

## Institucionalidad petrolera en Venezuela de 1959 a 1963: entre continuidades y discontinuidades

GREGORIO DARWICH OSORIO\* pp. 35-58

### Resumen

El siglo XX venezolano fue, entre muchas otras consideraciones, siglo de la institucionalidad petrolera que dejó lejano al país de traficantes de concesiones y de arreglos petroleros discrecionales. En este artículo examinamos el período de 1959 a 1963, que tuvo una influencia particular en la evolución de esa institucionalidad por el surgimiento de patrones petroleros que tuvieron una relación de continuidad y ciertas discontinuidades respecto a los patrones precedentes.

### Palabras clave

Instituciones / Historia petrolera / Estado venezolano

### Abstract

Among other things, the Venezuelan twentieth century was the century of the oil institutionalidad that took the country away from oil lease traders and discretionary oil agreements. This article examines the period between 1959 and 1963, which had a particular influence on the evolution of that institutionalidad due to the emergence of oil patterns that had a relationship of continuity as well as some disruptions with regard to previous patterns.

### Key words

Institutions / Oil history / Venezuelan state

---

\* Profesor del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, Universidad Central de Venezuela. gregorio.darwich@gmail.com

### Introducción

Es importante estudiar el surgimiento y consolidación de la institucionalidad petrolera venezolana en la etapa concesionaria para profundizar en un caso paradigmático que fue eficaz en el establecimiento del patrón institucional de control y fiscalización de las compañías petroleras.

Este artículo se basa en avances de investigación de la línea temática sobre institucionalidad petrolera venezolana en la etapa concesionaria. En un análisis anterior (Darwich, 2005) revisamos el ciclo que va del año 1917, que marca el comienzo de la exportación petrolera nacional, hasta 1957, último año del régimen militar y preámbulo de un ciclo de cambios en la política petrolera iniciados en 1958 y que tuvo continuidades y rupturas con la institucionalidad precedente. En las cuatro décadas de ese período se abrió camino para reemplazar las potestades, privilegios y condiciones ventajosas que tenían intereses particulares en los negocios petroleros nacionales, por instituciones que estructuraron las relaciones entre el Estado y las concesionarias bajo las leyes de hidrocarburos, los reglamentos de esas leyes y los organismos que de ellas surgieron.

Desde la inaugural Ley de Hidrocarburos de 1920 el Estado venezolano transitó una senda que dio paso al establecimiento del patrón institucional de control y fiscalización de las compañías. Es reconocido que la Ley de Hidrocarburos de 1943 tuvo un rol fundamental en el largo plazo institucional petrolero venezolano del siglo XX. Del mismo modo, la primera Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942 y las reformas impositivas de 1948 y 1958 constituyeron arreglos institucionales que favorecieron la repartición equitativa de los beneficios petroleros entre el Estado y las compañías. En el marco de esa institucionalización, en 1930 se creó en el Ministerio de Fomento el Servicio Técnico de Hidrocarburos; este fue sustituido en 1943 por la Oficina Técnica de Hidrocarburos, la cual en 1951 pasó a formar parte del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que funcionó como dependencia sociotécnica del patrón institucional de control de las actividades petroleras de las compañías.

En medio de la consolidación del discurso petrolero nacionalista, que se manifestó abiertamente después de la finalización del régimen gomecista, en el período denominado «el Trienio» —1945 a 1948— se impulsaron cambios de la política petrolera que crearon incentivos para la continuidad de la institucionalidad en ese sector. La fundación del Ministerio de Minas e Hidrocarburos en 1950 dio continuidad a las tareas técnicas, administrativas y fiscales de control petrolero, igualmente a los programas de formación y profesionalización de funcionarios y a la formulación de estrategias petroleras apoyadas en leyes, decretos, y reglamentos que sustentaban a la institucionalidad petrolera estatal venezolana.

En este artículo examinaremos el período de 1959 a 1963, que tuvo una influencia particular en la evolución de la institucionalidad petrolera local por el surgimiento de algunos patrones petroleros novedosos, que tenían una relación de continuidad, y en algunos casos de discontinuidad, con la institucionalidad precedente.

El tipo de exploración que realizaremos sugiere inicialmente examinar algunas nociones sobre las instituciones y patrones institucionalizados que sirvan de marco referencial conceptual. Consecutivamente, en los dos puntos siguientes se presenta una panorámica general de la coyuntura petrolera internacional y doméstica para captar la dinámica compleja articulada al patrón petrolero venezolano de inicios de los años sesenta. Posteriormente se presenta un análisis de la evolución de ese patrón en el contexto de la política petrolera conocida como «el Pentágono en Acción», y a continuación se resume el entramado de operaciones técnicas, fiscales y legales que lo reproducen. Las reflexiones finales sintetizan en tres aspectos centrales la exploración realizada.

### **Patrones institucionalizados como fenómeno de estudio**

Para profundizar en la evolución de la institucionalidad petrolera local es pertinente explorar algunos conceptos desarrollados en el campo que estudia las instituciones.<sup>1</sup> Esa es una indagación compleja si se subraya que la noción tiene diversos significados. Por ejemplo, unos autores asocian las instituciones con reglas y normas que regulan las prácticas sociales de individuos y grupos, otros con modos culturales que estructuran hábitos y costumbres. Algunos las vinculan con organizaciones públicas o privadas, mientras que otros las relacionan con legados históricos y, entre tanto, otros más las fusionan con reglas para la conducción de asuntos económicos, políticos, religiosos y profesionales. Esas acepciones hacen visible la idea señalada por los autores en el sentido de que no existe una definición unánimemente admitida (Ayala Espino, 2000) sino, antes bien, una variedad conceptual como hecho notable (Jepperson, 1999).

Entre tanto, en las últimas décadas surgieron tantos conceptos de institución como ramas se considera están divididas las ciencias sociales (DiMaggio y Powell, 1999; Romero, 1999). Aún teniendo en cuenta las diversas visiones es factible identificar en las nociones contemporáneas aspectos generales que son funcionales a nuestra investigación: la perspectiva que sugiere que las instituciones constituyen reglas de juego que estructuran las interacciones sociales; el punto de vista que explica el cambio institucional en el marco de la evolución de la sociedad; la representación de las instituciones como procedimientos

---

<sup>1</sup> Para un recorrido de la cuestión institucional desde la perspectiva del nuevo institucionalismo véase Powell y DiMaggio, 1999; revítese en Ayala Espino (2000) la evolución del neoconstitucionalismo económico y en North (1993) véase la relación entre el desempeño económico y las instituciones.

que se repiten durante períodos prolongados; la idea que diferencia las instituciones de las organizaciones, y los argumentos que establecen que la construcción institucional se forja en tensión entre actores sociales con diversos intereses (Ayala Espino, 2000; Jepperson, 1999; North, 1993).

Ahora bien, basados en los trabajos de L.R. Jepperson (1999), es posible definir la institución como un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad. Su razonamiento considera que «las instituciones son aquellos patrones sociales que, cuando se reproducen crónicamente, le deben su supervivencia a un proceso social autoactivado» (citado por Romero, 1999:14). Razona que un patrón está institucionalizado cuando obedece a procedimientos reproductivos rutinarios que lo sustentan. Por tanto, «una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular» (Jepperson, 1999:194). De acuerdo con ese razonamiento, según Jepperson un patrón social institucionalizado se activa en una secuencia de procesos rutinarios y se impulsa a través de un conjunto de controles socialmente construidos, con recompensas y sanciones que regulan las desviaciones de ese patrón.

Desde otro énfasis, C.D. North (1993:7) subraya que el presente y el futuro de una sociedad están conectados al pasado «por obra de la continuidad de las instituciones». Llama la atención acerca de entenderlas como construcciones históricas conforme las sociedades evolucionaron de las tradiciones y costumbres no escritas a leyes escritas. Por su parte, J. Ayala Espino (2000:71) hace referencia a explicarlas en el largo plazo, pues en los períodos de larga duración se puede evaluar su papel para «inhibir o favorecer el desarrollo».

De esas orientaciones conceptuales derivan, cuando menos, tres aspectos concretos para el análisis. Uno refiere a la comprensión de la evolución petrolera venezolana como resultado de la implantación de un patrón institucional de control fiscal, técnico y legal de las compañías petroleras trasnacionales. Otro indica, en consecuencia, que es viable indagar cómo se reprodujo históricamente ese patrón a través de una trayectoria de continuidades y discontinuidades. Y otro alude a resaltar la importancia que tuvo en la institucionalización petrolera local la reiteración a lo largo del tiempo de los procesos sociotécnicos de control y fiscalización de las concesionarias.

