

El Ministerio de Minas e Hidrocarburos y la institucionalidad petrolera venezolana en la etapa concesionaria

J. GREGORIO DARWICH OSORIO* pp. 161-164

Aprendices en la industria petrolera

La primera Ley de Hidrocarburos del país promulgada en junio de 1920 no tuvo la virtud de complacer a las compañías explotadoras de petróleo. Por ese motivo, al año siguiente, después de que estas empresas realizaran el obligado *lobby* con el general Juan Vicente Gómez (1908-1935), se promulgó una nueva ley que incorporó las modificaciones que estas sugirieron. En ese tiempo el general Gómez estaba convencido de que esa legislación debían elaborarla las concesionarias: «Ustedes que conocen de petróleo deben redactar la nueva ley. Nosotros somos novicios en esto».

Cuando arribaron al país, las compañías petroleras estadounidenses ya acumulaban una experiencia tecnológica y organizacional de medio siglo en las operaciones de exploración, perforación, producción, transporte, refinación y venta y comercialización de hidrocarburos. Era la petrolera originalmente una industria de linaje norteamericano, conformada por firmas que tenían grandes capitales con capacidad para producir petróleo en cualquier parte del mundo.

Como sea, esa frase del general Gómez ilustra el camino recorrido por la sociedad venezolana a lo largo del siglo XX para dejar en el pasado al país de principiantes en los asuntos del petróleo, de aficionados en el manejo de la cuestión petrolera, y avanzar a uno marcado por arreglos institucionales, basados originalmente en la propiedad estatal de las minas del período colonial, que se comenzó a gestar en las primeras décadas del siglo XX en medio de una estructura gubernamental de carácter discrecional.

Esta reseña describe el proyecto de investigación, iniciado en 2005 y en proceso de ejecución, orientado a explorar la evolución de la institucionalidad petrolera venezolana en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos durante el período de actividad de las compañías concesionarias.

* Profesor del Área de Ciencia y Tecnología del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes-UCV.

Comprender una industria petrolera substancialmente extranjera

Medio siglo después de la elaboración de la frustrada primera Ley de Hidrocarburos se nacionalizó la industria petrolera. En el transcurso de esos cincuenta años se realizaron progresos significativos para que el país lograra comprender una industria que era intrínsecamente extranjera, y se crearon algunas de las instituciones más relevantes, que en medio de continuidades y rupturas permitieron el desarrollo de la institucionalidad petrolera nacional.

A finales del siglo XX era corriente admitir que el funcionamiento del orden petrolero local discurría por las vías demarcadas por arreglos institucionales, lo que no era común setenta años antes, cuando las compañías concesionarias se acostumbraron a funcionar sin interferencia estatal. También está distante el período en que predominaban rasgos eminentemente discrecionales en las relaciones entre el Estado y las concesionarias. Y más alejado aún está el tiempo en que las reglas de juego petroleras ocasionaban absurdos como el resaltado en 1930 por el ministro de Fomento, Gumersindo Torres, al expresar que en Venezuela «las compañías se llevan el petróleo y el Gobierno les paga para que se lo lleven». Con ello revelaba que eran mayores las exoneraciones aduanales obtenidas por esas empresas que los impuestos que pagaban al fisco por sus actividades.

Es decir, desde la segunda década del siglo XX se comenzó a forjar una institucionalidad petrolera en torno a la cual se promulgaron leyes de hidrocarburos y reglamentos afines que separaron los hidrocarburos de la legislación minera. En 1951 se fundó el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, que continuó y amplió las labores de control y fiscalización de las compañías, emprendidas inicialmente por el Ministerio de Fomento. Se establecieron las bases constitucionales para alcanzar una mayor participación del Estado en la industria del petróleo y se consolidó un patrón institucionalizado de fiscalización. Más aún, se asentó el principio de repartir las ganancias a la mitad entre las concesionarias y el Estado, lo que marcó un hito en la historia mundial del petróleo al generalizarse ese esquema de reparto de beneficio entre los países productores. Igualmente, se estableció un patrón institucional de concertación de políticas internacionales con otros países productores que cambió la institucionalidad mundial en este sector. Pero además, se estableció una empresa petrolera nacional y se comenzó a fijar autónomamente los precios que hasta finales de los años sesenta adoptaban unilateralmente las empresas. Y se avanzó en el desarrollo de una capacidad tecnológica y organizacional que, con sus limitaciones, permitió operar a la industria petrolera.

