



Revista Venezolana de Economía y Ciencias  
Sociales

ISSN: 1315-6411

reveciso@faces.ucv.ve

Universidad Central de Venezuela  
Venezuela

Silva Calderón, Álvaro  
Trayectoria de la nacionalización petrolera  
Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 12, núm. 1, enero-abril, 2006, pp. 109-123  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17712108>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# TRAYECTORIA DE LA NACIONALIZACIÓN PETROLERA

**Álvaro Silva Calderón**

En septiembre de 1975 se promulgó en Venezuela la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, conocida como Ley de Nacionalización Petrolera. Las tres décadas transcurridas desde entonces parecen un período razonable para examinar la trayectoria y el estado actual del proceso de nacionalización en el país.

A ese efecto luce conveniente hacer algunas apuntaciones generales sobre la nacionalización y los hidrocarburos, que puedan servir de referencia para el análisis.

*La nación:* Es un grupo social unido por vínculos genéticos, económicos y espirituales, con vocación de permanencia indefinida en el tiempo. Esos vínculos son reforzados por el propio grupo social mediante costumbres, tradiciones, modos de actuación y cultura en general, que definen su identidad y le permite prolongarse a través de las generaciones.

*El Estado:* La nación no es una mera agrupación de personas, ni una agrupación transitoria que aparece y desaparece y aunque en ocasiones, por diversas razones, puede migrar de un territorio a otro, cuando se arraiga en uno, toma conciencia de recíproca pertenencia con él y adopta una organización jurídica, pasa a tener forma de Estado y adquiere personería internacional, es decir, es reconocido por otros Estados con el atributo de la soberanía.

*La relación nación-Estado* es la de fondo y forma: La nación tiene una existencia venida de la naturaleza gregaria del hombre, que trasciende a los individuos que la integran, que es superior a cada uno de ellos y que como tal exige sometimiento del interés individual al colectivo, al cual da primacía en razón de que la existencia del grupo social es indispensable para la existencia del hombre. El Estado es la organización formal superior de la nación, mediante la adopción de un régimen jurídico general aplicable a sus integrantes y oponible a otros Estados.

*La nacionalización:* Consiste en la atribución de bienes o servicios a una nación, para que los use o administre en su organización o buen funcionamiento y en beneficio colectivo de sus integrantes.

Así como el hombre por instinto se agrupa en sociedad, tiene también la tendencia a la apropiación de bienes para su exclusivo uso o disfrute y cuando se presentan conflictos entre esa dos maneras de actuación humana, la nacionalización es el modo más racional, si no el único, para resolverlos.

Desde sus inicios el grupo social conviene en calificar ciertas categorías de bienes como indispensables para su organización y buen funcionamiento y por tanto, no apropiables por los particulares para su beneficio exclusivo. Son los bienes del dominio público como los ríos, los mares, los lagos, los caminos, las fortalezas y las minas en gran parte del mundo. Es lo que podríamos denominar una *nacionalización ab initio*.

Además, la evolución jurídica universal ha confirmado que los bienes susceptibles de apropiación privada lo son a condición de que ello no sea contrario a la organización y buen funcionamiento del grupo, es decir, al interés público o social y para resolver los conflictos que al respecto puedan presentarse, se ha consagrado la figura de la *expropiación*, que podríamos llamar *nacionalización particularizada*.

La nacionalización es algo más que una técnica o un método, gracias a los cuales el Estado asumiría funciones puramente económicas. Ella encubre sobre todo una aspiración a realizar la paz y la justicia sociales y a suprimir las disputas y los conflictos sociales.

Aunque esos objetivos nos parezcan lejos de ser alcanzados y cualquiera que sea nuestra actitud frente a este problema (...) no podemos negar que en la base de las nacionalizaciones efectuadas en el curso de los últimos decenios se encuentra la idea de la paz y de la igualdad sociales (...) Tampoco constituye la nacionalización un fenómeno transitorio. Por el contrario, independiente del tiempo y del espacio, lo que hoy concreta la nacionalización dentro del campo del derecho, está profundamente arraigado en la naturaleza humana (Katsarov, 1963, 22).

La nacionalización tiene implicaciones económicas, políticas y jurídicas, y antes de institucionalizarse pasa por la consideración de necesidades y anhelos sociales: Una fase previa que forma parte de un proceso que no se completa por el solo hecho de haber sido la nacionalización admitida políticamente o establecida jurídicamente, sino después que ella se ha enraizado en el grupo social y producido por lo menos algunos de sus efectos.

*La energía como bien social:* La energía de la cual depende la organización de la sociedad y la vida misma está en la categoría de bienes que requieren un estrecho control social.