### **El poder supremo de las compañías petroleras**

En el libro *La política petrolera*, su autor, Robert Engler (1966), interpreta que en la primera mitad del siglo XX la industria petrolera mundial, en particular la norteamericana, disfrutó de un poder casi omnímodo. El ejercicio de ese poder dejó tras de sí una historia fecunda en sucesos mundiales que forman un todo en la pretensión de los países industrializados de controlar las cuencas petrolíferas más productivas del planeta: el gran trofeo de la Primera Guerra Mundial fue pretender el control de campos ricos en petróleo

de Bakú y Grozny en Rusia, dice Harvey O'Connor (1962). Inglaterra logró el dominio de la totalidad de la producción petrolera de Irán a través de una compañía de su propiedad, la Anglo-Iranian, conocida mundialmente como la British Petroleum Company, que tenía una concesión que abarcaba casi todo ese país y era propietaria de la mayor refinería del mundo (ibíd.). Por su lado, los sucesivos Gobiernos de Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX incentivaron las compañías petroleras de esa nación a buscar hidrocarburos en todos los rincones de la Tierra, proporcionándoles apoyo político y militar para proteger sus inversiones (Engler, 1966).

Como tal, esa acotada precisión inicial de la relación entre el petróleo y las realidades geopolíticas de los grandes países enmarca apropiadamente las características más llamativas de la realidad petrolera de inicios de los años sesenta, en plena Guerra Fría.

#### **Un mercado petrolero polarizado**

En 1960 la industria petrolera mundial dispuso de aproximadamente tres mil taladros, la mitad en Estados Unidos, que produjeron veinte millones de barriles diarios. Ese año continuó la tendencia de incremento de la demanda intercontinental de hidrocarburos a razón de un millón de barriles diarios y de ascenso de la producción a una tasa promedio anual de entre un 5 y un 7 por ciento (Memoria del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, 1960).<sup>2</sup> A su vez, en los inicios de los años sesenta el mercado petrolero internacional exhibía las cualidades sobresalientes de un escenario polarizado en varios aspectos peculiares.

Estados Unidos era el mayor consumidor de petróleo, al captar alrededor del 45 por ciento de la demanda mundial; si se incluye el consumo de Canadá se deriva que América del Norte consumía cerca del 50 por ciento del petróleo producido globalmente. Dos áreas del mundo conformadas por los países del Medio Oriente en el Golfo Pérsico y por Venezuela en el Mar Caribe concentraban el 90 por ciento de las exportaciones petroleras intercontinentales y centralizaban el 70 por ciento de las reservas universales de petróleo. Siete países producían el 75 por ciento del petróleo mundial y cerca de la mitad de la carga marítima internacional transportaba hidrocarburos (Memorias MMH, 1960, 1961, 1962). Y siete compañías petroleras ejercían su dominio en los mercados mundiales de petróleo del hemisferio occidental. Esta última era una particularidad esencial de la industria petrolera internacional en ese tiempo.

#### **Gobierno mundial petrolero**

La industria petrolera mundial de mitad del siglo XX se estructuró en torno a compañías que integraron todas las fases del proceso petrolero, desde el pozo al consumidor, y que

---

<sup>2</sup> En adelante se empleará MMH como abreviatura de Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

tenían la capacidad empresarial para trabajar en cualquier país exportador neto de hidrocarburos. A esa caracterización hay que agregar dos aspectos incontrovertibles.

Uno consiste en el acuerdo al que se ajustaron, en los años veinte, siete de las compañías petroleras más importantes del mundo, denominadas «las Siete Hermanas», para tener bajo su control el 90 por ciento de la producción petrolera del hemisferio occidental y la mayor parte de la refinación, del sistema de oleoductos y de la distribución internacional (O'Connor, 1962).<sup>3</sup> Aun después de su progresiva disolución en los años cincuenta, ese cartel petrolero mantuvo vigencia al conformar consorcios que se repartieron las concesiones petroleras del mundo (Mommer, 1988).

Como consecuencia de esa supremacía, los precios del crudo tuvieron limitadas oportunidades de estar sometidos efectivamente a las reales condiciones del mercado (Zakariya, 1977), ya que las compañías los fijaban sin consultar a los Gobiernos de los países productores y otorgaban descuentos por debajo de las estimaciones oficiales establecidas (Mommer, 1988; Tugwell, 1977). Ese predominio supuso para las compañías extraordinarias ganancias.

Pero la preponderancia del cartel se encaminó más allá de los intereses económicos corporativos. En este punto surge el otro aspecto llamativo. Este es el de la estrecha colaboración de las cancillerías de los países industrializados con las compañías del cartel para actuar conjuntamente en los planes de seguridad energética de los grandes países (Mommer, 1988; O'Connor, 1962). En medio de esa asociación, las compañías concentraron un poder político de orden mundial (Engler, 1966). Estas cuestiones hacen más nítida la comprensión de la coyuntura petrolera mundial de comienzos de los años sesenta.

### **Semblanza petrolera internacional**

En los inicios de los años sesenta el mercado petrolero intercontinental estaba saturado de hidrocarburos, con un exceso de oferta sobre la demanda petrolera, estimada en 1958 en 5 millones de barriles diarios, y en medio de un contexto global atravesado por circunstancias petroleras y geopolíticas de diverso orden, desplegadas desde la década anterior.

Se había recuperado la Unión Soviética como productor de escala mundial, se unieron Abu Dhabi y Libia al reducido mapa mundial de exportadores netos de hidrocarburos, se reportaron descubrimientos de grandes yacimientos en Irán, Venezuela, Indonesia, el Sahara y la URSS, y en varios países del Medio Oriente se lograron récords en los niveles de producción (Memorias MMH, 1958, 1960, 1961, 1962).

---

<sup>3</sup> Bernard Mommer (2003:147) apunta que en EE. UU. la fragmentación de la propiedad territorial privada y la legislación antimonopólica dificultaron ejercer ese control.

El establecimiento en EE. UU. en 1957 de un programa voluntario de restricción de las importaciones de hidrocarburos reforzó los factores que tendían a elevar la sobreoferta petrolera global. A su vez, las ofensivas nacionalistas emprendidas en Irak con el intento de nacionalización de la industria petrolera en 1951, y en Egipto en 1956 con la nacionalización del canal de Suez, presionaron para que los inventarios de hidrocarburos tomaran un rumbo por todo lo alto, una vez resueltos esos conflictos. En Venezuela, en diciembre de 1958 se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta, suscitando expectativas en los países productores y preocupación en las casas matrices de las petroleras (Mayobre, 2005; Mommer, 1988; O'Connor, 1962).

En medio de esas situaciones, en agosto de 1959 las compañías productoras rebajaron los precios de las cotizaciones del petróleo del Medio Oriente para enfrentar las consecuencias de la sobreproducción de hidrocarburos. La rebaja, que osciló entre 4 y 14 centavos de dólar, no fue consultada con los países productores a pesar del impacto que iba a tener en sus ingresos fiscales. No era una medida excepcional, si se tiene en cuenta que las compañías adoptaban unilateralmente las decisiones sobre los precios en el mercado petrolero internacional.

Hoy sabemos que a raíz de esa rebaja se generaron acontecimientos que en la década de los setenta hicieron naufragar el predominio de las concesionarias sobre la fijación de los precios. No se imaginaron las compañías que en el Congreso Panarábigo celebrado en el Cairo en 1959, al cual fueron invitados países no árabes como Irán y Venezuela,<sup>4</sup> se iba a firmar un pacto de caballeros que establecería una comisión permanente de consulta para evaluar la marcha de sus asuntos petroleros. Así, inmediatamente después de la baja de los precios, los signatarios del pacto se reunieron en Bagdad, en septiembre de 1960, para acordar una respuesta conjunta a las compañías. Del encuentro surgió la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), con la participación de Irak, Irán, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela, que en conjunto movilizaban el 88 por ciento del comercio internacional de hidrocarburos y producían el 40 por ciento del petróleo global (Betancourt, 1978; Mayobre, 2005; Mommer, 1988; Pérez Alfonso, 1967).

