

Los senderos originarios de la institucionalidad petrolera venezolana

GREGORIO DARWICH OSORIO*

pp. 1-25

Resumen

Este artículo analiza los orígenes de la institucionalidad petrolera venezolana. Se interpreta que el Decreto de Minería del Libertador del año 1829, que transfirió las minas al dominio de la república, es el arreglo seminal de esa institucionalidad: las minas incluían los «jugos de la tierra». Se subraya que en las cuatro primeras décadas del siglo XX se proyectó la institucionalidad petrolera originaria, en un movimiento que va de las leyes mineras a los contratos especiales para la explotación del asfalto y el petróleo, de los decretos mineros y del petróleo a las leyes específicamente petroleras, de las prácticas informales a la institucionalidad de las reglas escritas. En todo ese tiempo, a los *senderos originarios* de la institucionalidad petrolera venezolana los caracteriza la propiedad estatal de los recursos del subsuelo.

Palabras clave

Institucionalidad petrolera originaria / Historia petrolera / Venezuela

Abstract

This article examines the origins of the Venezuelan oil institutionalization. Simon Bolívar Mining Act of 1829, which transferred legal ownership of Venezuelan mines to the state, is seen as the seminal arrangement of this institutionalization: the term «mines» included the «juices of the earth». The oil institutionalization was established during the first four decades of the twentieth century, developing from mining laws to special contracts for asphalt and oil production, from mining and oil decrees to specific oil laws, from informal practices to the institutionalization of the written rules. All along that time, the primordial paths of the Venezuelan oil institutionalization were characterized by state ownership of subsoil resources.

Key words

Foundational oil institutionalization / Oil history / Venezuela

* Profesor-investigador del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, Universidad Central de Venezuela.
Correo-e: gregorio.darwich@gmail.com

Introducción

La agenda de discusión sobre las instituciones venezolanas se ha centrado, no sin razón, en subrayar sus debilidades e inconsistencias. Casi no se puede evitar que, hoy por hoy, el sentido común cotidiano impugne su papel. Pero no es posible desconocer que hay instituciones que con sus dinámicas históricas han sido —y son— eje central de las transformaciones de la sociedad venezolana; mucho más desde que el país dejó de ser productor de café y cacao para ser exportador petrolero. Ese es el caso de la institucionalidad petrolera.¹ A su progreso se debe la conformación de la industria en ese sector y, sobre todo, la trayectoria modernizadora del siglo XX. Presentar aspectos de su surgimiento es el propósito de este artículo.

Comenzando en 1829, cuando el petróleo no era una certeza y la república no se había consumado, hasta el presente, ha transcurrido más de siglo y medio desde que el Libertador Simón Bolívar estipulara en el Decreto de Minería de ese año que las minas de cualquier clase eran propiedad de la república: no cabe duda de que este es el arreglo seminal de la institucionalidad petrolera venezolana. Tenemos, pues, que a lo largo del siglo XIX, si bien con discontinuidades, se incorporó en códigos y leyes de minas esa facultad y se estableció el sistema de otorgamiento de las concesiones mineras, que incluía a los bitúmenes o jugos de la tierra.

En la década de 1900 a 1910, cuando no era obvio presumir el auge petrolero, los arreglos de los contratos especiales para la exploración y explotación del asfalto y el petróleo, y los decretos reglamentarios del carbón, petróleo y similares anticiparon la configuración de la institucionalidad petrolera separada de la minera. En la década de 1920 a 1930, cuando ya es evidente el potencial petrolero, se sancionan leyes petroleras, se promulgan reglamentos para la ejecución de esas leyes y se crea la Oficina Técnica de Hidrocarburos.

En ese movimiento institucional fundacional se concretaron arreglos legales, técnicos y fiscales específicamente petroleros; se ancló el patrón institucional de control de las concesionarias petroleras; se inició el aprendizaje de una industria desconocida en el país. Y, en el largo plazo, sobre ese desarrollo originario se erigió la Ley de Hidrocarburos de 1943, el *sanctasanctórum* institucional de mitad del siglo XX.

Sin embargo, con las instituciones formales petroleras inaugurales coexisten las prácticas informales de las reglas no escritas. Se entrecruzan los procedimientos de las leyes petroleras con los manejos para eludirlos, los modos de las reglas y las normas con los artificios y las astucias. Por ejemplo, se yuxtapone un organismo como la Oficina Técnica de Hidrocarburos, cuya función es controlar a las empresas concesionarias petroleras, con

¹ Ramón Espinasa (1996) ha planteado el tema institucional al revisar los vínculos entre el desarrollo del sector petrolero, el marco institucional de ese sector y la ideología del liderazgo político; igualmente Luis Vallenilla (1975) esboza ideas respecto a la institucionalidad petrolera.

un ente a la manera de la Compañía Venezolana de Petróleo, que fue el *bróker* del general Juan Vicente Gómez para apoderarse de las concesiones petroleras. Así pues, las prácticas informales, conectadas de diversas maneras con la institucionalidad formal, también son parte de los senderos petroleros originarios de las primeras décadas del siglo XX.

Asociamos las instituciones de manera amplia con dos referentes conceptuales. Uno que centramos en la idea de comprenderlas como las *reglas de juego de una sociedad* (Ayala, 2003; North, 1993); en la etapa del surgimiento de la institucionalidad petrolera, esas reglas refieren a los procedimientos y competencias administrativas, técnicas, operativas, jurídicas y fiscales de cumplimiento obligatorio entre el Estado y los contratistas petroleros. Otro que infiere que el *tiempo sociohistórico es una construcción social compleja* (Valencia García, 2007) en la que confluyen hechos con temporalidades y circunstancias diferentes; lo que supone interpretar que la institucionalidad petrolera venezolana se originó en tensión entre arreglos institucionales formales en ciernes y prácticas sociales y tradiciones informales.

El artículo lo dividimos en seis partes. El primer apartado explora el impulso inicial del auge petrolero venezolano; el segundo revisa disposiciones mineras del pasado colonial y en el ciclo posterior a la independencia de Venezuela de la Corona española; el tercero estudia la formación de incipientes reglas de juego para la exploración del asfalto y del petróleo a través del régimen legal de los contratos especiales; el cuarto analiza aspectos sobresalientes de la puesta en marcha de los procedimientos formalizados e institucionalizados específicamente petroleros, e indaga cuestiones en esos asuntos relacionadas con las prácticas informales.

El quinto apartado examina escritos de Gumersindo Torres que tienen un valor documental valioso por su condición de funcionario de alta jerarquía del régimen de Juan Vicente Gómez (1908-1935),² y su participación en la elaboración de los primeros decretos reglamentarios minero-petroleros y la Ley de Hidrocarburos de 1920. En sus escritos, incluidos sesgos y parcialidades, miramos el pasado petrolero visto con los ojos de un actor gubernamental que describe unas prácticas sociopolíticas, unos eventos gubernamentales y unos empeños individuales que aportan elementos testimoniales del clima de época de la estructuración de la institucionalidad petrolera.

Con ese esquema expositivo, en el último apartado se realiza una síntesis que responde a una pregunta obligada: ¿cuáles son los senderos originarios de la institucionalidad petrolera venezolana?

² Con diversos enfoques los autores han estudiado el período gomecista, véase, por ejemplo, Caballero, 1994; Pino Iturrrieta (coord.), 1988; Polanco Alcántara, 1990; Rangel, 1975; Velásquez, 1981; sobre el tema petrolero véase, por ejemplo, Lieuwen, 1964; Mommer, 1988; Valleniilla, 1975. S.A. Consalvi (2004) y Manuel Caballero (2002) afirman que el historiador inglés Brian S. McBeth (1983) realiza un análisis bien documentado sobre Gómez y las compañías petroleras; el texto no está traducido, en la Web se consigue una versión electrónica.

Venezuela: un país con olor a petróleo y asfalto

El afloramiento de manantiales de hidrocarburos, mene, –cuyas referencias se hallan en relatos de los cronistas de la época colonial, en descripciones del naturalista Humboldt, en datos de especialistas alemanes e ingleses y en testimonios de funcionarios venezolanos–,³ y la existencia de depósitos de asfalto, en particular el de Guanoco, que con el de Brighton en Trinidad estaban considerados los mayores del mundo, eran signos de que el petróleo que rezumaba a ras de tierra desde tiempos remotos dejaba salir algo del potencial de uno de los reservorios petrolíferos más prolíficos del mundo, depositado en las cuencas sedimentarias del país.