Una experiencia tan llamativa de construcción institucional plantea cuando menos dos interrogantes centrales. ¿Cómo y por qué se formaron patrones institucionalizados en

el Ministerio de Minas e Hidrocarburos? ¿Cómo en un país donde el rol de las instituciones no ha sido cabalmente comprendido se forjó la institucionalidad petrolera en ese Ministerio? Para responder a esas preguntas enunciaremos esta investigación.

El largo plazo de las instituciones y los patrones sociales que la conforman

Partimos del planteamiento que hace énfasis en la necesidad de estudiar las instituciones desde una perspectiva histórica. Los autores advierten que una sociedad enlaza su presente con su pasado a través de las instituciones, y anotan que es precisamente en el *largo plazo* en el que puede evaluarse su papel para inhibir o favorecer su desarrollo.¹ Es decir, que las claves para hacer inteligible las peculiaridades de la institucionalidad petrolera venezolana están en su comprensión histórica. No está de más recordar el señalamiento según el cual incorporar instituciones en la historia permite contar una historia mucho mejor que si no las incorporamos.²

Por institución entendemos un orden o patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad. Además, se reproducen a lo largo del tiempo a través de secuencias e interacciones estandarizadas que dan lugar a un proceso de reproducción particular que se activa por sí mismo. Por tanto «una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular». Ciertamente que en un patrón altamente institucionalizado se genera un encadenamiento de procesos rutinarios y se producen controles socialmente contruidos que regulan las desviaciones.³

De esas orientaciones derivan, cuando menos, tres aspectos concretos para la investigación. Uno ayuda a vislumbrar la evolución petrolera venezolana como resultado de la formación de patrones institucionalizados reiterados a lo largo del tiempo. Otro indica que es viable indagar cómo y por qué se conformaron patrones institucionalizados en el sector de hidrocarburos local. Y otro alude a la centralidad que algunas entidades adquieren en la reproducción de un patrón institucionalizado. Por tanto, es posible convenir en que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, entre otros entes públicos, llegó a constituirse en una organización cardinal para la puesta en marcha y consolidación de ciertos patrones institucionalizados en la industria petrolera local.

¹ Véase José Ayala (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica.

² Véase Douglas C. North (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

³ Todas esas nociones de institución se encuentran en Ronald L. Jepperson (1999). «Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo», en Walter W. Powel y Paul DiMaggio (comps), *Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 193-215, México, Fondo de Cultura Económica.

Etapas de investigación

Partiendo de la revisión de fuentes documentales y del examen de diversos autores, dividimos la investigación en dos etapas definidas por las características de los cambios en la institucionalidad petrolera venezolana.

Una primera etapa examina el lapso que va de 1917, año del comienzo de la exportación nacional de petróleo y de la acentuación de las acciones para construir la correspondiente institucionalidad local, hasta 1958, que marcó un cambio de rumbo de la sociedad venezolana con el establecimiento de la democracia. Se revisan en ese período los pasos dados hacia la formación y avance institucional del sector petrolero nacional. Igualmente, se examina el establecimiento de algunos patrones sociales de inspección y fiscalización de la actividad petrolera que en el largo plazo se hicieron rutina, inicialmente en el Ministerio de Fomento y posteriormente en el Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

Una segunda etapa se extiende desde 1958, que trajo elementos de ruptura como de continuación de la institucionalidad petrolera, hasta 1975 cuando finalizó la etapa concesionaria con la nacionalización. Se estudia en ese período la evolución del patrón social de control y fiscalización de la industria del petróleo. Y se pone especial énfasis en revisar las acciones desarrolladas por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos para promover arreglos institucionales que favorecieran la nacionalización de la industria.

Un primer avance de investigación se recoge en el artículo «Trayectoria institucional del sector petrolero en los Ministerios de Fomento y de Minas e Hidrocarburos entre 1917 y 1957».⁴ Se espera publicar otros avances con resultados parciales y uno con conclusiones finales.

⁴ Véase J. Gregorio Darwich Osorio (2005), en *Venezuela visión plural. Una mirada desde el Cendes*, tomo II, bib & co. Editor/Cendes UCV.