### **Un país petrolero de resonancia global**

A finales de la década de los cincuenta la exportación petrolera venezolana tenía cuatro décadas de actividad. Pasó de 121.000 barriles diarios de petróleo en 1917 a 2.596.763 en 1958. Ese petróleo se bombeó de cientos de campos petroleros, algunos clasificados como «gigantescos», en particular el del campo Costanero de Bolívar en la rivera occidental de la

---

<sup>4</sup> Los países árabes que asistieron fueron la República Árabe Unida, Kuwait y un representante de la Liga Árabe.

cuenca del Lago de Maracaibo. Este reservorio aportó casi tres cuartas partes del total del petróleo producido en el país por medio de pozos que en 1959 tenían un promedio de producción de 1.718.927 barriles diarios. Era uno de los tres más prolíficos reservorios petrolíferos del mundo (Martínez, 1970; Memoria MMH, 1959).<sup>5</sup>

En la historia intercontinental petrolera de ese tiempo, Venezuela tenía especial trascendencia. Satisfacía un tercio de la demanda mundial (el 29,3 por ciento), por tanto era el primer exportador del mundo, a la vez que aportaba una décima parte de hidrocarburos a la producción mundial (el 13,6 por ciento), por lo que ocupaba el tercer lugar entre los países de mayor producción petrolera global; e igualmente almacenaba el 6 por ciento de las reservas internacionales, lo que la ubicaba como el séptimo país en importancia por la magnitud de sus reservas. Además, su potencial como fuente de energía se vislumbraba prometedor, ya que sólo el 17,3 por ciento de la cuenca petrolífera venezolana se hallaba en concesión (Memoria MMH, 1958).

En 1960 la industria petrolera localizada en el país se estructuraba en torno a veintinueve compañías extranjeras que exploraban y explotaban más de cinco millones de hectáreas en concesión. Se localizaban allí 21.896 pozos petroleros, de los cuales el 45 por ciento estaba en producción.<sup>6</sup> A través de las concesionarias el país accedió a la tecnología y a los procesos organizacionales de punta de las compañías matrices, incluyendo ejecutivos y técnicos que acumulaban un conocimiento experto. Todo un bagaje técnico y organizacional experimentado que se puso a prueba en la construcción de plataformas de perforación y extracción, y en la recuperación secundaria de petróleo por medio de la inyección de vapor con métodos que estaban a la vanguardia de las innovaciones petroleras mundiales (Barberii, 1997; Martínez, 1970).

Reunían las empresas los más avanzados equipos de exploración y producción petrolera, y concentraban una cadena de instalaciones en el país y en las islas de Aruba y Curazao. Esa red incluía 15 refinerías en el país que procesaban un millón de barriles diarios; la de Amuay de la Creole y Cardón de la Shell en el estado Falcón eran las de mayor capacidad. Existían 33 centros de distribución de gasolina, kerosén, diesel, gasóleo y asfalto; también 1.941 estaciones expendedoras de gasolina y un sistema de oleoductos de 7.500 kilómetros de tuberías y otro de gasoductos de 17.000 kilómetros. Una flota petrolera de 25 tanqueros bajo bandera venezolana y 6 gabarras con denominaciones que denotan una particularidad local: Esso-Maracaibo, Esso-Caracas o Shell-Naiguatá. Igualmente 20 terminales de embarque para la exportación petrolera con equipamiento para la

---

<sup>5</sup> En 1966 se reportó la existencia de cuarenta y cuatro campos petroleros gigantescos en Venezuela, la mitad de los cuales se localizaba en el campo Costanero de Bolívar. Véase Martínez, 1970:14.

<sup>6</sup> Conviene observar que en 1996 estaban en producción catorce mil pozos (Martínez, 1997).

recepción, el almacenamiento de ochenta millones de barriles, y el aforo, muestreo y carga de los tanqueros. El Terminal de Puerto Miranda en el Lago de Maracaibo era uno de los más modernos del mundo. A la vez, también se contaba con medio centenar de plantas de inyección de gas, de agua y de producción de gasolina natural y gas líquido (Memoria MMH, 1960).

Con esa estructura industrial, que empleó en 1960 a 40.629 personas, se exportó ese año a EE. UU. el 44,56 por ciento del petróleo producido, a Canadá el 9,99 por ciento y a Europa Occidental el 20,8 por ciento. Igualmente, el 10,64 por ciento se despachó a Suramérica, el 10,92 por ciento a Centroamérica y las Antillas, y el 3,21 por ciento se envió a diversos países asiáticos y africanos (ibíd.).

Esos datos hacen evidente que a finales de la década de los cincuenta la industria petrolera localizada en el país había alcanzado las proporciones de un complejo empresarial de grandes capacidades tecnológicas y organizacionales, capitaneado por gigantes emporios petroleros globales. En particular por tres compañías que eran emblemáticas en el comercio mundial de hidrocarburos, tanto por el dominio que tenían de las fuentes petrolíferas del mundo, como por sus prácticas expertas en la producción petrolera: la Standard Oil Company, cuya subsidiaria venezolana era la Creole Petroleum; la Royal Dutch-Shell, que en el país correspondía a la Shell, y la Gulf Oil Corporation, denominada localmente la Mene Grande. Esas petroleras llegaron a concentrar dos tercios de las concesiones petroleras vigentes y exportaron más del 70 por ciento de la producción petrolera venezolana (Memorias MMH, 1959, 1960).

Para las casas matrices las actividades petroleras que desarrollaban en el país eran fundamentales. La Standard Oil Company transformó a la Creole-Venezuela en su empresa más importante fuera de EE. UU., un tercio de sus beneficios provenían de esa subsidiaria (Barberii, 1997; O'Connor, 1962). También la Shell-Venezuela era primordial para la Royal Dutch-Shell: alrededor de la mitad del petróleo que produjo mundialmente se originó de sus operaciones en el país. Como quiera que sea, el flujo petrolero venezolano reportó grandes ganancias a las concesionarias. En 1956 la mitad de los beneficios obtenidos por las inversiones extranjeras en América Latina provenían del país, según registró la Cepal en su informe de ese año (citado por Betancourt, 1978). En ese tiempo las empresas concesionarias alcanzaron beneficios cercanos al 40 por ciento: «es decir equivalentes a las dos quintas partes del capital fijo invertido» (Pérez Alfonso, 1961:31).<sup>7</sup> Era, pues, Venezuela un mercado privilegiado para hacer inversiones petroleras.

Ahora bien, dos acontecimientos marcaron la coyuntura petrolera venezolana iniciada en 1959. Uno es afín al retorno del partido Acción Democrática (AD) y de Juan Pablo

<sup>7</sup> Datos de las ganancias obtenidas por las petroleras en Venezuela pueden consultarse en Pérez Alfonso, 1961, 1967.

Pérez Alfonzo a las funciones de gobierno en 1959, que dio continuidad a la política petrolera del lapso de 1945 a 1948, denominado el Trienio. Y otro constituye una suerte de encadenamiento de hechos del mercado petrolero internacional y local que condicionaron las relaciones entre el Estado venezolano y las concesionarias incluso hasta la nacionalización petrolera. La consideración de esos temas ayuda a explorar factores de diverso orden presentes en el escenario petrolero local de inicios de los años sesenta.

### **Reformas petroleras del Trienio y el rol de Pérez Alfonzo**

Siempre se resalta la influencia de Pérez Alfonzo en el diseño de la política petrolera venezolana en el período conocido como el «Trienio 1945 a 1948», y luego entre 1959 y 1963. Sus argumentos en la Cámara de Diputados acerca de la Ley de Hidrocarburos sancionada en 1943 hicieron visible que germinaba en él un entusiasmo por conocer todos los aspectos del negocio petrolero, que se intensificó durante su exilio en México, donde investigó la experiencia petrolera de ese país (Mayobre, 2005; Vallenilla, 1975). Su condición de experto petrolero lo llevó a constituirse en los años sesenta en portavoz nacional en esos asuntos. Por ese especial conocimiento, Luis Vallenilla (1975:162) caracterizó la etapa petrolera venezolana iniciada en 1959 como «la era de Pérez Alfonzo».<sup>8</sup>

Para aquilatar su rol en la definición de la política petrolera venezolana en el Trienio y en el lapso de 1959 a 1963 hay que resaltar su empeño en profundizar el discurso petrolero nacionalista que había calado abiertamente, a partir de la finalización del régimen gomecista, en grupos políticos con representación en el Congreso Nacional, en sectores intelectuales, sindicales y universitarios y en la naciente fracción de expertos petroleros locales.<sup>9</sup> Esos sectores, con sus encuentros y desencuentros, tenían en común un mayor o menor empeño, según los casos, en la defensa del petróleo venezolano, para enfrentar lo que apreciaban como prácticas colonialistas y monopólicas de las concesionarias.

Siendo el Trienio tiempo de cambio social y político (Caballero, 1998), fue también tiempo de impulso de una política petrolera que buscaba conquistar mejores posiciones para el Estado en su relación con las concesionarias, y que demandaba atraer la voluntad de sectores de la sociedad a favor de una política petrolera de defensa del petróleo nacional.<sup>10</sup> Cinco fueron las acciones adelantadas: el principio de no otorgar nuevas concesiones; la vigilancia de la participación de la nación en las ganancias petroleras, que derivó en el reparto de las utilidades en un esquema conocido como el *fifty-fifty*; la defensa y conser-

<sup>8</sup> Por cierto, Vallenilla (1975:163) apunta al mismo tiempo que algunas de las políticas petroleras de Pérez Alfonzo contribuyeron al «progresivo debilitamiento» de la industria petrolera.