En 1911 comenzó en firme la exploración petrolera, con geólogos y técnicos extranjeros –contratados por la empresa que explotaba el lago de asfalto de Guanoco–⁴ que rastrearon geológicamente el país. La calidad del asfalto de Guanoco, los menes en zonas costaneras del Lago de Maracaibo y en otras regiones, eran indicio de que Venezuela olía a petróleo. El informe geológico de esa exploración propuso perforar un pozo en el estado Zulia en la parcela Zumaque, en Mene Grande, ubicada a 120 km de Maracaibo y a 19 km tierra adentro de la costa oriental del Lago de Maracaibo: allí el petróleo rezumaba por cuantiosos menes.⁵

El éxito de la perforación hizo patente que los diez millones de dólares pagados por la Royal Dutch Shell para obtener la información geológica no eran una desproporción.⁶ Por lo demás, ya es tradición subrayar que en 1914 se descubrió en Mene Grande el primer campo petrolero de significación del país; desde entonces ese campo tiene olor de santidad en la historia petrolera local.⁷

Aunque los pozos productivos descubiertos progresaron ascendentemente –y sin un cabal conocimiento se realizaban perforaciones en el área que alberga una de las acumulaciones de petróleo más gigantescas del mundo–, los cientos de barriles diarios que brotaban de esos pozos no daban fe a los buscadores de petróleo de que en el país encontrarían yacimientos que lanzaran columnas sin fin de petróleo. En 1921, la producción venezolana de 1.448 barriles diarios era pequeña comparada tan solo con los 57 millones de barriles producidos en ese año por el pozo Cerro Azul de México.⁸ En la práctica, el

³ Para una exploración de esas referencias véase Martínez, 1970.

⁴ El geólogo Ralph Arnold dirigió y organizó esa expedición entre 1911 y 1916; véase Martínez, 1997:63.

⁵ Véase Sociedad Venezolana de Ingenieros de Petróleo, 1963.

⁶ Dato tomado de Prieto Soto, 1978.

⁷ Sobre las primeras exploraciones en Venezuela véase Barberii, 1997; Prieto Soto, 1978; Salas, 1990; Sociedad Venezolana de Ingenieros de Petróleo, 1963.

⁸ Para una descripción de ese pozo, consultar http://es.wikipedia.org/wiki/Pozo_Cerro_Azul_No_4.

descubrimiento de un pozo que igualara esa producción era el afán, con toda razón, de las empresas petroleras.⁹

El tesón de los exploradores fue favorecido el 14 de diciembre de 1922, cuando el pozo Los Barrosos N°2 expulsó en su reventón 105.000 barriles por día. Era una columna de petróleo que se veía desde la margen opuesta del Lago sobre «los techos de Maracaibo», según lo describió el científico Henri Pittier, quien realizaba una exploración botánica en la cuenca del Lago (Pittier, 1923, compilado por Texera, 1998:263). El área alrededor del pozo «presentaba un aspecto desolador». En un radio de un kilómetro, el suelo, las casas, la vegetación «estaban revestidos con una capa de aceite crudo mezclado con asfalto» (ibid.). En el relato de Samuel Smith, que formó parte de la cuadrilla de perforación del pozo, el petróleo expulsado circundó unas trescientas hectáreas; en los seis meses siguientes se removió el petróleo esparcido.¹⁰

El pozo era parte del Campo Costanero de Bolívar, un área productora de las más grandes del mundo.¹¹ Con ese descubrimiento, que resonó en las casas matrices de los consorcios petroleros mundiales, el país fue literalmente rastreado por cuadrillas y geólogos del mundo. En los años siguientes se aceleró el arribo de compañías y flujo de capitales, imprescindibles para poner en marcha una industria intensiva en capital, y se incrementaron las solicitudes para obtener concesiones.

Entonces se hizo innegable el arranque del auge petrolero: en apenas seis años, Venezuela se asentó como segundo productor y primer exportador del mundo.

Las minas: del dominio de la Corona española al dominio de la república

Es pertinente plantear la pregunta: ¿la legislación petrolera local surgió con la primera Ley de Hidrocarburos de 1920? Comencemos por señalar que una institución naciente nunca es completamente inédita, según propone José Ayala Espino (2000). En el sentido en que lo dice Douglas North (1993), es producto de una construcción social creada y transformada en medio de cambios históricos. Así que, por ejemplo, los empalmes y continuidades de la legislación minera con la petrolera que se estudian en Manuel R. Egaña (1990), Jesús Mora Contreras (2002), y Luis Vallenilla (1975) dejan ver que antes de que la legislación petrolera adquiera autonomía, es el derecho minero –de los siglos XVIII, XIX e inicios del XX– el instrumento legal que regula los arreglos institucionales referidos a los recursos del subsuelo.¹²

⁹ Para una revisión de la opinión de círculos petroleros norteamericanos sobre la exploración en el país véase el resumen de la Revista *The Oil and Gas Journal*, de septiembre de 1921, reproducida en Barberii, 1997:36, que dice que era temprano para prever si la costa norte de Venezuela competiría con los campos mexicanos.

¹⁰ Entrevista realizada por Manuel Bermúdez Romero en 1978, disponible en www.analitica.com/va/arte/documentos/8963622.asp.

¹¹ Anibal Martínez (1970) señaló que ese campo era considerado una de las tres acumulaciones petroleras más grandes del mundo.

¹² De acuerdo con Vallenilla (1975), en el siglo XIX para referirse al petróleo se usaban las expresiones: fósiles, bitúmenes, jugos de la tierra, sustancias inorgánicas, combustibles.

En la época colonial, las minas eran propiedad de la Corona por disposición de la Ordenanza de Minería para la Nueva España –México– de 1783. Un año después, el mandato fue puesto en vigencia por la Intendencia de Venezuela (Martínez, 1970). Según comenta Mora Contreras (2002:224), con esa Ordenanza la explotación de las minas se realiza «por concesiones otorgadas por el Rey a particulares, propietarios del suelo o no, pero sin separarlas expresamente del patrimonio real». Ese consentimiento, dice el autor, se basó en el sistema del derecho regalista, que estipuló las obligaciones del otorgante de la concesión y los derechos y cargas del concesionario.¹³

Con la independencia de Venezuela de España, las minas pasan del «dominio de la Real Corona española al dominio de la República». Lo estipuló el Decreto de Minería promulgado por el Libertador Simón Bolívar en 1829, y lo revalidó el Congreso de la república en 1932 (ibíd., p. 228). En ese movimiento, que fue de la posesión real de las minas –«las minas son propias de mi Real Corona»–¹⁴ a la posesión de la república –«las minas de cualquier clase corresponden a la República»–,¹⁵ la legislación minera preservó el poder nacional sobre ellas.

Será en 1854 cuando se promulgue el primer Código de Minas,¹⁶ basado en la legislación minera francesa de 1810, según puntualiza Mora Contreras (2002). Ese estatuto nada dispuso acerca de la propiedad de las minas, aunque sí precisó que estas sólo podían explotarse mediante concesión expedida por el Poder Ejecutivo (Egaña, 1990). La indefinición respecto a los derechos de propiedad de las minas se corrigió un año después: el Reglamento para la ejecución del Código estipuló, sin dejar lugar a duda, que el Estado era el propietario de las minas. En esas legislaciones se prosiguió con la acción de denuncia; cualquier persona –y no únicamente el propietario de la tierra– notificaba la existencia de una mina y el Estado estaba obligado a otorgar los derechos de exploración y explotación (Vallenilla, 1975).

Con la guerra federal (1858 a 1863), la Constitución de 1864 reformó la disposición respecto a la propiedad de las minas establecida en el Reglamento. El mandato de este –«las minas corresponden al Estado [central]»– se transformó en aquella en el precepto que otorgó «a cada Estado [entidad federa] la libre administración de sus productos naturales».¹⁷ Tras ese cambio, con las entidades federales otorgando concesiones y promulgando constituciones que les adjudicaban la propiedad de las minas, proliferaron «leyes

¹³ Mora Contreras (2002:224-225) apunta que con esas ordenanzas, «la Corona española unificó el sistema regalista como sistema único de propiedad de todas las minas».

¹⁴ Ordenanza de Minería para la Nueva España promulgada por el rey Carlos III, citada en los trabajos consultados.

¹⁵ Decreto de Minería del 24 de octubre de 1829, promulgado por el Libertador.

¹⁶ Del 15 de marzo de 1854.

¹⁷ Constitución de 1864; véase en www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01372731935795839199802/index.htm.

mineras estatales desarticuladas y empíricas» (Mora Contreras, 2002:230) y se acentuaron las disputas en torno a las concesiones mineras entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales (Vallenilla, 1975).

Pero también en el contexto de la interrupción de la facultad del Ejecutivo central para administrar las minas, se suscribieron leyes, de acuerdo con Egaña (1990:392), que anticiparon en cuatro décadas disposiciones referidas al régimen de otorgamiento de concesiones petroleras. En 1866, la legislatura del estado de Nueva Andalucía (estados Sucre y Monagas) separó las minas de petróleo «del sistema [regalista] de concesión obligatoria» y estableció que era potestad del gobierno estatal otorgarla [sistema dominial].¹⁸ El sistema dominial fue incorporado explícitamente en el Código de Minas de 1904 y en la primera Ley de Hidrocarburos de 1920 (Mora Contreras, 2002).¹⁹

En la construcción del ordenamiento minero del siglo XIX, la Constitución de 1881 se distingue por decretar que los estados de la Unión cedían al Gobierno de la Federación la administración de las minas.²⁰ Bajo ese marco constitucional, el Gobierno federal las explotaría con un régimen uniforme (Art. 13, numeral 15) sometido a la autoridad del Presidente de los estados de la Unión (Art. 65, numeral 2). Guzmán Blanco, en el quinquenio (1879-1884), reiteró que el Estado federal era el propietario de las minas. En las décadas finales del siglo XIX, los códigos y leyes mineras promulgados²¹ preservaron el marco básico legal de la administración de las minas a cargo del Gobierno federal. No obstante, se restableció el sistema (regalista) de concesión obligatoria de las minas; en su análisis, Egaña (1990) considera que con esa acción se había dado marcha atrás a los progresos alcanzados en la legislación de Nueva Andalucía.