No se concibe hoy, y creemos que no ha existido nunca, un grupo social, una nación o un conjunto regional de naciones, sin una política energética, por primaria que sea, y sin una estrategia sobre la manera de obtener la energía que requiere para su organización y funcionamiento.

Es más, lo concerniente a la energía se ha vuelto, y lo será cada vez con mayor énfasis, una cuestión mundial, ya que la forma del crecimiento humano se ha basado en un acelerado consumo de energía y en una masiva utilización de las fuentes de donde se la obtiene, a una velocidad mayor que aquella necesaria para que la naturaleza las restituya, lo cual, de seguir el presente modelo de desarrollo del mundo, llevará a una merma o agotamiento de las fuentes ahora utilizadas, con riesgo no sólo del suministro de energía, sino con peligro de trastornos del ambiente mundial y amenaza para la existencia de la vida del hombre y de otras especies vivas en la tierra. Esos trastornos ambientales no son deducciones con efectos para el futuro, sino reales tragedias que ya estamos viviendo.

La energía está inevitablemente entrelazada con la preservación del ambiente, de manera que como un todo, junto con el modelo de desarrollo humano, viene siendo preocupación no sólo de teóricos y científicos, sino en concreto de los políticos, de las naciones y de las organizaciones internacionales (Protocolo de Kioto, Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sustentable. Naciones Unidas. Johannesburgo, 2.000, etc.).

*Los hidrocarburos:* Como los hidrocarburos han devenido desde finales del siglo XIX la fuente primordial de la energía que el mundo consume, ellos han pasado a ser objeto de las más altas preocupaciones de las naciones, de sus políticas y de sus estructuras legales.

Los hidrocarburos no son ni pueden ser asimilados o tratados como una mercancía ordinaria, sujeta al solo interés mercantil privado o a las reglas comunes del mercado, sino que ellos están inevitablemente sujetos al interés colectivo y, por tanto, regulados por el derecho público a su más alto nivel.

En razón de la carga energética que los hidrocarburos soportan, que los hace de consumo indispensable, y dadas las dificultades que la búsqueda de sus yacimientos y su extracción, transportación, transformación y distribución envuelven, se ha requerido para ello la aplicación de grandes capitales y a su vez, por el predominio del capitalismo en el mundo, se han formado gigantes empresas que han hecho del petróleo el objeto de uno de los más lucrativos negocios mundiales.

Además, como los yacimientos de hidrocarburos están irregularmente distribuidos en el mundo y es también desigual el consumo energético en razón del mayor desarrollo y predominio económico, político y militar de algunas naciones, se ha formado un intenso comercio internacional de hidrocarburos y, más que en ningún otro campo, ha habido transnacionalización de actividades, que no sólo ha traspasado fronteras para la inversión o colocación de capitales, sino que se ha sobrepuesto a gobiernos e influido en sus decisiones, llegando incluso, cuando ha habido resistencia de éstos, a crearles problemas de gobernabili-

dad, a producir golpes de Estado, a traspasar fronteras con intenciones invasivas o de variarlas con el propósito de formar nuevas entidades políticas.

Todo eso ha traído como consecuencia una urdimbre de relaciones económicas, políticas y militares, de alta y baja política, de grandísima complicación, no ayunas por supuesto de intrigas, espionajes, traiciones y violencia, cuyo centro de gravitación ha sido el control de los hidrocarburos. Todo esto hace inevitable la presencia e intervención de las naciones, individual o coordinadamente.

*La propiedad de los hidrocarburos:* El problema jurídico de la propiedad de tales recursos ha estado envuelto en todo esto. Quienes no los tienen han querido verlos como una “cosa de nadie” (*res nullius* que decía el viejo Derecho Romano), apropiables por el primero que los hallase o pudiera dominarlos; como las cosas silvestres, las cuales todos podían tomar, sin más costo que el del esfuerzo para hacerlo y sin ninguna atribución de valor a la cosa apropiada. Todas estas posturas, sin embargo, estaban basadas paradójicamente en el derecho de propiedad, que los partidarios de ellas alegaban debía tenerse como sacrosanto, por supuesto, después que ellos se hubieran apropiado de los recursos de hidrocarburos.

Otras tesis han sostenido la propiedad colectiva de las minas. Los yacimientos, entre ellos los de hidrocarburos, según ancestrales posturas, son tan altamente productivos y constitutivos de acumulaciones no hechas por el esfuerzo humano, sino por la naturaleza, que una razón de justicia indica que deben ser de aprovechamiento del grupo social en conjunto y no de algunos de los particulares que lo integran.