<sup>9</sup> Jesús Puerta (1988) sugiere que en el Trienio se estructuró un pensamiento discursivo nacional-popular.

<sup>10</sup> Para un análisis del rol del Gobierno de EE. UU. en las negociaciones petroleras entre el Gobierno venezolano y las concesionarias durante el Trienio, revítese López Maya, 1996.

vacación del petróleo; el planteamiento de dar continuidad a la Ley de Hidrocarburos de 1943, y el ideal de avanzar hacia la industrialización petrolera nacional. Algunas de esas medidas, conjuntamente con la licitación en el mercado internacional de las regalías petroleras y la tentativa de acercarse a los países productores del Medio Oriente, fueron actos avanzados en la historia mundial petrolera (Mayobre, 2005; Pérez Alfonso, 1967).<sup>11</sup>

Como sea, esas acciones tuvieron la virtud, en un caso, de acoplar aspectos del discurso nacionalista con la política petrolera.<sup>12</sup> En otro, de persistir en los esfuerzos de la institucionalización —en la terminología de Jepperson (1999)— petrolera que en medio de continuidades y rupturas se venía esbozando desde los años veinte del siglo XX, cuando se establecieron las primeras leyes petroleras.<sup>13</sup> Además, téngase presente que en el lapso de 1936 a 1945 se promulgaron nuevas leyes que impactaron el avance institucional petrolero del país, a saber: la Ley de Trabajo de 1936, la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1942, y particularmente la Ley de Hidrocarburos de 1943, que hizo posible establecer un arreglo institucional petrolero de regulación del sistema de concesiones y regalías.

En definitiva, lo que interesa retener para el análisis que realizaremos más adelante es que los patrones petroleros del período de 1959 a 1963 fueron en muchos sentidos continuación de la institucionalidad petrolera precedente, pero en especial de la que fue producto recurrente de las reformas petroleras del Trienio. Razona Mayobre (2005:73) que Pérez Alfonso, una vez nombrado ministro de Minas e Hidrocarburos en 1959, se dedicó a «la tarea de continuar y completar la obra realizada durante el Trienio»; con el argumento, apunta Franklin Tugwell (1977), sostenido por el partido AD, de que esas reformas habían sido dejadas de lado por la dictadura militar iniciada en octubre de 1948.<sup>14</sup>

### **Una coyuntura petrolera compleja**

Para comprender la realidad petrolera venezolana en el periodo estudiado hay que resaltar la combinación de factores que en su entrecruzamiento dieron lugar a un escenario nacional complejo en lo político, económico y petrolero, que luce inseparable del contexto crítico surgido con el giro de la dictadura a la democracia.

En diciembre de 1958, finalizado el proceso electoral, la Junta de Gobierno presidida por Edgar Sanabria reformó el impuesto sobre la renta para elevar la participación del Estado en las utilidades de la industria en una proporción de alrededor del 60-40, dando por finalizado el principio de repartir a la mitad las ganancias —el famoso *fifty-fifty*— entre

<sup>11</sup> Para una apreciación del impacto de esas medidas en la industria petrolera mundial, véase el artículo de Ruth Sheldon publicado en *World Petroleum* en julio de 1946 y reproducido en Pérez Alfonso, 1967.

<sup>12</sup> Para un análisis del discurso nacionalista en Venezuela entre 1920 a 1945, véase Dávila, 1996.

<sup>13</sup> Para una presentación de las leyes de hidrocarburos promulgadas entre 1920 a 1938, véase Vallenilla, 1975.

<sup>14</sup> Los análisis de los autores de la política petrolera durante el régimen militar (1948-1958) permiten reflexionar que en ese período hubo continuidades y rupturas respecto de las políticas del Trienio; consúltese, por ejemplo, Barberii, 1997; Darwich, 2005; Vallenilla, 1975.

concesionarias y Estado. Si este esquema de reparto significó un jalón histórico en la industria petrolera mundial, la nueva distribución también lo fue, al revelar que era factible aumentar por encima del 50 por ciento la participación del Estado en las utilidades petroleras.<sup>15</sup>

Rebasar el umbral del 50-50 fue el inicio de un enfrentamiento con las concesionarias. Reaccionaron disminuyendo progresivamente la inversión petrolera, pues juzgaban que se había «alterado por completo el clima favorable para las inversiones extranjeras en Venezuela». <sup>16</sup> Esa disminución impactó el empleo en la industria petrolera, que pasó de 44.240 trabajadores en 1958 a 33.561 en 1961 (Memoria MMH, 1963). La situación de la industria petrolera venezolana era noticia en el *New York Times*, allí se informaba sobre la salida del país de trabajadores petroleros extranjeros (Tugwel, 1977).

Especialmente alarmante, dice Vallenilla (1975), era el descenso de las reservas petroleras por la disminución de la exploración. Por esas razones, el ciclo de expansión de la actividad petrolera local que siguió al otorgamiento de concesiones a mitad de los años cincuenta, y a la expansión del mercado mundial, se estancó. Pero no fue ese evento la única causa de crisis en la industria petrolera local.

En abril de 1959 el presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) anunció cuotas obligatorias de restricción de las importaciones de petróleo de EE. UU.; la prohibición exceptuó los crudos y productos refinados de Canadá y México, pero incluyó las importaciones venezolanas a ese país bajo el criterio de que, en la eventualidad de una guerra, el petróleo que entrara por mar constituía una amenaza para su seguridad (Pérez Alfonzo, 1967). En ruedas de prensa, memorandos y contactos bilaterales, el Gobierno venezolano manifestó a la administración norteamericana su desconcierto por el trato injusto que daba a su mayor proveedor de hidrocarburos, tanto en tiempos de beligerancia como de paz, y a una industria petrolera cuyos dueños eran inversionistas de aquel país,<sup>17</sup> que por medio de las concesionarias controlaban el 68 por ciento de la producción local.<sup>18</sup> Esa restricción petrolera, que se mantuvo con variantes hasta 1973, impactó el precio del petróleo venezolano. El enrarecimiento de las relaciones entre el Gobierno y las concesionarias, en medio de la estrategia adoptada por estas de disminución de los precios y las inversiones petroleras, tuvo un mar de fondo asociado con la política petrolera adelantada desde 1959 por el ministro de Minas e Hidrocarburos, Pérez Alfonzo, con el apoyo del presidente Rómulo Betancourt y factores políticos. En particular por la norma establecida en la Constitución de 1961 de no otorgar más concesiones sin la autorización de ambas Cámaras del Con-

<sup>15</sup> Para las compañías el 50-50 trazó un sistema fiscal que no debía ser franquizado. Ver al respecto Tugwell, 1977.

<sup>16</sup> Harold Haight, *El Nacional*, 23-12-1958. Haight era el presidente de la Creole Petroleum Corporation en Venezuela.

<sup>17</sup> Datos al respecto pueden consultarse en los documentos 4, 5, 6, y 7 reproducidos en Pérez Alfonzo, 1967.

<sup>18</sup> Al respecto ver Engler, 1966.

greso.<sup>19</sup> De las políticas petroleras del Gobierno, cuyos resultados en ese tiempo eran metas lejanas de alcanzar, esa fue la que mayor sobresalto produjo en las compañías, pues su consecuencia más tangible era que en el mediano plazo pasarían a manos de la nación la mayoría de las áreas en concesión.

La tirantez entre Gobierno y compañías petroleras se empalmaba con la situación interna del país. La Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio, Fedecamaras, apoyó el aumento de los tributos a las compañías acordado en 1958,<sup>20</sup> pero en lo relativo a la política petrolera del Gobierno tomó parte a favor de las concesionarias. Se trató de una ambivalencia, ha señalado Nelly Arenas (1999), producto de la tensión entre el reconocimiento de la reivindicación por la obtención de una mayor renta petrolera —que era clave para el crecimiento de la economía— y la progresiva configuración de una mancomunidad del capital privado nacional y el petrolero internacional, con la incorporación de las compañías a Fedecamaras. En lo esencial, apunta Diego Bautista Urbaneja (1992), esa asociación tejió un frente ideológico empresarial. Todo ello en medio de la maduración de posturas empresariales que alentaban la participación del capital privado nacional en el negocio de los derivados y cuestionaban el rol preponderante ejercido por el Estado en la industria petrolera concesionaria.<sup>21</sup>

La controversia no abarcó sólo esa alianza. El senador Arturo Uslar Pietri, un adversario de peso intelectual y político, puso en duda la efectividad de la estrategia petrolera gubernamental. Sostuvo con Pérez Alfonzo un debate televisado que polarizó las opiniones acerca de la industria. Allí afirmó que era prematuro e irreflexivo anunciar la finalización del sistema de concesión sin establecerse una estrategia sustitutiva de ese régimen de explotación,<sup>22</sup> alertó sobre las nefastas consecuencias que tenía para el país la disminución de la inversión petrolera y advirtió sobre los riesgos que la asociación en la OPEP tenía para la industria petrolera nacional (*El Nacional* 8-5-1963; Uslar Pietri, 1966). Su dictamen no dejó lugar a la duda, el daño a la industria y al país como consecuencia de los efectos negativos de la política de no más concesiones no era cosa contingente: se había tomado una vía estrecha que no servía para avanzar en el ideal de sembrar el petróleo.