Es obligatorio resaltar que la institucionalidad del siglo XIX funcionó de modo intermitente y frágil (Darwich, 1998). Era intermitente por las turbulencias sociales, políticas y económicas creadas por las guerras, los alzamientos y revueltas de ese tiempo; en esas alteraciones las instituciones tienen un rol subordinado al imperativo del más fuerte. Y era frágil por el carácter discrecional y arbitrario del desempeño institucional.

Al explorarse los modos concretos de operar la institucionalidad minera pueden referirse dos ejemplos. Uno vinculado con el mandato de la Constitución de 1864 que cedió la administración de las minas a las entidades federales: al continuar el Gobierno central

¹⁸ El considerando de esa resolución señala «Que la explotación del petróleo (venero oculto hasta ahora, entre nosotros, a las investigaciones) dará una gran importancia al Estado; por la demanda con que favorecen a esa especie los mercados extranjeros» (cit. por Egaña, 1990:392).

¹⁹ De acuerdo con Egaña (ibíd., p. 389), citando a Rufino González Miranda, los sistemas jurídicos de propiedad de las minas diferencian entre el sistema regalista, que establece la obligatoriedad que tiene el Estado de otorgar las minas en concesión, y el dominial, que dispone que el Estado puede explotarlo directamente o entregarlas en concesión.

²⁰ Constitución de 1881, véase en www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01482741567836057432257/p0000001.htm.

²¹ Códigos de Minas de 1885; 1891; 1893 y Ley de Minas de 1887.

autorizando concesiones, se quebrantó el cumplimiento de esa pauta constitucional. Otro ejemplo, quizá más patente, es el otorgamiento de la concesión para explotar el lago de asfalto de Guanoco —«el más grande del mundo»— en el quinquenio del general Guzmán Blanco: una trama con discrecionalidades, vínculos de afinidad y excesos arbitrarios del poder gubernamental que años más tarde indujo a confabulaciones locales e internacionales por el control de ese reservorio de petróleo pesado.²²

Una conclusión se impone, la propiedad de las minas es por antonomasia estatal; ese mandato se incorporó en las legislaciones mineras del siglo XIX, aun cuando algunas no lo establecieran ex profeso (Egaña, 1990). Y tal precepto, en la medida que se relaciona con los recursos del subsuelo, hace pensar que la historia institucional petrolera venezolana del siglo XX sólo puede ser interpretada a la luz de la institucionalidad minera originaria.

Contratos especiales, ¿institucionalidad minero-petrolera ineficiente?

En el decenio de 1900 a 1910 las legislaciones mineras hacen referencia al petróleo, lo singularizan y diferencian de las restantes minas. El Código de Minas de 1904 usa la expresión «petróleo», y las leyes de minas de 1905 y 1909 lo enumeran entre las fuentes minerales a explotar (De la Plaza y otros, 1973; Egaña 1990; Martínez, 1970).

En términos de diferenciarlo de las minas, una disposición substancial de la legislación minera es la establecida en el código de 1904, que separó (como lo había hecho el Legislador de Nueva Andalucía) a los hidrocarburos «de la modalidad de concesión obligatoria», para supeditarlos «a un régimen especial de contratos que lleva implícita la facultad para el Estado» de otorgar o no el derecho de explotarlos (Egaña, 1990:396).

Bien podría pensarse que el régimen de los contratos especiales supuso un arreglo institucional beneficioso, allanó la ruta jurídica al Ejecutivo nacional para otorgar contratos de exploración y explotación (concesiones) a ciudadanos venezolanos que los vendieron a compañías petroleras internacionales con los capitales y las tecnologías imprescindibles en el aprovechamiento de los hidrocarburos. Pero no puede perderse de vista que los contratos otorgados en el gobierno de Cipriano Castro (1899-1908) y en los inicios del de Gómez (1908-1935) favorecieron, a través de los intermediarios locales, que millones de hectáreas petrolíferas quedaran bajo el control de las compañías, principalmente la Royal Dutch-Shell. Por la extraordinaria producción de crudos que extrajo la Shell —hasta la nacionalización en 1976— de los yacimientos amparados en los contratos (Mommer, 1988), esa negociación no pudo resultarte mejor: cerca de la mitad del petróleo extraído por sus 121 subsidiarias en todo el mundo provino del país (O'Connor, 1962).

²² Para un análisis exhaustivo del otorgamiento de esa concesión véase Harwich Vallenilla, 1992; otras referencias en Picón Salas, 1953, y Consalvi, 2004.

Hay que tener en cuenta que esos contratos se tramitaron en un tiempo histórico de suyo discrecional en las potestades gubernativas y en las reglas de juego sociales. Era la conexión política y familiar o palaciega mecanismo expedito para tramitarlos y cuando esta no existía se apelaba al *soborno* (Caballero, 2002). En ese funcionamiento social, «las reglas no eran iguales para todos»; su aplicación estaba condicionada «al grupo de pertenencia» o «la ubicación de los individuos en la estructura de poder» (Ayala, 2003:83).

En el desigual modo de otorgar contratos petroleros, su transferencia a las trasnacionales llegó a ser fuente de enriquecimiento de ciudadanos venezolanos. Tomemos, por ejemplo, de acuerdo con el punto de vista de Bernard Mommer (1988), que en el lapso de 1920 a 1938 las 8.000 concesiones otorgadas proporcionaron a los intermediarios 209 millones de bolívares. Un monto no abarcado en esa suma, que no era de menor cuantía, corresponde a las regalías que desde 1926 y por décadas acordaron los negociadores con las compañías.²³ Áspero y mordaz, Mommer (1988:72) calificó a esa minoría privilegiada como *traficantes venezolanos de concesiones*; desde otra mirada se juzgó que eran «hijos favorecidos de la patria».²⁴ Al respecto, Vallenilla (1975) comenta que fue desdeñada por el alto gobierno la advertencia de funcionarios del Ministerio de Fomento que advertían que el interés de los contratistas locales era vender sus derechos a las compañías trasnacionales.

Desde la perspectiva del análisis institucional, los primeros contratos especiales —otorgados de acuerdo a lo dispuesto en los códigos de minas de 1904, 1909 y 1910 y la Ley de Minas de 1905— podrían considerarse como *instituciones ineficientes*, de las que hablan conceptualmente North (1993) y Ayala Espino (2003).

Recurriendo a los autores pueden ilustrarse esas ineficiencias.²⁵ A saber, por el poder discrecional del Presidente para concederlos y por la potestad de los contratistas locales de negociarlos con las compañías petroleras, aun cuando esos contratos caducaban en un lapso de treinta a cincuenta años. También por la extensión territorial de las áreas en concesión, una de las cuales abarcó propiamente la mitad del país al englobar doce estados y un territorio federal. Del mismo modo, por las controversias judiciales entre el Estado y las compañías que causaron esos contratos en el largo plazo.

Además por las condiciones favorables para los concesionarios, en lo relativo a las exoneraciones de impuestos de exportación y en lo tocante al compromiso del Estado de no modificar los tributos establecidos durante la vigencia del contrato. Como resultado de esos requisitos, las compañías se negaron —hasta la Ley de Hidrocarburos de 1943— a renegociar

²³ Los datos proporcionados por Mommer (1988:73) provienen de la *Revista del Ministerio de Fomento*, n° 8, de enero de 1936, que publica un resumen de las concesiones de ese período. Véase también De la Plaza y otros, 1973.

²⁴ Fedecamaras, 1966. No se cita la fuente original, ni se explica si la expresión tiene un sentido agudo.

²⁵ Consalvi, 2004; De la Plaza y otros, 1973; Egaña, 1990; Lieuwen, 1964; Mommer, 1998; Vallenilla, 1975.

nuevos impuestos diferentes a los estipulados en los contratos, no obstante el derecho que tenía el Estado venezolano de aumentar su participación económica ante el descubrimiento de extraordinarias acumulaciones petrolíferas.

De la misma manera, otro ejemplo de esa ineficiencia es aportado por Edwin Lieuwen (1964). Las parcelas no exploradas en las concesiones otorgadas en los contratos de 1907 pudieron ser devueltas al Estado en 1915, al incumplirse disposiciones que obligaban a los concesionarios a realizar la búsqueda de hidrocarburos en un lapso de ocho años. Al no ser revocados esos contratos, se escapó la posibilidad de negociarlos en condiciones más convenientes y rentables.