A lo anterior se añade que los recursos mineros son, en sí mismos, por su utilidad, de tanta importancia social, incluso para la defensa y preservación de los grupos sociales, que no es conveniente que los particulares se los apropien en detrimento de altos intereses de todos.

Estas consideraciones, de una u otra manera, han estado presentes en el quehacer petrolero venezolano y por supuesto en su proceso de nacionalización.

### **El petróleo en Venezuela**

Noticias sobre la existencia del petróleo en Venezuela y de su utilidad se tuvieron desde los tiempos precolombinos (menes para el calafateo de curiaras y propósitos curanderos) y coloniales (petróleo flotando en las aguas del mar cercanas a Cubagua y los primeros barriles exportados como remedio para los reyes).

Además, a comienzos de la vida republicana hubo algunas inquietudes científicas referentes al petróleo y a fines del siglo XIX, otorgamiento de conce-

siones para su explotación, sin resultados permanentes, con excepción de los serios esfuerzos prácticos resultantes de la concesión otorgada en 1878 por el Gran Estado de los Andes a Manuel Antonio Pulido, que sirvió de base a la empresa Petrolia del Táchira.

Descontado todo lo anterior, a Venezuela la sorprende la era petrolera y el conocimiento de la existencia de enormes yacimientos de hidrocarburos en su territorio, a comienzos del siglo xx, en situación de pobreza y de atraso económico, tecnológico y político, una de cuyas consecuencias fue la entrega del manejo de esos recursos a empresas privadas extranjeras.

Así, en 1900 la empresa inglesa Asphalt Paving inicia explotación de asfalto en Pedernales y la United States and Venezuelan Co. recibe concesión para explotar asfalto en Carrasqueo (Zulia); en 1901 la New York and Bermúdez Company comienza a extraer asfalto en el lago de Guanoco (Sucre), empresa esta famosa por haber apoyado la llamada Revolución Libertadora para derrocar al presidente Cipriano Castro, quien victorioso tomó medidas contra ella (Giacopini Zárraga, 1986, 24).

Hombres de negocios o aprovechadores de entonces vieron al petróleo como otro renglón económico más, que países avanzados del norte habían descubierto y utilizaban y que Venezuela podía venderles. Esos hombres de negocios, bien relacionados con gentes de los gobiernos o con mal fundamentadas esperanzas de capitanes de empresa, fueron ciertamente grandes intermediarios o testaferros, que obtuvieron inmensas porciones del territorio nacional en concesiones que, casi de inmediato, traspasaron a empresas petroleras extranjeras.

Se inició de esa manera la condición de Venezuela como importante país petrolero sobre un régimen legal concesionario, que tenía como base la propiedad colectiva de los yacimientos mineros venida de la legislación colonial, según la cual todas las minas, incluidos los bitúmenes o jugos de la tierra pertenecían a la real corona española, principio del cual fue sucesora la República, confirmado por el decreto del Libertador Simón Bolívar dictado en 1829, en Quito.

El esquema teórico legal era el de la nación como propietaria de los yacimientos de hidrocarburos, cuya explotación otorgaba a particulares, mediante la figura de la concesión, que éstos pretendían y muchas veces se toleraba fuera tratada como una relación fundamentalmente contractual.

De lo anterior se destacan dos hechos: Los yacimientos de hidrocarburos nacionalizados *ab initio* y la explotación de los mismos en manos privadas. Es lo que podíamos llamar una *inepta o imperfecta nacionalización*, porque tanto el dominio útil de los bienes nacionales (los yacimientos) como las actividades sobre ellos estaban fundamentalmente en manos privadas.

Del tipo de concesiones con pretensiones contractuales fueron las otorgadas en 1907 a Andrés Jorge Vigas, por 2.000.000 de hectáreas en el estado Zulia; en el mismo año a Antonio Aranguren por 1.000.000 de hectáreas; en 1907 a Francisco Jiménez Arráiz por 500.000 hectáreas en Falcón y Lara; en 1907 a Bernabé Planas por 500.000 hectáreas en Falcón; en 1909 a John Halen Tregelles y N.G. Burrrch, ingleses, por 27.000.000 de hectáreas; en 1910 y 1912 a Rafael Max Valladares sobre extensas áreas de los estados Sucre, Monagas, territorio federal Delta Amacuro, Anzoátegui, Carabobo, Táchira, Monagas, Mérida, Lara, Trujillo, Yaracuy, Zulia y Falcón (cedidas casi de inmediato a la Caribbean Petroleum Company, controlada luego por la Royal Dutch Shell) (Giacopini Zárraga, 1986, 26).