Téngase en cuenta también que el inicio de los sesenta fue período de forcejeos políticos que no garantizaban que el presidente Betancourt finalizaría su mandato (Urbaneja, 1992). Fue tiempo de cimentación de una alianza política concretada en el Pacto de Punto

<sup>19</sup> Artículo 126 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961.

<sup>20</sup> Resulta interesante anotar que la reforma tributaria siguiente (1966), que afectaba especialmente a las petroleras, no fue apoyada por Fedecamaras. Revítese Arenas, 1999.

<sup>21</sup> Un análisis de las propuestas empresariales para incursionar en el sector petrolero puede revisarse en Arenas, 1999. Arnoldo Pirela (2005) señala que los dirigentes políticos venezolanos en funciones públicas no estaban de acuerdo con esa participación.

<sup>22</sup> Dice Astrid Avendaño (1996) que la crítica de Uslar Pietri fue pertinaz en particular con la política de no concesiones.

Fijo –que excluyó al Partido Comunista– y en la Constitución de 1961. Pero también un momento de endurecimiento de la represión tanto política como social, de fractura del partido AD, de fallidas rebeliones golpistas, de intentos de magnicidio y de inicio de acciones guerrilleras (Silva Luongo, 2000). Aún más, de fuga de capitales, de desequilibrio fiscal, de disminución de sueldos y salarios, de control de cambio, de baja del ingreso petrolero (Maza Zavala, 2007).

Siendo, pues, período de *crisis histórica*, como es definido por Manuel Caballero (1988), representó a la par ciclo de evolución de la institucionalidad petrolera.

### **El largo plazo institucional del Pentágono en Acción**

Las cinco estrategias de política expuestas por Pérez Alfonzo en su clásico libro *El pentágono petrolero* (1967) permitieron en el largo plazo la construcción de algunos patrones petroleros que tuvieron un papel cardinal en la institucionalidad venezolana del siglo XX. Se trató de patrones que tenían una relación de continuidad con la institucionalidad petrolera precedente, en especial con la del Trienio, aunque adaptada a la coyuntura de los años sesenta.<sup>23</sup> Pero también de discontinuidad, en especial con algunas de las políticas petroleras del régimen militar entre 1948 y 1958.

Una estrategia era el principio rector de la *participación razonable* (Pérez Alfonzo, 1967), que implicó la continuidad de los patrones institucionales que hacían valer la primacía de los derechos del Estado en la obtención de una ganancia justa por el petróleo extraído. Se basaba en el discurso petrolero que impugnaba a las compañías la explotación del petróleo sin establecer con el Estado venezolano relaciones de equidad en la repartición de las ganancias, incluyendo en esa objeción a las dictaduras que avalaron tal proceder.<sup>24</sup> El principio tuvo su origen en las primeras leyes de hidrocarburos que concibieron pagos de impuestos y regalías, aunque con resultados limitados (Darwich, 2005).

Otro legado institucional de ese patrón, con un saldo más tangible, se halla en la primera Ley de Impuesto sobre la Renta de 1943, y en las reformas impositivas de 1948 y 1958, que tuvieron un papel clave en el aumento de la tasa impositiva destinada a las petroleras. De manera que, en la línea de la *participación razonable*, el Gobierno no modificó el Decreto 476 promulgado por la Junta Provisional de Gobierno en diciembre de 1958, que estipulaba que el Estado obtendría un 60 por ciento de los beneficios generados por la actividad petrolera. Desde la perspectiva del largo plazo institucional de Ayala

<sup>23</sup> Comenta Eduardo Mayobre (2005) que la comparación de las políticas del Trienio con las del primer Gobierno de la democracia fue realizada por César Balestrini, un funcionario del MMH.

<sup>24</sup> Esa visión fue central en el discurso petrolero nacionalista.

Espino (2003) puede deducirse que lo que estaba en disputa con el principio de la participación razonable era el avance de la autoridad suprema del Estado para tomar decisiones soberanas respecto a las ganancias petroleras.

Otra estrategia corresponde al principio rector de *no otorgar más concesiones* (Pérez Alfonzo, 1961, 1967) trazado inicialmente en el Trienio pero que no tuvo continuidad durante el régimen militar, al adjudicarse concesiones de exploración y explotación entre 1956 y 1957. El principio, que no alteró los derechos de los concesionarios, favoreció dejar zonas petroleras fuera de concesión. Se fundamentó en tres supuestos básicos —expresados de diversos modos por Pérez Alfonzo como su vocero más tenaz—<sup>25</sup> que eran medulares en el discurso petrolero nacionalista venezolano.

Uno infería que el futuro del país estaría comprometido si la riqueza petrolera, considerada un recurso agotable, se mantenía bajo la potestad exclusiva de las trasnacionales, pues esa intervención limitaría en el largo plazo su explotación directa por parte del Estado. Otro razonaba que las áreas otorgadas en concesión eran suficientes para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación. Y otro colegía que las cuencas petrolíferas más productivas —especialmente las que eran el epicentro petrolero del país— estaban en manos de las compañías, por lo que había que resguardar de su monopolio las potenciales áreas que aún quedaban.

Si se admite el planteamiento del largo plazo institucional, puede apuntarse que el principio de no más concesiones tuvo un poder simbólico notable en el discurso petrolero nacionalista, al asociársele con la posibilidad de que el Estado controlara directamente su rico reservorio petrolero.<sup>26</sup>

Las otras tres estrategias se vinculan con el establecimiento de igual número de entidades que sustentaban y daban continuidad al patrón institucional del control y fiscalización de las compañías, al tiempo que lo ampliaban con la inclusión de otros patrones petroleros.

Una de las entidades era la Comisión Coordinadora de la Conservación y el Comercio de los Hidrocarburos (Pérez Alfonzo, 1967), que tenía por finalidad recomendar políticas de regulación del comercio de los crudos venezolanos que, a su vez, estuvieran coordinadas con medidas de conservación física y económica del recurso natural para evitar su despilfarro (Resolución 557 del MMH. Memoria MMH, 1959). Las atribuciones de la Comisión

---

<sup>25</sup> Por ejemplo, en 1960 participó en 46 ruedas de prensa semanales (Memoria MMH, 1960), otro dato ilustrativo de su activa campaña divulgativa durante su gestión como ministro se halla, comenta Mayobre (2005), en los libros que publicó y en sus permanentes contactos con partidos políticos.

<sup>26</sup> Carlos Mendoza Potellá (2006) señala que ese principio se desvirtuó con los convenios para exploración y eventual explotación firmados en 1971 por la Corporación Venezolana de Petróleo (CVP) y las compañías petroleras trasnacionales.

—inéditas en los países productores no desarrollados— fijaban reglas que buscaban ampliar el control estatal en asuntos vitales del negocio petrolero relacionados con los precios de exportación y de venta (Acosta, 1964). De ese modo, el patrón fiscalizador del Estado venezolano se extendía más directamente a la cuestión de los descuentos en los convenios y contratos de venta del petróleo local: un asunto que era un juego de compadres entre las concesionarias y una caja negra para el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

Por otra parte, en el marco de las actividades de la Comisión, el Ministerio aprobó en 1960 la Resolución 994, que estipuló sanciones a las concesionarias que vendieran petróleo con descuentos excesivos alejados de los precios publicados, pues se consideraba que esa práctica era contraria al interés nacional por estimular un deterioro de los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional (Memoria MMH, 1960). A su vez, la Comisión comenzó a exigir a las compañías datos mensuales respecto a embarques petroleros, precios de realización y fletes, e información contable de sus negocios en el país. Con esos detalles el Ministerio empezó a conocer el funcionamiento real del mercado petrolero internacional en lo relacionado con los precios de venta del crudo (Acosta, 1964; Tugwell, 1975).

