular deduce todos sus costos y gastos. Sobre la distribución de las regalías e impuestos hay discusión. En Venezuela entre 1995 y 1997 se aprobaron cuatro Asociaciones Estratégicas en el campo Faja del Orinoco, bajo la figura de *Profit*

Sharing Contracts, con porcentajes para la Nación entre 30% y 49,9%. Estos Contratos tienen varias características:

- El particular trabaja bajo la supervisión de la empresa estatal o del Ente Regulador
 - Si el particular hace todos los aportes iniciales, cuando la asociación alcanza la fase de producción el particular puede comenzar a recuperar sus gastos en función de los porcentajes acordados. En la literatura esto se denomina el costo del petróleo ("*cost oil*"), y quedara especificada en el acuerdo de asociación en función de los porcentajes acordados en el contrato
 - El balance de la producción disponible, llamada la ganancia neta ("*profit oil*") después que el particular recupera sus costos, es la que finalmente se va a distribuir
- **Los Contratos de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas.** En esta modalidad el particular corre con los riesgos de exploración. Si no consigue hidrocarburos devolverá la asignación, y el propietario no tiene obligación alguna de resarcirle esos gastos. Si tiene éxito el propietario si le reconocerá los gastos exploratorios. En Venezuela en 1996 se obtuvo oferta por 8 de las 10 áreas licitadas bajo la figura de PDVSA a través de su filial CVP podía participar hasta en un 35 % de la sociedad que se formara para desarrollar los campos y comercializar los hidrocarburos.

Un Estudio del *Oxford Institute for Energy Studies*⁵, analizó un total de 268 de estos Contratos firmados por 74 países; es decir que hay una amplia experiencia en estos tipos de Contratos. Más recientemente la Reforma Energética de México y el desarrollo del Pre-Salt de Brasil contemplan la figura de los *Production Sharing Agreements*

Resumiendo, en Venezuela la relación entre el propietario del recurso (La Nación, la República, el Estado) y los particulares ha pasado por todas las formas que se utilizan en el mundo. Desde las Concesiones (1865 a 1975), pasando por los Contratos de Servicios (1967 y 1976), por los Convenios Operativos (1992-1997), las Asociaciones Estratégicas y de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas (1996-2005), las Licencias de Gas (2001) y las actuales Empresas Mixtas (2006-).

La discusión planteada para Venezuela en este momento es decidirse por los *Production Sharing Agreements*, bajo la figura que el propietario del recurso no haga inversiones ni gastos, y no hablar de "privatización" de la estatal, ya que no es necesario, porque esta como operadora, en una política de Apertura se disolverá sola, porque no tendrá el *know-how*, las tecnologías y el capital para salir adelante. Lo más importante que es el *know-how*, es decir el conocimiento-los recursos humanos especializados, al ocurrir la Apertura las cientos de empresas que vendrán al país le pagarán a su personal salarios y beneficios internacionales para hacer atractiva su venida a Venezuela, cosa que por razones obvias no podrá hacer la estatal, y eventualmente su mejor personal ira migrando a las empresas particulares.

Para comenzar el Ministerio de Petróleo y Minería debe solicitar las áreas producidas ineficientemente por PDVSA, así como las áreas inactivas, para que esta las devuelva al Estado Concedente, para ir preparando las Rondas para su otorgamiento a los particulares, labor que luego desarrollará el Ente Regulador de los Hidrocarburos a crearse.

Insistimos, PDVSA puede quedar solo como una buena administradora de los recursos de la Nación, es decir de los ciudadanos, en la firma y supervisión de los Contratos de Producción

⁵ Kirsten Bindemann (1999). *Production-Sharing Agreements: An Economic Analysis*, Oxford Institute for Energy Studies

Compartida, con un personal muy pequeño y especializado en la administración de estos contratos.

NOTA FINAL:

- a. Es necesario ir eliminando del vocabulario cotidiano: “Los activos de PDVSA”, “la producción de petróleo de Venezuela como de PDVSA”, “PDVSA es del Pueblo”
- b. Aclarar que PDVSA solo tiene dos instancias legales para actuar: la Constitución y la Ley Orgánica de Hidrocarburos, cualquier otra instancia es ilegal.

Caracas, 15 de febrero de 2016

Diego J. González Cruz, PE.
Senior Associate E&P and Natural Gas
GBC Global Business Consultants (www.gbc-laa.com)

Ex Presidente del Centro de Orientación en Energía (COENER)
Coordinador del Centro de Estudios de Energía de Venezuela (CEEV) de CEDICE-
Libertad

gonzalezdw@gmail.com ; <http://coener2010.blogspot.com/> ;
<http://cedice.org.ve/category/politicas-publicas/centro-de-est-energia-venezuela/>
<http://www.petroleum.com.ve/barrilesdepapel/>

Telf. Celular +58 416 605 8299
Telf. Oficina +58 212 267 1687