### **La concesión**

La concesión es una figura del derecho público, mediante la cual se otorga, temporal y condicionadamente, a los particulares el derecho a realizar determinadas actividades, que originalmente un ente público debe prestar, o garantizar que se preste, de manera adecuada para beneficio de la colectividad; lo que trae como lógica consecuencia que el ente público retenga la facultad de vigilar y fiscalizar la realización de las actividades concedidas.

Así las actividades petroleras debían realizarse bajo la vigilancia y fiscalización del Estado, el cual además tiene siempre el poder soberano de imposición. No obstante el poder que el Estado concedente conserva –de la cualidad de propietario de este sobre los yacimientos otorgados en concesión y de su capacidad de imponer, dadas las debilidades tecnológicas, económicas y políticas del Estado venezolano al iniciarse la gran explotación petrolera– hizo que muchas de sus facultades fueran dejadas de lado o ejercidas a medias o con dificultades, todo lo cual facilitó a los concesionarios asumir un papel preponderante, que llegó casi a arropar facultades esenciales del Estado, como la de legislar. Se dice que Juan Vicente Gómez expresó alguna vez a sus colaboradores que dejaran que las compañías petroleras hicieran una de las leyes de hidrocarburos, porque ellas eran, a decir del dictador, quienes “sabían de eso”.

Los concesionarios se aprovechaban de tales circunstancias y se comportaban como propietarios o algo más, como grandes propietarios privilegiados. Esto trajo confusión, real por ignorancia o simulada por malicia, en algunos que no distinguían o no querían distinguir entre los yacimientos que son bienes nacionales desde antaño y las actividades concedidas, realizadas por los particulares en su condición de concesionarios. Y afirmaban esos reales o aparentes confusos que hablar de nacionalización petrolera era una inutilidad, porque los yacimientos siempre habían estado nacionalizados, cuando en verdad el propósito de la Ley de Nacionalización Petrolera era que la nación, representada por el Estado, como un paso indispensable en el proceso de nacionalización, reasumiera las actividades petroleras que había entregado a los particulares, aunque no suficiente para la culminación del proceso.

### **La nacionalización como anhelo**

Desde el momento mismo en que los gobiernos venezolanos de comienzo del siglo XX entregaron en concesiones inmensas porciones del territorio nacional para la búsqueda y explotación de los hidrocarburos, surgieron tres cuestiones: Una, la de la legalidad de los actos de otorgamiento; otra, la cuantía de los pagos que la nación recibía; y, tercera, el anhelo de sectores nacionales de ver algún día las actividades petroleras llevadas a cabo por los venezolanos.

Los primeros tiempos del régimen concesionario en Venezuela se caracterizaron, de un lado, por la lucha de las empresas extranjeras entre sí, para tratar de apoderarse de las mejores áreas prospectivas, con la ayuda de los intermediarios o testaferros venezolanos, y, del otro lado, por la búsqueda de la República por darle un cauce legal a las actividades petroleras y mejorar la participación de la nación en las ganancias producidas por tales actividades. La idea de la nacionalización no pasaba de ser un anhelo, no establecido en los programas de las organizaciones políticas del país.

Como los yacimientos de hidrocarburos venían siendo tratados dentro del conjunto de los yacimientos mineros, era la Ley de Minas la que regía los hidrocarburos. En 1918 se dictó un Reglamento de la Ley de Minas destinado a ellos, pero es sólo en 1920 cuando se promulga la primera Ley de Hidrocarburos, seguida por una inquietud legislativa en la búsqueda de marcos jurídicos, con frecuencia acomodaticios, como lo demuestra la promulgación de Leyes de Hidrocarburos en 1921, 1922, 1925, 1928, 1935, 1936, 1938 y 1943.

### **La reforma de 1943**

Un importante hito en este proceso fue la Ley de Hidrocarburos de 1943, que tuvo como propósito corregir y poner orden en aspectos jurídicos de las actividades petroleras y echar las bases para mejorar la participación económica de la nación. La llamada reforma petrolera de 1943, que contó con amplio respaldo nacional, logró unificar el régimen legal aplicable a las concesiones otorgadas con anterioridad; reforzó la regla de sujeción de ellas a todo el ordenamiento jurídico nacional; descartó la pretensión de los concesionarios de tener un régimen estatutario o contractual que suponían los hacía inmunes a cualquier modificación legal, especialmente a las de carácter impositivo. La vieja tesis de la contractualidad de las concesiones y de su inmutabilidad, como no fuera con el consentimiento de los concesionarios, recibió así un duro golpe. Quedó abierta la puerta para mejorar la participación de la nación en la explotación petrolera, no sólo mediante la regalía o contribuciones establecidas en la propia Ley de Hidrocarburos, sino mediante la legislación fiscal general, como efectivamente se hizo con la Ley de Impuesto Sobre la Renta, lográndose después no solamente el reparto mitad y mitad de lo producido por la explotación petrolera entre concesionarios y la nación, sino mejorándose dicha meta.