Las ineficiencias institucionales de los contratos petroleros tienen concordancia con el *tiempo sociohistórico* (Valencia, 2007) de la sociedad venezolana de principios del siglo XX. Frente a la gestación de la institucionalidad minero-petrolera está el país pobre e insolvente, de prácticas socioculturales aldeanas e institucionalidad decimonónica, del gendarme militar y caciques civiles, de élites familiares y regionales y mayorías campesinas paupérrimas. Además está la circunstancia de un potencial petrolero que era mera probabilidad, como era ajeno para el país rural el conocimiento experto sobre ese recurso natural.

Lieuwen (1964:32-33) ofrece otras razones sobre los contratos, en particular los otorgados en el gobierno de Castro, que proporcionan pistas para caracterizar su diseño institucional. En la primera década del siglo XX, el futuro se veía venir en localizar yacimientos de asfalto y no de petróleo, nadie *sospechaba* que las cuencas sedimentarias venezolanas poseían depósitos petroleros de dimensiones extraordinarias, y en las parcelas otorgadas en concesión. En ese contexto, explica Lieuwen, los contratos fueron una vía legal para poner en marcha con mucha incertidumbre una *política* liberal que estimulara la explotación de asfalto y de petróleo.

Lieuwen también registra otra dimensión histórica de los contratos: representan el «primer intento de establecer una base legal para la explotación de materiales no metálicos». Son el inicio de un arreglo institucional que promovió el establecimiento del «derecho petrolero» en el ordenamiento minero venezolano. Por ejemplo, se establecieron criterios respecto a la duración de la fase de exploración, en lo relativo a los impuestos de superficie y de explotación, acerca de las exoneraciones de importación y en lo referente a someter a la jurisdicción venezolana las controversias entre el Estado y las compañías.

Los contratos especiales y las leyes mineras que los sustentan son expresión del tiempo histórico de la sociedad aldeana y atrasada, amoldada a engranajes sociales discrecionales y arbitrarios, que intenta establecer reglas de juego para explotar un recurso natural raro y singular del que no tiene ningún conocimiento.

Los mecanismos institucionalizados y las reglas no escritas

En el decenio de 1910 a 1920 se formó un sencillo Ejército nacional, se reformó la Hacienda Pública, se afirmó un poder central que cerró el ciclo histórico de las guerras interminables y hostiles para socavar regímenes establecidos. Eran expresión de la *modernización institucional* (Salamanca, 1997) del Estado, no obstante lo limitado e inconsistente de esa «modernización» cercada por el carácter autocrático, tiránico y aldeano del régimen gomecista.

En esa década, los hechos institucionales locales relacionados con el petróleo, y a la par con los rasgos modernizadores del Estado, obedecen a una realidad inevitable: la perforación exitosa de pozos productores dio crédito a la presunción de la existencia del potencial petrolífero, volviéndose apremiante la gestación de posturas en la élite ilustrada del gomecismo que advierten sobre la trascendencia que ese recurso natural tendría para el progreso del país.²⁶ En tanto que, simultáneamente, las discrepancias en torno a los contratos petroleros surgidas de sus ineficiencias, tanto en cuestiones operativas como en las interpretaciones jurídico-normativas, ejercieron presión para realizar precisiones al marco institucional minero-petrolero (Lieuwen, 1964).

Así pues, a lo largo de esa década, en el ámbito petrolero se afianzan nuevos arreglos institucionales entrecruzados con el ordenamiento minero. Por ejemplo, la Constitución de 1914 amplió la potestad facultativa del Estado sobre las minas al disponer que los títulos y concesiones debían ser aprobados o no por ambas cámaras del Congreso.²⁷ La Ley de Minas de 1915 estableció que las minas de carbón, de nafta, de petróleo y asfalto y brea eran inalienables, así se fijó un límite a las facultades del Estado sobre los recursos del subsuelo: los derechos mineros estatales no eran transferibles o negociables. (Egaña, 1990; Vallenilla, 1975).

En el tiempo transcurrido entre la Ley de Minas de junio de 1918 y los decretos reglamentarios del carbón, petróleo y sustancias similares de septiembre de 1918 y marzo de 1920, las disposiciones exclusivamente petroleras pasan de cuatro artículos en la ley a sesenta en los decretos reglamentarios (Martínez, 1980). Esos reglamentos originarios proyectan un diseño de derecho petrolero que define las obligaciones y atribuciones del Ejecutivo nacional y los contratistas petroleros. Y, en el terreno del régimen legal del Estado, implican una evolución que persevera en el camino institucional —iniciado con los contratos especiales— del manejo de los hidrocarburos separado de los códigos y leyes mineras (Vallenilla, 1975).

²⁶ Por ejemplo, en la *Memoria del Ministerio de Fomento* de 1919, el ministro Gumersindo Torres afirmó: «Acaso en un no muy lejano tiempo la industria petrolera de Venezuela alcanzará un notable desarrollo. La nueva fuente de riqueza creará también nuevas actividades, que acrecentarán nuestro progresivo desenvolvimiento y elevarán a mayor altura nuestra renta interna. Por este solo ramo, el país está frente a un porvenir brillante de holgura económica» (cit. por Martínez, 1980:69).

²⁷ Véase en http://constituciones1857-1894.blogspot.com/2008/07/indice_23.html.

El diseño institucional originario de los decretos reglamentarios minero-petroleros evolucionó hacia normas más complejas en el largo plazo de la institucionalidad petrolera venezolana. Sus normativas básicas abrieron la ruta a la legislación propiamente petrolera en lo concerniente a la administración estatal petrolera, los procedimientos operativos y técnicos, los deberes y derechos del Estado y contratistas, y las competencias jurídicas y fiscales.

Acaso las innovaciones de los primeros decretos reglamentarios, resaltadas por Martínez (1980), sean palpables en algunas de sus normas: el establecimiento de las reservas nacionales, figura con la que se proyectó dejar en custodia del Estado áreas petrolíferas no seleccionadas por los contratistas con el propósito de asegurar que el desarrollo petrolero dispusiera de potenciales yacimientos;²⁸ la norma que obliga al concesionario, al término de la concesión, a devolverla con las obras construidas sin solicitar al Estado el pago de indemnización, un criterio seminal del derecho a la reversión que posee el propietario del subsuelo. Y otras normas igualmente significativas, como por ejemplo: el catastro de regiones petroleras, la formación de comisiones técnicas para que el Estado estuviera al tanto de las operaciones de la exploración y explotación, y las referencias a pautas de conservación de yacimientos.

La estructuración de la institucionalidad petrolera originaria separada de la minera avanzó con celeridad en las décadas de los veinte y treinta del siglo pasado. En junio de 1920, tres meses después de dictado el segundo decreto reglamentario, se aprobó la primera ley de hidrocarburos. En el lapso entre 1921 a 1938 se sancionaron siete leyes – hasta que se suscribió la ley de 1943 que fijó un marco jurídico, técnico y fiscal uniforme y estable para todas las concesiones–, se promulgaron dos reglamentos para la ejecución de las leyes y se estableció la Oficina Técnica de Hidrocarburos, que tenía como función la supervisión de las concesionarias.

La investigación de esa historia petrolera ha examinado las características de las leyes petroleras originarias, las debilidades y fortalezas de los distintos ámbitos de su competencia.²⁹ De manera que, desde el análisis que realizamos, interesa centrarse en algunos aspectos específicos del surgimiento de esa institucionalidad.

Los contratos especiales, las disposiciones constitucionales mineras, los decretos reglamentarios minero-petroleros, las siete leyes petroleras, y los reglamentos para la ejecución de las leyes dan testimonio del acervo acumulado de la institucionalidad petrolera. Ese haber originario le aportó el soporte reglamentario básico a la Ley de Hidrocarburos de 1943. Si

²⁸ Respecto a las reservas nacionales, Mommer (1988:71) explicó: «El concesionario debía dividir su concesión en forma de tablero de ajedrez, en cuadros de 200 hectáreas cada uno, al final de su período de explotación. Decidía, a su elección, si se quedaba con los cuadros «blancos» o «negros» del tablero, por los que se otorgaba derechos de explotación por 30 años. La otra mitad revertía al Estado, constituyendo así las reservas nacionales».

²⁹ Para un análisis de las distintas leyes véase Cruzat, 2006; Egaña, 1990; Lieuwen, 1964; Mommer, 1988; Vallenilla, 1975.

esta ley fue estatuto cimero de la institucionalidad petrolera de la segunda mitad del siglo XX, es porque se forjó sobre la institucionalidad originaria precedente.

En la institucionalidad petrolera originaria, la propiedad estatal de los yacimientos es atributo esencial. La permanencia histórica de ese derecho puede ser interpretada como un arreglo institucional de los más prominentes, complejos y perfeccionados generado por el Estado venezolano. Desde la perspectiva del papel de las instituciones en el largo plazo (Ayala Espino, 2003), es principio por antonomasia de la legislación minera y petrolera que ha mantenido un *continuum* histórico desde el siglo XIX, como ha subrayado Egaña (1990).