Más allá de los logros alcanzados por la Comisión,<sup>27</sup> lo fundamental a resaltar es que reforzó en el mediano plazo el establecimiento de mecanismos para que los precios de exportación petrolera de los crudos nacionales estuvieran enmarcados en el patrón institucional de control de las concesionarias, e igualmente en el patrón de concertación internacional de los precios en la OPEP.

La Corporación Venezolana de Petróleo, creada por Decreto 260 de la Presidencia de la República del 19/04/1960 (Memoria MMH, 1960), fue otra de las organizaciones a que dio lugar la institucionalidad forjada en el marco del pentágono petrolero. Desde una perspectiva general, puede relacionarse su origen con la evolución petrolera mundial a lo largo de la primera mitad del siglo XX que impulsó la creación de empresas estatales, siendo la más emblemática la British Petroleum, propiedad del Gobierno inglés. En 1960 existían en diversos países del mundo 16 de esas compañías, 6 de ellas en América Latina (Acosta, 1964).

El germen institucional de la CVP puede hallarse en disposiciones de la Ley de Minas de 1918, y en las leyes de hidrocarburos de 1938 y 1943.<sup>28</sup> Otro cimiento se vincula con el discurso nacionalista petrolero de líderes políticos, sindicales e intelectuales que propugnaba ampliar la participación estatal en el negocio petrolero.<sup>29</sup> Otro fundamento notorio

---

<sup>27</sup> Para una exploración de la actuación de la Comisión y sus logros, véase Acosta, 1964; Tugwell, 1975.

<sup>28</sup> Luis Vallenilla (1975) señala que la ley de 1918 sugirió la posibilidad de que el Estado asumiera la administración directa de los hidrocarburos, la ley de 1938 contempló la creación de empresas autónomas y la de 1943 estimó que el Ejecutivo nacional podía ejercer la administración de la industria.

<sup>29</sup> Un análisis de esas posturas puede revisarse en Rodríguez Gallad, 1996.

se halla en la política petrolera del Trienio, en el marco de la cual se planteó estudiar la formación de una empresa petrolera nacional;<sup>30</sup> propuesta que no se concretó durante el régimen militar.<sup>31</sup> Esas disposiciones legales y acciones de política, aunque no tuvieron un efecto práctico inmediato, en el largo plazo contribuyeron a definir el proceso institucional de la intervención directa del Estado venezolano en el negocio petrolero.

El marco legal que especificó el ámbito de acción de la CVP abrió la ruta para transformarla en una empresa de operaciones integradas que abarcaba la exploración, explotación, refinación, transporte y venta de hidrocarburos (Acosta, 1964). De acuerdo con lo estipulado en el decreto de su creación, el Congreso de la República autorizó al Ministerio de Minas e Hidrocarburos a transferirle el derecho a explorar y explotar hidrocarburos en una superficie de concesiones de 141.000 hectáreas localizadas fundamentalmente en el lago de Maracaibo, e igualmente a asignarle una red de gasductos.

La creación de la CVP supuso la construcción de una institucionalidad asociada con el patrón de conducción de las actividades operativas y comerciales de hidrocarburos por parte de una empresa petrolera nacional.<sup>32</sup>

Por lo demás, un patrón institucional que aun con sus debilidades de política pública empresarial fue factor fundamental para el aprendizaje estatal en la exploración y producción de hidrocarburos (2 por ciento de la producción total nacional en 1973), igualmente en las operaciones de mercadeo de gasolina (30 por ciento del mercado interno), de refinación (refinería de Morón), de transporte (flota petrolera, construcción de gasductos) y asimismo de comercialización internacional de crudos y derivados (oficina CVP New York).<sup>33</sup> Pérez Alfonzo (1960:33) lo explicó de la siguiente manera: «Venezuela, que habrá de vivir por muchos años del petróleo, debe aprender a manejar por sí misma el valioso combustible».

Finalmente la tercera entidad, la de mayor impacto internacional, se concretó con la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, con el impulso emprendedor de Pérez Alfonzo y del ministro del Petróleo de Arabia Saudita, Abdallah Tariki.<sup>34</sup> En esa organización, el Estado venezolano participó con otros países

<sup>30</sup> Apunta Anibal Martínez (1970) que en 1948 se nombró una comisión para que examinara la viabilidad de la construcción de una refinería nacional y estudiara la posibilidad de la explotación directa de las reservas nacionales.

<sup>31</sup> Si bien en el período militar se estableció (1956) el Instituto Venezolano de Petroquímica adscrito al Ministerio de Minas e Hidrocarburos (Martínez, 1970).

<sup>32</sup> La CVP ha sido tema de discusión de los autores. Vallenilla explica que fue una empresa de limitada categoría, por su parte C. Mendoza Pottellá (2006) razona que en los Gobiernos de Betancourt, Raúl Leoni y Rafael Caldera se obstaculizó su expansión por maniobras de las compañías petroleras internacionales.

<sup>33</sup> Los datos corresponden al año 1973 y provienen de Leonardo Moleiro Pérez, 2002.

<sup>34</sup> Véase en Eduardo Acosta H. (1969) las resoluciones de la primera conferencia celebrada en Bagdad en 1960.

productores en el establecimiento de un patrón supranacional de unificación y coordinación de políticas petroleras.<sup>35</sup>

En el país, cuando menos desde la década de los años cuarenta se expresaron opiniones que exteriorizaban un interés por la delineación de una estrategia petrolera internacional. Una muestra se halla en artículos de prensa de Uslar Pietri publicados entre 1947 y 1948.<sup>36</sup> En uno titulado «Una estrategia petrolera internacional» argumentaba que el destino petrolero del país se jugaba en un *mano a mano* entre los grandes países y las juntas directivas de la industria petrolera trasnacional, «por eso Venezuela necesita tener una política petrolera internacional» (Uslar Pietri, 1986:72).<sup>37</sup>

Otra referencia remite a escritos de prensa de Betancourt de los años cuarenta que llaman la atención respecto a la ausencia de Venezuela en las reuniones internacionales que trataban acerca de los suministros petroleros (Sheldon, 1946, reproducido en Pérez Alfonzo, 1967). Otra alusión, con igual sentido, se asoma en escritos de Mario Briceño Iragorry de 1953 (*Ideario político*, citado por Rodríguez Gallad, 1996), donde urgía a la conformación de un cartel internacional de países productores para que fijaran los precios de sus hidrocarburos.

Paralelamente a esas preocupaciones, a finales de la década de los cuarenta se advierte un interés por aproximarse a los países productores. En septiembre de 1949 se realizó la primera visita oficial de una delegación venezolana a Irán, Egipto, Irak, Kuwait y Siria,<sup>38</sup> con una agenda que buscaba iniciar relaciones directas de amistad con esos países productores de petróleo «a fin de buscar una manera de llegar a un equilibrio de los precios» (Ministerios de Relaciones Exteriores y de Fomento, 1949, citado por Mommer, 1988).<sup>39</sup> Como resultado de esos trámites, delegaciones petroleras del Medio Oriente asistieron a la primera Convención Petrolera Nacional realizada en Caracas en 1951.

Al mismo tiempo en el Medio Oriente se habían formalizado contactos entre los países petroleros que cristalizaron, primero, en la creación de la Liga de los Estados Árabes en 1944; después, en la conformación del Comité de Expertos Petroleros en 1952, y posteriormente en la realización del Primer Congreso Árabe del Petróleo en 1959. Vallenilla

<sup>35</sup> Véase en Pérez Alfonzo (1967) la ley del Congreso Nacional aprobatoria del convenio suscrito en Bagdad en 1960.

<sup>36</sup> No es posible precisar en cuál de esos dos años publicó el artículo cuyo párrafo citaremos más adelante, el libro que lo reproduce sólo señala que corresponde a escritos periodísticos de los años 1947 y 1948.

<sup>37</sup> Igualmente en ese mismo artículo señaló que «El concepto de política internacional es algo que debería significar fundamentalmente para Venezuela política internacional petrolera» (ibid., p. 71).

<sup>38</sup> Hay versiones que señalan que por presiones de EE. UU. la delegación no fue a Arabia Saudita; sin duda es una información valiosa que hay que indagar.

<sup>39</sup> Dice Betancourt (1978) que el derrocamiento de Rómulo Gallegos impidió el viaje de la misión venezolana en el Trienio y ese fue el motivo de que la gira se realizara durante el régimen militar.

(1975) y Mommer (1988) dan por sentado que en esos contactos preliminares y en esas instancias se descubren pasos institucionales iniciales de la creación de la OPEP. Más aún, Mommer conjetura que en la gira venezolana por el Medio Oriente se incubó el movimiento histórico que una década después instauraría a la OPEP.<sup>40</sup>

En definitiva, Pérez Alfonzo (1967) y Betancourt (1978) mostraron particular interés en desplegar una política externa que diera prioridad al acercamiento con los países petroleros del Medio Oriente y del norte de África. Como producto de esa estrategia, en cierto modo audaz para un país de reducida influencia en el ámbito internacional y que además tenía en el plano interno un enfrentamiento con las concesionarias petroleras, Venezuela fue factor clave en la creación de la OPEP.