Esa reforma se anotó en las tendencias de corregir las irregularidades legales observadas en las concesiones otorgadas a comienzos de siglo, mediante su adaptación y a una nueva Ley de Hidrocarburos, sin proponerse recuperar de manos de los concesionarios las actividades concedidas, como se vio con la prórroga del lapso de las concesiones por cuarenta años más. No hubo, pues, propósito de nacionalización en dicha ley.

### **La participación económica**

Lograda la unificación del régimen legal sobre los hidrocarburos aplicables a las concesiones, dejándose clarificado que ellas estaban sujetas, como toda empresa en el país, al sistema legal de este; saneados aspectos de la legalidad de las concesiones y prorrogado el lapso de las mismas, las políticas se orientaron hacia el postulado de mejorar la participación nacional. La búsqueda de la llamada “participación razonable” en el libro *El pentágono petrolero* del doctor Juan Pablo Pérez Alfonso (1960), lo cual requería necesariamente la defensa de los precios del petróleo.

### **Precios y reparos**

Los precios del petróleo se encontraban bajo el control de los concesionarios, dentro de un mercado arreglado a la conveniencia de los grandes consorcios petroleros (recuérdese a las siete hermanas), con valores de transferencia desde empresas filiales en el país hacia casas matrices en el extranjero, donde se hacían las ganancias, con detrimento de la participación nacional en la renta producida.

Se formularon reparos fiscales para tratar de corregir *a posteriori* la situación, pero tales reparos no dieron los resultados esperados. Luego se conviniere con los concesionarios precios fiscales de base, con el propósito de corregir *a priori* la situación, pero tales precios resultaron más un techo que una base y no produjeron tampoco los resultados perseguidos. Por último, se establecieron unilateralmente precios fiscales de exportación, a fin de ajustar las declaraciones de los concesionarios con vista a lo acontecido en el mercado durante el respectivo año fiscal. Esto último fue un perfeccionamiento del método de fiscalización del Estado, para tratar de mitigar las dificultades con las cuales se tropezaba en la determinación de la verdadera renta de las empresas concesionarias, dada la urdimbre de métodos administrativos y contables que las caracterizan.

### **La OPEP**

Los esfuerzos internos del país por defender los precios no sólo se enfrentaban a la también resistencia interna de las empresas petroleras concesionarias, sino a las maniobras de éstas en el exterior para tratar de establecer una competencia entre países productores, en la cual ellas pudieran salir favoreci-

das. Por ello se hizo necesaria la coordinación de las políticas de países productores exportadores para contrarrestar esas maniobras. Fue ésa la razón fundamental para la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Pero tampoco la OPEP tenía dentro de sus objetivos la nacionalización de las actividades petroleras. Para Venezuela así lo expresó claramente Rómulo Betancourt en su discurso ante la Segunda Conferencia de Ministros de la Organización celebrada en Caracas, donde reiteró: “Hemos dicho, y aquí lo ratifico, que dentro de nuestros planes inmediatos o lejanos no está el de la nacionalización por decreto o por ley de las compañías petroleras...” (OPEP, 1960, 26).

Sin embargo, el anhelo de la nación por participar de forma activa en la materia petrolera no podía estar ausente del pensamiento de Juan P. Pérez Alfonso, quien en su discurso en la misma Segunda Conferencia de Ministros de la OPEP dijo: “Todo ha sido posible [la creación de la OPEP] porque estamos convencidos de que los principios que dieron origen a nuestra organización y regirán su actividad futura, van más allá de nuestras ideas personales y aun de los planteamientos de las agrupaciones a las que algunos de nosotros podamos pertenecer” [parece claro que se refería a AD]. “Estos principios responden a las aspiraciones permanentes de nuestros pueblos de participar en forma activa en las decisiones que puedan afectar a su propio bienestar (...) A todos pedimos [se refería a quienes aprobaban o combatían la idea de crear la OPEP] que se tome en cuenta un hecho primordial: Se trata de una política nacional de nuestros pueblos y no de políticas partidistas o transitorias”.

### **La participación operativa**

Conjuntamente con la predominante política por mejorar la participación económica de la nación, se asomaba también la de mejorar la participación operativa, que en algún momento se sugirió se realizara dentro de las estructuras de las propias concesionarias, pero que finalmente se materializó separadamente con la creación de la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP) y con la política de no otorgar más concesiones, tanto por el desprestigio de esta figura jurídica como porque se pensaba en la participación operativa mediante la explotación directa de los hidrocarburos prevista en la ley de la materia, pero sin hacer cesar las viejas concesiones, sino paralelamente con ellas hasta su extinción.