Junto a la introducción de leyes y reglamentos de hidrocarburos permanecen aquellas prácticas sociales siempre dispuestas a favorecer el interés particular sobre el público, a eludir el acatamiento de la ley, a abusar de las prerrogativas del poder para influir en la toma de decisiones y obtener privilegios en los asuntos petroleros.³⁰ Son las prácticas informales de las *reglas no escritas* (Ayala, 2000:67) que atraviesan pautas de conducta individuales y permean el orden social. Así, por ejemplo, la clase política del gomecismo y su red social de familiares, amigos, compadres y coterráneos, los caudillos locales y políticos cortesanos, y los testaferros o representantes o intermediarios de las empresas petroleras reproducen esas prácticas para sacar ventajas y enriquecerse con los negocios petroleros nacionales.³¹

Si bien es cierto que las empresas trasnacionales se *ciñeron*, no pocas veces a medias, a lo estipulado en las leyes, es incuestionable, como lo resaltan los autores,³² que en las primeras décadas de la explotación petrolera no se moderaron en hacer uso de los mecanismos de las reglas no escritas para adquirir concesiones y confabularse para modificar legislaciones petroleras.

En lo que respecta a la fusión de los negocios particulares del general Gómez con los del Estado, la Compañía Venezolana del Petróleo, fundada en 1923 y considerada *la compañía del General Gómez*,³³ constituye sobre todo el perfeccionamiento de los mecanismos de la corrupción, del abuso de poder y el quebrantamiento de la ley.

En la década de los veinte, el Ministerio de Fomento adjudicó a esa compañía millones de hectáreas petroleras de las reservas nacionales que aportaron ganancias al General y testaferros. La compañía del general Gómez, con la conformidad del Ministerio, no acató la disposición que prohibía al Presidente de la república obtener concesiones, no cumplió la restricción referente a la extensión territorial de las parcelas concedidas en exploración

³⁰ Para una exploración de la sociedad venezolana en las primeras décadas del siglo XX véase los ensayos de Picón Salas, 1988.

³¹ Los autores presentan múltiples ejemplos de las prácticas informales y discrecionales, puede revisarse a Caballero, 2002; Lieuwen, 1964; Mejía Alarcón, 1972; Vallenilla, 1975.

³² La actuación de las trasnacionales petroleras en el país durante el gobierno de Gómez ha sido revisada desde diferentes perspectivas por los autores; véase la bibliografía referida en pie de página n° 2.

³³ Lieuwen, 1964; Martínez, 1980; Mejía Alarcón, 1972, Vallenilla, 1975.

y explotación, y no obedeció el principio que preservaba las reservas nacionales de una explotación precipitada en el corto plazo³⁴ Es un funcionamiento institucional que mantiene las leyes violándolas; la caracterización de Ayala Espino (2003:80, v. arriba), en su visión sobre México en el régimen de Porfirio Díaz (1876-1911), sirve para precisar las prácticas informales de Gómez y los grupos de poder en el ámbito petrolero.

Dos rasgos sobresalen de las prácticas informales de las reglas no escritas. Primero, están arraigadas en las experiencias colectivas de grupos de poder, y segundo, no son prácticas singulares de la dictadura del general Gómez, aunque no es posible desligarlas de ese régimen, sino que son fruto de conductas sociales y rutinas institucionales históricamente recurrentes.

No hay conflicto entre las prácticas informales de las reglas no escritas y la incipiente institucionalidad formal petrolera, coexisten como experiencias históricas concretas que forman parte del «complejo ensamble de arreglos institucionales» (Ayala Espino, 2000) concebidos por el modelo de sociedad rural, atrasada y autocrática de las primeras décadas del siglo XX.

Las instituciones, hechura de su época: notas biográficas de Gumersindo Torres

Los autores que estudian la historia petrolera nacional de mitad del siglo XX concuerdan en subrayar que al impulso de Gumersindo Torres,³⁵ al frente del Ministerio de Fomento de 1917 a 1922 y de 1929 a 1931, se deben los arreglos legales y administrativos del funcionamiento de la industria petrolera en el país. En su primera gestión advirtió que «lo prudente» era dictar «reglamentos» y avizó que no era «recomendable» incluir en «la ley de Minas» «la legislación de petróleo» (*Memoria del Ministerio de Fomento* de 1917, cit. por Martínez, 1980:49). En ese lapso se incluyeron disposiciones petroleras en los decretos mineros y se sancionó la primera ley petrolera y otras dos leyes posteriormente. Y, en su segunda gestión, se fundó la Inspectoría Técnica de Hidrocarburos.

Torres escribió sus *Memorias* (1996) para sus hijos, su afán era hacer transparentes sus actos de funcionario público. Como dice Elías Pino Iturrieta (1996:VII-XXIII) en el prólogo a esas memorias, su punto de vista sintetiza el comportamiento individual de un «funcionario incorruptible» frente a la actuación de una burocracia gubernamental que se desenvuelve «entre los vericuetos de una tiranía rural y el camino más coherente del Estado moderno». Asimismo da cuenta de la tensión «entre la manera moderna de hacer las cosas y la influencia

³⁴ Esas son algunas de los aspectos más significativos señalados por Lieuwen, 1964; Martínez, 1980; Vallenilla, 1975.

³⁵ En dos oportunidades fue Ministro de Fomento en el régimen de Gómez. Referencias de su rol como funcionario de ese gobierno se encuentran en Barberí, 1997; Betancourt, 1978; Martínez, 1980; Pino Iturrieta, 1996; Vallenilla, 1975.

de los procedimientos tradicionales». Pone sobre el tapete la realidad de un país asentado en un mar de petróleo que no cuenta con «funcionarios capaces de ocuparse con propiedad del asunto que más importa a la economía nacional». Y hace evidente el quehacer político de un individuo que en «la antesala de la organización nacional, tal cual existe hoy» contribuyó en el forjamiento de «unas de las faenas más plausibles de su tiempo»: la implantación de la institucionalidad petrolera separada del ordenamiento minero.

A través de su relato se identifican aspectos cruciales del clima de época de la institucionalización petrolera en el régimen gomecista. Y se va al encuentro de circunstancias, intenciones y complejidades que ilustran que las instituciones se articulan con las prácticas sociales de los individuos y su tiempo sociohistórico particular. Tal vez es por eso que Marx dijo que «los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado» (cit. por Valencia García, 2007:194).

Petróleo, entorno del general Gómez y desconocimiento en el gabinete ministerial de los asuntos relacionados con los hidrocarburos. Torres escribió que el 17 de septiembre de 1917 fue nombrado Ministro de Fomento: «cuando me encargué había en cartera muchos asuntos y entre ellos sesenta contratos para la explotación de petróleo sometidos por personas de la política y de la familia del General Gómez quienes me urgían tanto, que hube de manifestar en gabinete mi firme resolución de no despacharlos aprobándolos, porque yo no sabía nada de la materia. El Ministro de Hacienda, Doctor Cárdenas, manifestó que él tampoco sabía de eso y que creía que ningún otro Ministro sabía, por lo cual proponía que se me apoyara en el sentido de tomarme un tiempo para el estudio respectivo y que el resultado de mis estudios lo presentara en forma de un decreto ejecutivo reglamentario». (Torres, 1996:65). Comenta que al devolver los documentos, se ganó «la mala voluntad de cuantos tenían, propiamente hablando, negociados sus contratos» (ibid.).

Primeros pasos de estructuración y puesta en marcha de la legislación petrolera. Al describir su iniciación en cuestiones petroleras, Torres dejó constancia al mismo tiempo de los comienzos en el Ministerio de Fomento de la legislación en ese campo: «Yo me dediqué con devoción de universitario a estudiar la cuestión del petróleo y las leyes americanas, rusas, mejicanas, etc., que regían entonces su explotación» (ibid., p. 66). Explica que Pedro Manuel Arcaya –jurista, intelectual, historiador y político que ocupó diversos cargos en el régimen de Gómez– se hizo cargo de ajustar el «proyecto de Decreto»³⁶ con arreglo a las

³⁶ Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Similares de 1918.

normas del derecho. Dice que en la fase de la elaboración del decreto reglamentario no faltaron las tensiones con sus colegas del Gobierno: «mientras se estaba estudiando, se disgustó conmigo mi respetado amigo el General Ignacio Andrade, Ministro de Relaciones Interiores»; este lo apremiaba a tomar decisiones sobre unas «minas de petróleo de Río Paují, de las que él era accionista» (ibíd.).

Torres hizo la presentación del proyecto de decreto ante unos Ministros que no lo habían leído. Relata que por no existir un «catastro de regiones petroleras» realizado por «geólogos de nuestra confianza» se fijaron «enormes concesiones de quince mil hectáreas» cuadrículadas «en forma de tablero de ajedrez». Aclara que no se incorporó la norma, utilizada en otros países, que obliga al concesionario a efectuar un depósito en efectivo en un banco, a modo de garantía de inicio de las operaciones, puesto que «como entre nosotros no había capitales, iban a decir que con esa clausula sólo los extranjeros celebrarían contratos». Asevera que las exoneraciones de impuestos debieron limitarse a los primeros años de la concesión, no obstante «se resolvió dejarlas permanentes» como «estímulo al desarrollo de la incipiente industria en Venezuela» (ibíd., pp. 66-67).