Con la puesta en marcha de ese patrón internacional de concertación de políticas petroleras ideado en la OPEP se nombró el primer Gobernador de Venezuela ante ese organismo,<sup>41</sup> igualmente se formó en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos una oficina de enlace con esa Organización, y se realizó en Venezuela, en 1961, la Segunda Conferencia, que aprobó los estatutos de la Organización. La inclusión del país en esa red institucional internacional amplió las funciones del Ministerio como contraparte nacional encargada de acometer las tareas acordadas en las conferencias de la OPEP y su Junta de Gobernadores.

A través de la OPEP, el Estado venezolano dio pasos decisivos para que la política externa profundizara la estrategia de mantener estrechos vínculos con los países productores, con la finalidad de defender los precios internacionales del petróleo. Pero más importante es resaltar que en esa Organización los países miembros fueron coordinando en el largo plazo un patrón petrolero internacional basado en el cumplimiento de las decisiones y pactos acordados.<sup>42</sup> Esto significa, en la experiencia venezolana, que ese patrón se hizo viable, a lo largo del tiempo, al ponerse en marcha mecanismos rutinarios que daban fiel cumplimiento a las resoluciones de la OPEP.

#### **Las operaciones técnicas, fiscales y legales del patrón de control de las compañías petroleras en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos**

El liderazgo de Pérez Alfonzo fue muy valioso para la evolución del patrón institucional del control de las compañías. Un liderazgo que continuaba de manera personalísima —por su modo de entender lo petrolero en la coyuntura que enfrentó, de allí su rol histórico incontrovertible— lo hecho por anteriores ministros que dejaron su impronta en el sector petrolero

---

<sup>40</sup> Resulta pertinente subrayar que Pérez Alfonzo (1967) consideraba que la OPEP se originó con la firma del pacto de caballeros en el Primer Congreso Árabe en 1959.

<sup>41</sup> Fue designado Alfredo Tarre Murzi (Martínez, 1970).

<sup>42</sup> Véase en Acosta (1969) las resoluciones de las primeras conferencias de la OPEP.

local.<sup>43</sup> Como todos los funcionarios que le precedieron, Pérez Alfonzo tuvo en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, y particularmente en la Oficina Técnica de Hidrocarburos (OTH), la estructura socio-técnica que sustentó y dio continuidad al patrón del control de las concesionarias. Conviene hacer un paréntesis complementario para subrayar que esa estructura fue evolucionando en medio de los cambios institucionales experimentados por el sector petrolero estatal a lo largo de la primera mitad del siglo XX.<sup>44</sup>

De modo que, en 1959, en la sede del Ministerio en Caracas (especialmente en la OTH), y en las inspectorías regionales se coordinaron todas las acciones de reproducción del patrón institucional del control de las concesionarias. Eran secuencias de actividades estandarizadas, en la línea de los planteamientos de Jepperson (1999), que se venían realizando cada vez con mayor complejidad, inicialmente en el Ministerio de Fomento y posteriormente en el de Minas e Hidrocarburos. A manera ilustrativa se presentan algunas de las prácticas fiscales, técnicas y legales reproductoras de ese patrón que funcionaba en este último Ministerio.<sup>45</sup>

Las dependencias del sector petrolero del Ministerio se ocuparon de la tramitación de las concesiones de exploración, explotación, refinación y transporte; de la fiscalización operativa y técnica de la exploración y la producción de hidrocarburos y productos derivados; de la liquidación y exoneración de los impuestos de producción, consumo, transporte y refinación; y de los procedimientos administrativos en las relaciones de las compañías con el Estado y con particulares.

Asimismo se encargaron del establecimiento de normas para regular la explotación petrolera según medidas de conservación, con arreglo a métodos que fijarán una adecuada relación gas-petróleo/agua-petróleo con tasas eficientes de producción. Pero también de la fijación de criterios técnicos respecto a la exploración y explotación de los yacimientos y en cuanto a los métodos de inyección y de utilización del gas. Y más, del cálculo de las reservas de hidrocarburos, de la aplicación de multas por infracciones a ley de hidrocarburos, y de la elaboración de estadísticas.

En el período estudiado, la OTH tramitó las solicitudes de exploración geológica encaminadas a seleccionar las áreas de perforación de los primeros pozos exploratorios en campos donde no se había comprobado la existencia de crudos. Fiscalizó el movimiento de las concesiones de explotación. Llevó registro de los nuevos yacimientos descubiertos y de

---

<sup>43</sup> Nos referimos a Gumersindo Torres (1917-1922 y 1929-1931), Manuel Egaña (1938-1941) y Edmundo Luongo Cabello (1952-1958).

<sup>44</sup> Brevemente se pueden señalar tres momentos: la fundación en 1918 de la Dirección de Minas en el Ministerio de Fomento, la creación en 1931 del Servicio Técnico de Hidrocarburos en ese mismo Ministerio y el establecimiento en 1950 del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

<sup>45</sup> Las actividades y detalles del patrón del control de las compañías fueron elaborados con datos de las Memorias del MMH correspondientes a los años 1958 a 1963. Con la finalidad de aligerar el texto no se incluyen detalles de página y año de la Memoria correspondiente, pero toda la información y datos corresponden a esas fuentes.

los pozos en producción, suspendidos y en abandono. Por otra parte, en las inspectorías regionales se realizó la fiscalización diaria de la producción de petróleo, gas natural y de los hidrocarburos líquidos; asimismo de las operaciones operativas de la industria que generaran impuestos.

En concordancia con resoluciones del Ministerio sancionadas entre 1958 y 1960, referidas a los gases licuados, se reguló técnica y legalmente su uso, transporte, almacenamiento e instalación y se establecieron normas para el otorgamiento de permisos. Se supervisó a las quince refinerías existentes en el país, se evaluó y aprobó sus planes de expansión y se vigiló el cumplimiento de la obligación de procesar en el país lo estipulado en el contrato de concesión. Asimismo, se supervisó y aprobó la construcción de oleoductos y gasductos por parte de las concesionarias. Y se comprobó la liquidación de los impuestos de explotación transporte y consumo estipulados en la Ley de Hidrocarburos.

Del mismo modo, se ejerció un control conservacionista a efectos de verificar que se producía hidrocarburos a tasas eficientes y con métodos que disminuían su desperdicio. En concordancia con los principios estipulados en la Ley de Hidrocarburos de 1943 y su reglamento se mantuvieron clausurados o se cerraron yacimientos por deficiencias en la relación gas-petróleo. También se prosiguió con las políticas tendientes a disminuir el desperdicio de gas, que en más de un 50 por ciento era descargado a la atmósfera; igualmente el Ministerio apoyó la puesta en marcha de programas experimentales de recuperación de petróleo por las concesionarias.

Por su parte, la Consultoría Jurídica del Ministerio tramitó las controversias jurídicas entre el Estado y las concesionarias respecto a antejuicios administrativos y demandas cursadas ante la Procuraduría General de la República y la Corte Suprema de Justicia. Esos litigios, que sustentaban el patrón institucional de control legal, eran controversias en torno al cumplimiento de las obligaciones fiscales, técnicas, operativas, reglamentarias y de medidas de conservación de las concesionarias en las actividades de exploración, explotación, procesamiento y transporte de hidrocarburos.

Con quedó dicho, con el establecimiento de la Comisión Coordinadora del Comercio de los Hidrocarburos y la aplicación de la Resolución N° 994, se exploraron mecanismos de control de los precios de venta del petróleo venezolano. Finalmente, en la Comisión Interministerial Permanente de los Ministerios de Hacienda y de Hidrocarburos, que funcionaba desde 1952, se lidió con problemas relacionados con los tributos fiscales de las concesionarias en años fiscales ya vencidos.

### **Reflexión final**

Tres aspectos centrales resaltan del análisis realizado. Uno tiene que ver con la reproducción en el largo plazo de un patrón institucional. En el período examinado, en medio de un

escenario petrolero internacional complejo, además de una coyuntura de enfrentamiento con las concesionarias en el plano interno, conjuntamente con un cambio de régimen político con fuertes tensiones sociopolíticas, se continuó reproduciendo el patrón institucional petrolero-estatal del control de las concesionarias. Esto ilustra la idea de que la persistencia de un patrón institucional está asociada con su reproducción a lo largo del tiempo a través de una evolución que sigue una tendencia de continuidades y discontinuidades.