Las empresas petroleras concesionarias, ante el cuadro existente y deseos de prorrogar su estatus en el país, maniobraban por conseguirlo. En vista de que el más importante lote de concesiones debía vencer en 1983 y que no se definía para ellas un papel a jugar después de dicho año, pusieron en práctica una política de desinversión en las actividades petroleras y efectivamente invertían menos de lo que extraían por depreciaciones de activos e intentaron hacer extracción física de éstos o abandonarlos, no mantenerlos, dismantelarlos o disponerlos de diversa manera. Y por supuesto no invertían en explora-

ción y retenían áreas prospectivas ociosas y campos maduros sin esfuerzos para recuperación secundaria.

La industria petrolera iba languideciendo y ello servía a los propósitos de las concesionarias de presionar negociaciones con el Estado para mantener el control de las actividades petroleras en el país, si no bajo la clásica forma concesionaria, si bajo formas semejantes.

### **La reversión**

A la conducta de las concesionarias de abandonar, no mantener o disponer de los activos afectos a las actividades petroleras, se les opuso la reversión establecida en la Ley de Hidrocarburos y, después de escauceos administrativos y judiciales, se llegó al convencimiento de la necesidad de legislar al respecto y en 1971 se aprobó la Ley Sobre Bienes Afectos a Reversión en la Concesiones de Hidrocarburos, conocida como Ley de Reversión, mediante la cual se clarificó la obligación de los concesionarios de mantener en eficiente estado de funcionamiento, conforme a las mejores prácticas y adelantos técnicos, todos los bienes, de cualquier naturaleza, muebles, inmuebles, tangibles o intangibles, afectos a las concesiones, dentro o fuera de las áreas concedidas, y de revertir a la nación aquellos que fueran desafectados por cualquier causa. Igualmente se reiteró la obligación de los concesionarios de explorar las áreas concedidas, a cuyo fin la Ley de Reversión les fijó un plazo de tres años, so pena de revertir a la nación las áreas no exploradas en dicho plazo, así como aquellas que exploradas no hubiesen resultado prospectivas. Además, la ley autorizó al Ejecutivo nacional para determinar los campos petroleros inactivos o no económicos y revertirlos anticipadamente a la nación.

Después de la Ley de Reversión quedaron desactivadas las maniobras de los concesionarios para amenazar al Estado con dejarlo sin la estructura de bienes necesaria para continuar las actividades petroleras al vencimiento de las concesiones o sin la necesaria determinación de las reservas de hidrocarburos para ello, situación que intentaban crear para forzar al Estado a una renegociación de las concesiones.

### **La Ley de Nacionalización**

Desmontada la maniobra de los concesionarios y dado el respaldo nacional obtenido por la Ley de Reversión, no obstante haber sido presentada al Congreso Nacional por el MEP, un partido minoritario de la oposición, quedaba despejado el camino de la nacionalización, hasta entonces no asumida con seriedad por los partidos mayoritarios del país.

La Ley de Reversión resultó precursora de la nacionalización y en 1974 el mismo partido minoritario que había presentado el proyecto de esa ley ante el Congreso presentó el primer Proyecto de Ley de Nacionalización Petrolera,

seguido de otro con una pequeña variante sobre comercialización, presentado por Copei, otro partido de oposición, pero que venía de ser gobierno. Ante la existencia de un consenso nacional sobre la materia y la disminución de la virulenta resistencia, que en todas las instancias: Parlamentarias, administrativas, judiciales, políticas y publicitarias, habían manifestado los concesionarios contra la Ley de Reversión, el Ejecutivo nacional decidió asumir la nacionalización y creó la Comisión Presidencial de Reversión, a la cual le encomendó estudiar la mejor manera de adelantar la reversión de los derechos de realizar actividades petroleras otorgadas a empresas privadas, fundamentalmente extranjeras, y hacer las recomendaciones correspondientes al Ejecutivo nacional. La comisión escogió la vía legislativa y preparó un proyecto de ley que presentó al Presidente de la República. Éste a su vez lo hizo revisar por un pequeño comité, que le introdujo algunas modificaciones, por motivo de las cuales se rompió el consenso logrado en el seno de la Comisión Presidencial y fueron el centro de la discusión dentro y fuera del Congreso Nacional. La más polémica de esas modificaciones fue la introducida al artículo 5º del proyecto presentado.

Con la promulgación de la Ley de Nacionalización y la consecuente cancelación de las concesiones, se enfrentaron tres obstáculos que los adversarios de la nacionalización le oponían. El primero era el capital necesario para el manejo de la industria; el segundo, la tecnología y el personal gerencial capacitado para garantizar la continuidad de las operaciones; y, el tercero, los mercados para la colocación del petróleo a producirse.