Aunque de la lectura de sus notas se concluye que Torres considera un avance la promulgación del primer decreto reglamentario, su narración no esquiva puntualizar sus discrepancias con el rumbo que tomó en la práctica la política petrolera. Señala, por ejemplo, que las exoneraciones se ampliaron tanto que los «derechos exonerados» llegaron a ser «mayores que los impuestos pagados» (ibíd., p. 67): quizá esa discrepancia es el origen de su famosa frase: «[en Venezuela] las compañías se llevan el petróleo y el gobierno les paga para que se lo lleven» (cit. en Betancourt, 1978:14).

Explica que el sistema de concesión cuadrículada a modo de tablero de ajedrez fue alterado, también considera contraproducente para el interés nacional el otorgamiento de concesiones en las parcelas nacionales (reservas nacionales): «el Gobierno Nacional no sacó el partido que debió a las parcelas nacionales, las cuales otorgó más tarde en contratos corrientes: del sector oficial nació la oposición a establecer condiciones más ventajosas en los contratos de parcelas, aunque al fin algo se logró» (Torres, 1996:67).

Aprendizaje institucional petrolero. Si bien Torres relata situaciones que se refieren a la inexperiencia del alto gobierno para interpretar cabalmente los asuntos petroleros—«y vi entonces nuestra ignorancia, la del gabinete y la mía, pues hemos debido cobrar más [impuestos]—, no dejó de observar que el país transitaba tiempos de aprendizaje. «Nos ocurrió lo que en todas partes ha ocurrido en la primera edad del petróleo, cuando llegan a negociar hombres que saben, verdaderos especialistas, con los hombres que tenemos una venda en los ojos, y es por ello que lo normal ha sido el que las primeras decisiones, cuando no se conoce el alcance de las cuestiones del petróleo, dejen siempre que desear: pasamos los mismos tres

períodos que Méjico, el de la ignorancia absoluta, el del conocimiento a medias y el del completo dominio de la materia que hemos alcanzado» (Torres, 1996:75-76).

Admite que el país aprendió sobre petróleo haciendo legislaciones y reglamentos. «El petróleo siguió su marcha ascendente y así mismo nuestros conocimientos en los pormenores de tan importante industria. Después del decreto del [19]18, hubo el reformado de 1920, la ley del mismo año y las siguientes de los años [19]21, [19]22, [19]25, [19]35, [19]36 hasta la vigente (Ley de 1943) en el momento en que escribo»³⁷ (ibíd., p. 76).

Torres refiere otras acciones en las que se descubren diferentes matices de ese aprendizaje. Las discusiones técnicas, procedimentales y jurídicas del Ministerio con las concesionarias; las visitas de funcionarios a exposiciones petroleras norteamericanas; las diligencias de embajadores y cónsules venezolanos para informar sobre los asuntos de las compañías petroleras en sus países de origen; la suscripción de revistas petroleras y de comercio para informarse de los avances mundiales: son rutinas que aportaron al Ministerio una experiencia valiosa para el aprendizaje organizacional de los asuntos petroleros (ibíd., pp. 112-117).

Un organismo estatal del siglo XIX. Torres tiene claridad sobre la estructura del Estado venezolano de su tiempo; esta reproduce procedimientos del tiempo del país de 1860. Es la percepción que tiene del Ministerio de Relaciones Exteriores en la década de 1900-1910. «En aquel Despacho todo se [resolvía] por analogía con el caso igual o parecido que había ocurrido cincuenta años atrás». O, también, es lo que expresa en 1938 acerca de la función fiscalizadora del Estado: «se puede decir con toda propiedad que nunca se habían examinado las cuentas de los Ministros del Despacho Ejecutivo, ni las cuentas de los demás ramos de rentas, ni los empleados, algunos de veinte y treinta años en la sala, sabían nada de eso» (ibíd., pp. 40, 142).

Una institucionalidad tutelada por negociadores de concesiones. A Torres le resulta incomprensible el arreglo institucional que adjudicó a ciudadanos venezolanos los derechos de exploración y explotación para que los negociaran directamente con las compañías, sin que las regalías y utilidades producto del traspaso las obtuviera directamente la nación.³⁸ ¿qué hace que sean intermediarios y no sea el Estado —que es el propietario del subsuelo— el que venda directamente contratos y obtenga las ganancias?

³⁷ Se refiere a los siguientes instrumentos: Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Similares de 1918; Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares de 1920; Ley de Hidrocarburos de 1920; Ley de Hidrocarburos de 1922; Ley de Hidrocarburos de 1925; Ley de Hidrocarburos de 1935 y Ley de Hidrocarburos de 1936. No mencionó, por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos de 1928, la Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo de 1928, ni el primer reglamento de una ley de hidrocarburos de 1930, ni la Ley de Hidrocarburos de 1938.

³⁸ En ese tema, Pedro Manuel Arcaya apoyaba esa adjudicación; véase su texto *Venezuela y su actual régimen* (1935).

Subraya los daños que ocasiona al Estado no negociar directamente las concesiones: «Lo mismo ocurría con el impuesto inicial de explotación, pues nada explicaba por qué un contratista vendía –traspasaba– su contrato a tanto la hectárea, haciendo una ganancia fácil y en ocasiones hasta fabulosa y que eso mismo no lo [hiciera] la nación, contratando directamente sin intermediario». Al advertir la voracidad sin freno de los negociadores de concesiones «por obtener contratos petroleros», y las maquinaciones de las compañías que «movían resortes de aspirantes» para que les adjudicaran concesiones a sus intermediarios, su estrategia fue recurrir a Gómez. «Al mismo General Gómez le hice presente tal circunstancia y le manifesté que, en mi concepto, resultaría infinitamente mejor que la nación interviniera directamente, que no diera a A ni a B, generalmente testaferros, contratos primitivos o parcelas» (ibíd., pp. 67, 76).

En las notas de 1946, dieciocho meses antes de su muerte y una década después de la de Gómez, Torres hace evidente su sentir sobre el asunto: «unas de las cosas que más me chocaba de los negocios del petróleo, era esa venta de concesiones, especie de pulpería en que se ofrecían precios distintos por hectáreas, remate en que se daba la mercancía [al] mejor postor». A esto agrega su inquietud por «el despilfarro de los dineros obtenidos por los contratistas». Es insistente en señalar las ocasiones en que le expuso al general Gómez lo conveniente que sería que el Estado vendiera directamente las concesiones, «estableciendo en la Ley respectiva, el procedimiento a seguir» (ibíd., pp. 199-200).

Pero el general Gómez no está interesado en modificar el modo de otorgar concesiones, esto significa transformar la esencia misma de un funcionamiento institucional del que obtiene beneficios. Paradójicamente la argumentación de Torres, hace evidente las *razones de Estado* que mueven al Presidente. Con las concesiones recompensa favores, gratifica lealtades y satisface al entorno de poder.

Le hice una consideración [a Gómez] que resultaba un ejemplo gráfico. Llegan casa de usted, le dije, dos amigos, uno que merece poco [«por ser apenas un viejo conocido de usted»] y otro que merece mucho [«por haber sido su buen compañero de luchas y campañas»]³⁹ y por esta razón usted manda a darle de conformidad con la ley, una parcela al uno y diez al otro [...]; resulta que la parcela del que merece poco es rica en aceite y las diez del que merece mucho no tienen nada o lo tienen pero no comercialmente exportable. No hubo, pues, al parecer, ninguna equidad y mejor habría sido que teniendo bastantes millones en el tesoro nacional hubiese usted premiado los servicios de uno y otro en el justo valor de sus merecimientos.

³⁹ Torres narra dos veces esa conversación, las frases entre corchetes corresponden a la versión que cuenta en la página 200 (ibíd.).

Finaliza con una frase que expresa su desaliento, «al general le gustó mucho mi ejemplo, pero nada se hizo» (ibid., p. 76).

Refiere otros datos significativos. El extravagante proceder del general Gómez, al otorgarles concesiones a los médicos que le asistieron durante quince días de tratamiento. El privilegio odioso de la Compañía Venezolana del Petróleo, cuyo «dueño y señor» era Gómez,⁴⁰ de conseguir «información perfecta» (Ayala Espino, 2000) de las parcelas no otorgadas en concesión para negociarlas como intermediaria exclusiva: «bastantes concesiones obtuvo la Compañía y buenos negocios [hizo] vendiéndolas [las concesiones] a otras compañías, las verdaderamente explotadoras [compañías petroleras]». La insinuante información suministrada por contratistas petroleros afirma que firmaron un documento que los comprometía a ceder al presidente provisional Victorino Márquez Bustillos (1915-1922) «la cuarta parte del producto de la venta de esas concesiones que se traspasaban a compañías extranjeras» (Torres, 1996:76, 79, 179).