Precisamente el segundo aspecto guarda relación con esa evolución del patrón del control y fiscalización de las concesionarias entre 1959 y 1963. Las cinco directrices del Pentágono en Acción presentan características que muestran continuidades con ese patrón, así como discontinuidades e igualmente nuevas esferas para su ampliación y desarrollo. En el principio de la participación razonable del Estado en los beneficios petroleros puede interpretarse una continuidad histórica del patrón institucional por medio del cual progresaron los mecanismos estatales de maximización de los ingresos fiscales. Del mismo modo, tanto en la Comisión Coordinadora del Comercio de los Hidrocarburos como en la Corporación Venezolana del Petróleo se intensificaron los patrones de institucionalización petrolera. En aquella se pusieron en marcha inéditos mecanismos de control de los precios de venta del petróleo; en esta se dieron pasos definitivos para que el Estado operara una empresa petrolera.

La participación estatal en la OPEP con los países productores dio inicio al establecimiento de un patrón supranacional de concertación de políticas petroleras a través del fiel cumplimiento de las decisiones adoptadas. En esa Organización surgió un tipo de institucionalidad que vinculó la política petrolera doméstica venezolana con la de otros Estados petroleros, con la finalidad de ejercer su soberanía sobre la determinación de los precios y volúmenes de producción.

La política de no otorgar más concesiones no tuvo continuidad con el patrón institucional de adjudicación de concesiones de explotación y exploración reiterado en períodos anteriores. A partir de su implantación constitucional se estableció un arreglo institucional que abrió camino para plantear las normas que regularían la nacionalización petrolera.

El tercer aspecto está asociado con el entramado de operaciones técnicas, fiscales y legales mediante las cuales se reprodujo el patrón del control de las concesionarias. La reiteración histórica de ese patrón en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos y particularmente en la Oficina Técnica de Hidrocarburos, a través de la fiscalización de todas las actividades relacionadas con la exploración, explotación, transporte y procesamiento de hidrocarburos, fue la base sobre la que se asentó la institucionalidad petrolera en el período estudiado.

En fin, entre continuidades y discontinuidades evolucionó el patrón petrolero del control y fiscalización de las concesionarias entre 1959 y 1963. Más allá de la posible evalua-

ción de su eficiencia o ineficiencia, la persistencia de ese patrón fue resultado notorio de la continuidad de la institucionalidad forjada en la etapa concesionaria. Pese a que en nuestra realidad la institucionalidad suele ser asunto discutible por las razones que surgen al momento de evaluar el rol que ha tenido para favorecer el desarrollo, hay singularidades, como en el caso de la experiencia petrolera hasta la nacionalización, que permiten reflexionar sobre un caso paradigmático de la institucionalidad venezolana del siglo pasado.

### Referencias bibliográficas

- Acosta H., Eduardo A.** (1964). *Este petróleo es venezolano*, Caracas, Editorial Arte.
- Acosta H., Eduardo** (1969). *Análisis histórico de la OPEP*, Mérida, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Arenas, Nelly** (1999). «Empresarios y petróleo en Venezuela», tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.
- Avendaño, Astrid** (1996). *Arturo Uslar Pietri. Entre la razón y la acción*, Caracas, Oscar Todtman Editores/Fondo de Publicaciones Universitarias.
- Ayala Espino, José** (2000). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barberii, Efraim E.** (1997). *De los pioneros a la empresa nacional 1921-1975. La Standard Oil of New jersey en Venezuela*, Caracas, Lagoven.
- Betancourt, Rómulo** (1978). *El petróleo en Venezuela*, Barcelona, Editorial Seix Barral.
- Caballero, Manuel** (1998). *Las crisis de la Venezuela contemporánea*, Caracas, Contraloría General de la República de Venezuela, Monte Ávila Editores.
- Darwich Osorio, Gregorio** (2005). «Trayectoria institucional del sector petrolero en los Ministerios de Fomento y de Minas e Hidrocarburos entre 1917 y 1957», en *Venezuela visión plural. Una mirada desde el Cendes*, t. II, pp. 721-743, Caracas, Cendes-UCV, bid & co. editor.
- Darwich Osorio, Gregorio** (2007). «El Ministerio de Minas e Hidrocarburos y la institucionalidad petrolera venezolana en la etapa concesionaria», *Cuadernos del Cendes*, año 24, n° 64, enero-abril, pp. 161-164, Caracas.
- Dávila, Luis Ricardo** (1996). *Venezuela: la formación de las identidades políticas. El caso del discurso nacionalista (1920-1945)*, Mérida, Universidad de los Andes.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell** (1999). «Introducción», en W.W. Powell y P.J. DiMaggio, comps., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 33-75, México, Fondo de Cultura Económica.
- Engler, Robert** (1966). *La política petrolera*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jepperson, L. Ronald** (1999). «Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo», en W.W. Powell y P.J. DiMaggio, comps., *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 193-215, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lieuwen, Edwin** (1964). *Petróleo en Venezuela. Una historia*, Caracas, Cruz del Sur Ediciones.
- López Maya, Margarita** (1996). *EE.UU. en Venezuela: 1945-1948 (Revelaciones de los archivos estadounidenses)*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Martínez, Anibal R.** (1970). *Cronología del petróleo venezolano*, Caracas, Ediciones Librería Historia.

- Martínez, Aníbal R.** (1997). *Diccionario del petróleo venezolano*, Caracas, Los Libros de El Nacional.
- Mayobre, Eduardo** (2005). *Juan Pablo Pérez Alfonso*, Caracas, Biblioteca Biográfica Venezolana, C.A. Editora El Nacional.
- Maza Zavala, D.F.** (2007). *Yo, el Banco Central y la economía venezolana*, Caracas, Los Libros de El Nacional.
- Mendoza Potellá, Carlos** (2006). «Vigencia del nacionalismo petrolero», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, enero-abril, pp. 183-207.
- Moleiro Pérez, Leonardo** (2002). «Incursión del Estado venezolano en el negocio petrolero», en *Testimonios de una realidad petrolera*, pp. 178-192, Caracas, Banco Central de Venezuela/Fundación Venezuela Positiva/Banco Occidental de Descuento.
- Mommer, Bernard** (1988). *La cuestión petrolera*, Caracas, Asociación de Profesores UCV/Tropykos.
- Mommer, Bernard** (2003). *Petróleo global y Estado nacional*, Caracas, Comala.com.
- North, C. Douglass** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Connor, Harvey** (1962). *Crisis mundial del petróleo*, Caracas, Ediciones y Distribuciones Aurora.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo** (1960). *Venezuela y su petróleo. Lineamientos de una política*, Caracas, Imprenta Nacional.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo** (1961). *Petróleo, jugo de la tierra*, Caracas, Editorial Arte.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo** (1967). *El pentágono petrolero*, Caracas, Ediciones Revista Política.
- Pirela, Arnoldo** (2005). «La Venezuela petrolera y el desarrollo empresarial: un siglo de continuidades y desacuerdos», en *Venezuela visión plural. Una mirada desde el Cendes*, t. II, pp. 687-720, Caracas, Cendes-UCV, bid & co. editor.
- Powell, W. Walter y DiMaggio J. Paul**, comps. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Puerta, Jesús** (1998). «Venezuela. Los discursos del petróleo», *Relea*, n° 4, enero-abril, pp. 71-98.
- Rodríguez Gallad, Irene** (1996). *El discurso de la nacionalización petrolera en Venezuela*, Caracas, Fondo Editorial Fintec.
- Romero, Javier Jorge** (1999). «Estudio introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías», en W.W. Powell y P.J. DiMaggio, comps., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 7-29, México, Fondo de Cultura Económica.
- Silva Luongo, Luis José** (2000). *De Cipriano Castro a Carlos Andrés Pérez (1899-1979). Hechos, vivencias y apreciaciones*, Caracas, Fundación Luis Jesús Silva Acosta, Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- Tugwell, Franklin** (1977). *La política del petróleo en Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Urbaneja, Diego Bautista** (1992). *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo*, Caracas, Ediciones Cepet.
- Uslar Pietri, Arturo** (1966). *Petróleo de vida o muerte*, Caracas, Editorial Arte.
- Uslar Pietri, Arturo** (1986). *De una a otra Venezuela*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Vallenilla, Luis** (1975). *Petróleo venezolano. Auge, declinación y porvenir*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Zakariya, Hasan S.** (1977). «El futuro de la OPEP», en Víctor L. Urquidí y Ruth R. Troeller, comps., *El petróleo, la OPEP y la perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

### Fuentes documentales

Memorias del Ministerio de Minas e Hidrocarburos correspondiente a los años: 1957; 1958; 1959; 1960; 1961; 1962; 1963.  
 Constitución de la República de Venezuela 1961.