El capital provino de los propios ahorros de la actividad petrolera, que le permitió a la industria nacionalizada no sólo atender sus requerimientos sino mantener fondos incluso fuera del país.

El personal fue el mismo que venía operando la industria, el cual no sólo se quedó en ella sino que obtuvo mejores y garantizadas condiciones de trabajo, incluida la estabilidad plena, por primera vez establecida legalmente en el país, con cuya posible pérdida, quienes no deseaban la nacionalización, trataban de amedrentar a los trabajadores, casi en su totalidad venezolanos.

Los mercados por su parte estaban ansiosos de ser abastecidos y tal vez se preocupaban más por tener asegurado el suministro de petróleo venezolano que en abandonarlo como sanción por haber sido nacionalizado.

Además, la nacionalización en Venezuela tuvo mucho de consenso, dentro de un marco legal nacional e internacional, que redujo la resistencia a ella y no produjo ningún tipo de conflicto o reclamación judicial en el país ni en el exterior.

Se advirtió, sin embargo, que la sola promulgación de la ley no era suficiente para considerar terminado el proceso de nacionalización, sino que había que profundizarlo o perfeccionarlo para implantar la nacionalización y alcanzar

su finalidad de explotar el recurso petrolero conforme a los intereses colectivos de los venezolanos.

### **El control: Elemento esencial de la nacionalización**

Se recordó que el propósito de la nacionalización no era sólo mejorar el ingreso que de la industria petrolera recibe el país, porque para ello hubiera bastado con modificar la leyes fiscales, especialmente la Ley de Impuesto Sobre la Renta, sino que el propósito esencial inmediato de la nacionalización era la recuperación del control sobre las actividades petroleras, del cual, además de esperarse una mejor participación de la nación en el ingreso petrolero, debía fundamentalmente obtenerse la incorporación y armonización de esas actividades con el resto de las actividades económicas y sociales de la nación, para lo cual se requería un cambio en el modelo productivo-exportador aplicado durante el régimen concesionario, muy difícil o imposible de lograr sin contar con dicho control.

### **Perfeccionamiento de la nacionalización**

Dos posiciones surgieron respecto a la necesidad, por todos teóricamente aceptada, de profundizar o perfeccionar la nacionalización: Una, la de quienes sostenemos que la nacionalización debía primero que todo mirar hacia las necesidades internas de la nación, para satisfacerlas mediante el abastecimiento de hidrocarburos, tanto para el consumo final como para su refinación e industrialización. Fue lo que denominamos la “internalización” petrolera. Condicionado a ese abastecimiento interno debe quedar la exportación, que, aunque a la larga suponga la reducción de exportación de petróleo *crudo*, mejoraría la de *productos*, con las ventajas de mayores ingresos, generación de empleo y reactivación económica general, por la agregación interna de valor.

La otra postura sobre la profundización o perfeccionamiento de la nacionalización fue la de la “internacionalización”, con la cual, se dijo, se aspiraba reintegrar verticalmente nuestra industria petrolera, a la cual la Ley de Nacionalización le había cercenado el mercadeo internacional y además abrir mercados para nuestros crudos pesados.

La “internalización” no se adoptó como una política general, no obstante un generalizado consenso conceptual sobre ella, y sólo ha habido tímidos intentos o ensayos puntuales, que más demuestran el arrastre del peso del viejo modelo extractivo-exportador que la voluntad de poner en práctica una política.

La “internacionalización” se puso en práctica mediante la compra total o parcial de diversas empresas en el exterior, sobre bases semejantes a las del modelo extractivo-exportador y mecanismos de descuentos sobre precios, cuyos resultados, así como la conveniencia de mantener dichas empresas, mantienen vivas las dudas que desde el comienzo se manifestaron sobre ellas.

### **Aceleramiento de la nacionalización**

A partir de la aprobación de la Ley de Reversión, en 1971, se aceleró repentinamente el proceso de nacionalización y todos los partidos y personajes importantes, antes opuestos o no decididos, querían asumirlo como bandera. Ello trajo como consecuencia que no existiera una estructura preparada para asumir el cambio ni un adoctrinamiento del personal que habría de manejar el nuevo esquema, porque no se había planificado el proceso. Por el contrario, se levantó un escudo protector de los tradicionales o antiguos modos de hacer las cosas. A la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), que había intervenido en todas las fases de las actividades petroleras (exploración, producción, transportación, refinación y mercadeo) y que debió haber sido la plataforma lógica para asumir las actividades petroleras, dada también su concepción como empresa petrolera del Estado y su experiencia y mística como tal, se la vio como muy pequeña o como un obstáculo de lo que la tradicional gerencia petrolera pensaba hacer.