Por último, explica que la «compra de favores y concesiones extra leyes» y las componendas de funcionarios públicos —«de Presidente de la república a portero de oficina o simple agente de policía», duchos en «valerse de su posición política para hacer dinero con todo género de negocio»— son aspectos claves del funcionamiento gubernamental. Advierte que hay «honrosas excepciones», se refiere a funcionarios del Ministerio de Fomento y de otras instancias del Estado que trabajaron con Torres en la estructuración y puesta en marcha de las primeras leyes y organismos: son los que consiguieron que la historia petrolera en el régimen gomecista no se circunscribiera sólo a los trajes con las concesiones petroleras (ibid., pp. 88, 135).

Incumplimiento de las leyes. Torres considera que las compañías no eran transparentes en sus relaciones con el Estado; por diversos asuntos las juzga como cofradías que tramam acciones para sacar ventajas e incumplir las leyes o no cumplirlas del todo. En lo referente a los pagos de derechos de aduanas, desaprueba su proceder: «cometían intolerables abusos». Respecto al cumplimiento de la Ley de Boyas de 1928 dice que «con alarde de insolencia y desfachatez» la «venían burlando» (ibid., pp. 86, 107).

Comenta las acciones fraudulentas de alterar la patente que acredita la capacidad de carga de un tanquero, con ese cambio se logró reducir los impuestos aduaneros que se tenían que pagar de acuerdo al tonelaje de petróleo cargado. La adulteración no era insignificante:

⁴⁰ Martínez (1997:36) la define como una «empresa fundada en 1922 para la disposición de concesiones petroleras por parte del presidente General Gómez, para sus amigos y relacionados».

«el barco se retiraba, por ejemplo, de la matrícula [de] Maracaibo y se iba a Caripito a cuya matrícula se adscribía, quedándose allá unos meses hasta regresar nuevamente patentado y ahora con menos toneladas. Así el vapor X que estaba en Maracaibo patentado con dos mil ochocientos toneladas y pagaba por consiguiente dos mil ochocientos bolívares, después de la temporada de Caripito, regresaba con mil ochocientos toneladas y a veces menos» (ibíd., pp. 154-155).

Con igual sentido explica que las compañías se resistieron a acatar el reglamento de la Ley de Hidrocarburos de 1928: a través de las inspectorías de hidrocarburos, que se conformaron con esa ley, dice que sería posible «descubrir mil y más bribonadas de esa masonería de manejos ocultos y contrarios al bienestar de la nación». Como «gran estafa» urdida por las compañías califica Torres el sobreprecio que cargaron a los fletes ordinarios «de trescientos millones de barriles exportados», entre 1927 a 1930, para cancelar menos impuestos de exportación y regalías (ibíd., pp. 112, 116, 118).

A su manera, Torres revela que la institucionalidad petrolera naciente enfrenta el problema planteado por Ayala Espino (2003:102) con la idea de «que las instituciones *per se* no garantizan nada; se requiere que las leyes se cumplan y sean capaces de generar incentivos para cumplirlas». Lo sustancial del incumplimiento de las leyes es el Estado y la sociedad que lo consiente. Por ejemplo, narra Torres que en los forcejeos del Gobierno y las compañías por la Ley de Boyas, estas lograron disminuir los impuestos que debían cancelar; sin embargo, algunas «se negaron en absoluto a pagar y el gobierno que debió castigar tan funesto abuso soportó el desacato a una ley de la República» (Torres, 1996:107).

Tampoco hay que perder de vista que en los inicios del siglo XX las empresas petroleras tenían un poder casi absoluto, con la asistencia política y militar de los grandes países imponían sus intereses a gobiernos de países.⁴¹ Torres revela que las compañías alegaban contar con la *protección* de sus gobiernos: «Después de dueños del contrato traspasado, entonces para todo sacan a su gobierno». Comenta que en discusión del Consejo de Ministros que examinó el fraude de los fletes, un Ministro advirtió sobre el riesgo que acarrea enfrentar a las compañías y atribuyó al Gobierno americano haber «tumbado a Don Porfirio Díaz». Otra interpretaciones a esa permisividad del Gobierno ante los artificios ilegales de las compañías lo llevan a mencionar, por ejemplo, el efecto disuasivo ejercido por la diplomacia del dólar, o a sugerir la intimidación que infunde el extranjero, o a insinuar conexiones entre Ministros y funcionarios del Gobierno con las compañías (ibíd., pp. 67, 119).

⁴¹ A través del cartel internacional del petróleo que controlaba la producción mundial. Véase, por ejemplo, Mommer, 1988; O'Connor, 1962.

A modo de recapitulación

Al pasar las minas del dominio de la Real Corona española al dominio de la república con el Decreto de Minería del Libertador de 1829, se abrió el sendero originario para que la propiedad de las minas, incluidos los bitúmenes, fósiles o jugos de la tierra, se estableciera como estatal. A mitad del siglo XIX, los códigos y reglamentos mineros y Constituciones dieron fuerza de ley a ese derecho. Si bien con los cambios de la guerra federal la propiedad de las minas fue transferida a los gobiernos estatales, no se modificó del todo la potestad del Ejecutivo federal sobre los recursos del subsuelo.

Al tomar impulso la autonomía de las entidades federales, la legislación de Nueva Andalucía separó a los bitúmenes del régimen de concesión obligatoria —sistema regalista— para adoptar el método que habilita al Estado a explotarlos directamente o cederlos en concesión—sistema dominial—. Fue una disposición que no tuvo consecuencias significativas, pero sin mayor certeza se anticipó la disposición que regiría la explotación petrolera en el siglo XX. En las décadas finales del siglo XIX, las Constituciones y leyes mineras restituyeron el principio originario de la propiedad del Estado federal sobre las minas: en el contexto de la institucionalidad decimonónica intermitente y frágil fue trascendental.

En las dos primeras décadas del siglo XX, el Estado venezolano otorgó concesiones mediante contratos especiales para la exploración y explotación del asfalto y el petróleo. En esos contratos se acogió el sistema dominial, sancionado definitivamente en la primera Ley de Hidrocarburos de 1920. Inevitablemente, los contratos especiales obedecen a la realidad del país rural, decimonónico y de inexpertos petroleros que intenta reglamentar la explotación de un recurso del que lo desconoce todo.

Así pues, en un sentido, son expresión de una institucionalidad minero-petrolera naciente que hace patente cuando menos tres ineficiencias significativas: su debilidad para plasmar acuerdos más beneficiosos para el país; su carácter discrecional por la potestad del jefe del Estado de otorgar contratos a sus allegados; su precariedad, dado que la regla de oro del funcionamiento institucional es el quebrantamiento de la ley. En otro sentido, los contratos son manifestación de las maneras como históricamente se fue abriendo camino a la institucionalidad específicamente petrolera a través de normas referidas a la exploración y explotación, a los impuestos y exoneraciones y al predominio de las leyes nacionales en los asuntos entre el Estado y las compañías extranjeras.

En el tiempo de la institucionalidad minero-petrolera, a los contratos especiales se les puede valorar como arreglos controvertibles y dilemáticos: simbolizan acuerdos muy censurados en la historia petrolera nacional de mitad del siglo XX; a la vez que representan los esfuerzos del Estado para establecer reglas formales para la exploración y explotación del asfalto y el petróleo.

En la década de 1910-1920, los sucesos vinculados al petróleo se prestan para que de modo inevitable se impulsen decretos y leyes que en conjunto representan los engranajes que darán forma a la institucionalidad petrolera separada de la minera. El descubrimiento en 1914 del campo de Mene Grande, de la mano de geólogos y técnicos extranjeros, fue el indicio de la existencia de un potencial petrolífero que quedó refrendado en 1922 con el hallazgo del pozo Los Barrosos; las controversias operativas que dieron pie a los contratos petroleros, a la par de los enredos jurídicos dirigidos por traficantes de concesiones y compañías petroleras; la visión del petróleo como proveedor de riqueza subrayada por la élite ilustrada del gomecismo; la importancia global alcanzada por los hidrocarburos al finalizar la Primera Guerra Mundial; la designación en 1917 de Gumersindo Torres como ministro de Fomento, quien orientó los esfuerzos gubernamentales iniciales a fin de dar forma a la legislación petrolera.

En ese contexto, en leyes mineras, en decretos reglamentarios minero-petroleros y del carbón y en Constituciones se acumularon otros haberes institucionales minero-petroleros. Se amplió la potestad facultativa del Estado sobre las minas y otros recursos del subsuelo, las concesiones debían ser aprobadas por ambas cámaras del Congreso; se estableció que el Estado no podía negociar ni ceder o renunciar a sus derechos mineros; se promulgaron decretos reglamentarios minero-petroleros que incluyeron normas novedosas, por ejemplo, en lo relativo al establecimiento del principio de la reserva nacional de hidrocarburos, al procedimiento legal de reversión al término de la concesión, al precepto de realizar un catastro de áreas petroleras.

De manera definitiva en las décadas del veinte y el treinta, la institucionalidad petrolera separada de la minera asentó su marco de referencia formal. A la luz del decreto minero de 1829 y de las legislaciones mineras y Constituciones del siglo XIX y principios del XX, la institucionalidad petrolera forma parte de los cambios históricos relacionados con los recursos del subsuelo. En 1920 se promulgó la primera ley petrolera y se aprobaron posteriormente otras siete, se sancionaron reglamentos para la ejecución de las leyes, se estableció la Inspectoría Técnica de Hidrocarburos que dio origen al patrón institucional de supervisión de la actividad petrolera.

En el corto plazo, la trascendencia de esa construcción de institucionalidad fue el establecimiento de reglas formales que delinearón disposiciones de cumplimiento obligatorio entre el Estado y las compañías petroleras referidas a procedimientos y competencias administrativas, técnicas, operacionales, jurídicas y fiscales. En el largo plazo, la institucionalidad originaria tuvo efectos concretos, sus preceptos evolucionaron hacia normas más complejas y posibilitaron que la Ley de Hidrocarburos más significativa del siglo XX —la de 1943— no fraguara sobre una tabla rasa.

Sin embargo, esa institucionalidad petrolera originaria no pudo desechar y aislar, en el ámbito petrolero, el abuso del poder, el incumplimiento de la ley, la corrupción y la toma de decisiones discrecionales. El general Gómez y su Compañía Venezolana del Petróleo, los traficantes de concesiones, la clase política y la red social del gomecismo y demás sectores que sacan ventajas con los negocios estatales petroleros representan la continuidad y permanencia del funcionamiento institucional que *mantiene las leyes violándolas*.

Siendo así, en la historia petrolera originaria convive la institucionalidad formal de las reglas escritas con la de las prácticas informales de las reglas no escritas. Una y otra forman parte de los arreglos de la sociedad rural y autocrática de principios del siglo XX. Es un tiempo histórico de aprendizaje de aquella institucionalidad. También de afanes de desaprendizajes pues, en la sociedad de aprendices petroleros y de traficantes de concesiones, el Ministro Torres —entre otros—, que era un hombre del siglo XIX, hizo esfuerzos para que el país petrolero entrara en el siglo XX, bajo la circunstancia de su tiempo.

En la institucionalidad minera del siglo XIX, en la minero-petrolera y en la propiamente petrolera del siglo XX, la propiedad estatal del subsuelo es atributo esencial. Con mayor o menor énfasis, los códigos, las leyes y las Constituciones le dieron continuidad a ese derecho; es desde un punto de vista histórico un arreglo institucional de los más perfeccionados que ha construido el Estado venezolano. Si el Estado —aun con sus debilidades e ineficiencias estructurales— fue crucial para la evolución de la sociedad venezolana del siglo XX, igualmente en ese avance la institucionalidad estatal petrolera fue —y es— decisiva.

Especialmente en el ámbito petrolero, en la etapa concesionaria en torno a la propiedad estatal se fijaron los términos de una acción pública petrolera que valorizó la toma de decisiones singulares (autonomía de la política petrolera); que expandió la condición potestativa fiscal del dueño del recurso natural (repartición de las ganancias petroleras); que estableció un patrón institucional local de control operativo, legal y fiscal de las concesionarias (creación de la Inspectoría Técnica de Hidrocarburos), y uno supranacional en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), de coordinación de políticas petroleras (toma de decisiones internacionales concertadas con países productores).

Tal vez cabe señalar que la institucionalidad petrolera fundacional, pese a debilidades e ineficiencias, no aró en el mar.

Referencias bibliográficas

Arcaya, Pedro Manuel (1935). *Venezuela y su actual régimen*, Washington, D.C., The Sun Printing Office.

Ayala Espino, José (2000). *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica.

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

- Barberii, Efraín** (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 de Venezuela*, España, Editorial Seix Barral.
- Caballero, Manuel** (1994). *Gómez el tirano liberal*, Caracas, Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- Caballero, Manuel** (2002). «A manera de prólogo. Cuatro notas sobre la historia venezolana en el siglo del petróleo», en *Testimonios de una realidad petrolera*, Caracas, Banco Central de Venezuela/Fundación Venezuela Positiva/Banco Occidental de Descuento, pp. 3-21.
- Consalvi, Simón Alberto** (2004). *El petróleo en Venezuela*, Caracas, Fundación Bigott.
- Constitución de 1914**, disponible en http://constituciones1857-1894.blogspot.com/2008/07/indice_23.html.
- Constitución de 1864**, disponible en www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01372731935795839199802/index.htm.
- Constitución de 1881**, disponible en www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01482741567836057432257/p0000001.htm.
- Crazut, Ramón** (2006). *La siembra del petróleo como postulado fundamental de la política económica venezolana. Esfuerzos, expectativas y frustraciones*, Caracas, Universidad Central de Venezuela/Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico/Banco Central de Venezuela.
- Darwich Osorio, Gregorio** (1998). «De los campamentos de batalla a las instituciones en el siglo XX venezolano», *Revista Cuadernos del Cendes*, n° 38, mayo-agosto, pp. 151-168.
- De la Plaza, Salvador, W. Rísquez I. y V. Guere Áñez** (1973). *Breve historia del petróleo y su legislación en Venezuela*, Caracas, Grafiunica.
- Egaña, Manuel R.** (1990). *Manuel R. Egaña. Obras y ensayos seleccionados*, t. I, selección de Rafael J. Crazut y Félix Soubllette R., Caracas, Banco Central de Venezuela.
- Espinasa, Ramón** (1996). «Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 2, n° 2-3, abril-septiembre, pp. 195-224.
- Fedecamaras** (1966). *Análisis de la política petrolera venezolana*, Pedro R. Tinoco, coord., XXII Asamblea Anual, Valencia, Fedecamaras.
- Harwich Vallenilla, Nikita** (1992). *Asfalto y revolución: la New York & Bermúdez Company*, Caracas, Monte Ávila Editores.
- Lieuwen, Edwin** (1964). *Petróleo en Venezuela. Una historia*, Caracas, Cruz del Sur Ediciones.
- Martínez, Anibal R.** (1970). *Cronología del petróleo venezolano*, Caracas, Editorial Librería Historia.
- Martínez, Anibal R.** (1980). *Gumersindo Torres*, Caracas, Ediciones Petroleras Foninves n° 8.
- Martínez, Anibal R.** (1997). *Diccionario del petróleo venezolano*, Caracas, Los Libros De El Nacional.
- McBeth, Brian S.** (1983). *Juan Vicente Gómez and the Oil Companies in Venezuela / 1908-1935*, Cambridge, Londres, Cambridge University Press.
- Mejía Alarcón, Pedro E.** (1972). *La industria del petróleo en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Mommer, Bernard** (1988). *La cuestión petrolera*, Caracas, Asociación de Profesores UCV, Tropykos.
- Mora Contreras, Jesús** (2002). «El derecho de propiedad de los hidrocarburos en Venezuela: origen y tradición legal», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 2, mayo-agosto, pp. 219-235.

North, Douglas C. (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.

Picón-Salas, Mariano (1953). *Los días de Cipriano Castro*, Caracas, Ediciones Garrido.

Pino Iturrieta, Elías (1996). «Grandezas y miserias de un empleado gomecista: Gumersindo Torres», en *Memorias de Gumersindo Torres. Un funcionario incorruptible en la dictadura del general Gómez*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República, pp. VII-XXIII.

Pino Iturrieta, Elías, coord. (1988). *Juan Vicente Gómez y su época*, Venezuela, Monte Ávila Editores.

Polanco Alcántara, Tomás (1990). *Juan Vicente Gómez. Aproximación a una biografía*, Caracas, Grijalbo.

«**Pozo Cerro Azul de México**», disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Pozo_Cerro_Azul_No._4.

Prieto Soto, Jesús (1978). *Huellas históricas petroleras*, Bogotá, Editorial Presencia.

Rangel, Domingo Alberto (1975). *Gómez el amo del poder*, Valencia, Vadell hermanos.

«**Relato de Samuel Smith**», entrevista de Manuel Bermúdez Romero realizada en 1978, disponible en www.analitica.com/va/arte/documentos/8963622.asp.

Salamanca, Luis (1997). *Crisis de la modernización y crisis de la democracia en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Ildis.

Salas, Guillermo José (1990). *Petróleo*, Venezuela, Monte Ávila Editores.

Sociedad Venezolana de Ingenieros de Petróleo (1963). «Aspectos de la industria petrolera en Venezuela», Primer Congreso Venezolano de Petróleo, 24 al 31 de marzo de 1962, Caracas, Editorial Sucre.

Texera, Yolanda, comp. (1998). *La modernización difícil. Henri Pittier en Venezuela, 1920-1950*, Caracas, Fundación Polar.

Torres, Gumersindo (1996). *Memorias de Gumersindo Torres. Un funcionario incorruptible en la dictadura del general Gómez*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.

Valencia García, Guadalupe (2007). *Entre cronos y Kairós. Las formas del tiempo sociohistórico*, España, Anthropos.

Vallenilla, Luis (1975). *Petróleo venezolano. Auge, declinación y porvenir*, Caracas, Monte Ávila Editores.

Velásquez, Ramón J. (1981). *Confesiones imaginarias de Juan Vicente Gómez*, Caracas, Ediciones Centauro/81.