Se habló de no politización de las empresas nacionalizadas, de la conveniencia de preservar las prácticas empresariales y de garantizar continuidad de lo existente.

### **El manejo de la nacionalización**

Al final el cambio del sistema concesionario al nacionalizado se efectuó sobre las mismas estructuras organizativas existentes y se creó a Petróleos de Venezuela para coordinarlas como una casa matriz. Iguales prácticas y las mismas culturas de las empresas concesionarias continuaron funcionando y modelaron el funcionamiento de Pdvsa.

Se propendió a aplicar en forma estricta los modos de la sociedad anónima tomada del Código de Comercio, como si en verdad las empresas nacionalizadas fueran meras empresas mercantiles e incluso su comportamiento tributario las llevó a poner en práctica planificaciones fiscales que no eran otra cosa que maneras de pagar los menores impuestos aun con artificios. Esto último, conjuntamente con manejos de administración empresarial de molde privado, determinó una continua disminución de los ingresos fiscales provenientes de la industria petrolera, lo que influyó para que en la actual Ley Orgánica de Hidrocarburos se incrementara el monto de la regalía como una manera de revertir tal tendencia.

Todo lo anterior ocurrió con un continuo adoctrinamiento interno del personal gerencial de las empresas, para repeler o neutralizar las acciones gubernamentales encaminadas a lograr un comportamiento de las mismas conforme a las reglas de derecho público que les son aplicables. Un permanente enfrentamiento se observaba entre Pdvsa y el ministerio del ramo, el cual, además, dada la prepotencia económica de la industria petrolera, fue perdiendo capaci-

dad de control y fiscalización, a la vez que Pdvsa era tenida como modelo de eficaz gerencia, lo que impulsaba a utilizarla incluso en actividades públicas distintas de las petroleras.

Las diferencias de criterios entre la gerencia petrolera nacionalizada y la administración gubernamental, a la cual aquélla por ley está sometida, se fueron agravando hasta el extremo de pretender dicha gerencia rechazar las políticas públicas a ella aplicables y tratar de elaborarlas por ella misma, como un ente autónomo y autárquico.

Se deformó de tal manera el papel de Pdvsa, que ésta asumía y de hecho muchas veces se la tenía, incluso por órganos del Estado, como el interlocutor válido, técnica y hasta legalmente, en materia petrolera, con prescindencia del ministerio del ramo, a quien pretendía de hecho sustituir en la formulación de la políticas públicas.

Esa deformación fue llevada al extremo de envolver a las empresas petroleras nacionalizadas en actividades netamente políticas, que en sus inicios por el contrario ellas decían rechazar. Se las colocó en el mismo plano de una agrupación política o de una organización sindical, con objetivos de derrotar al gobierno y de integrar o influir en la integración de otro que se orientara por sus ideas sobre política petrolera, entre ellas las de apertura, privatización o desnacionalización, y de política nacional en general. En efecto provocaron un paro petrolero, que no se limitó a la mera cesación del trabajo, ya de por sí ilegal, sino que le añadieron actuaciones de hecho rechazadas por todos los ordenamientos jurídicos del mundo, y pretendieron convertir tal paro en una huelga general, que por naturaleza es un acto típicamente político, pues tiene por objeto presionar o desestabilizar gobiernos y que, por envolver servicios públicos y otras actividades indispensables para el funcionamiento social, se la coloca en los bordes de la insurrección.

### **Conclusiones**

En virtud de la nacionalización ancestral de los yacimientos de hidrocarburos, éstos son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles, con rango constitucional a partir de 1999. Esos yacimientos, administrados por el Estado, vinieron siendo dados en concesión a particulares para que los explotaran, desde mediados del siglo XIX.

Como el Estado conserva el derecho de explotar directamente los bienes públicos y está obligado a hacerlo cuando las actividades de explotación por los particulares no se realicen conforme a los intereses colectivos, y al haberse considerado agotado el régimen concesionario por inconveniente a esos intereses, el Estado decidió, mediante la Ley de Nacionalización, cancelar las concesiones y recuperar los derechos de explotación otorgados, para ejercerlos por sí mismo o bajo su control.

La Ley de Nacionalización fue un importantísimo hito en el proceso de nacionalización, pero no la culminación del mismo, porque se esperan acciones y resultados económicos y sociales que indiquen su definitiva implantación.

El petróleo es objeto típico para la nacionalización, dada su inmensa importancia energética actual, sus potencialidades para generar ingresos y su futuro como versátil materia prima; pero la percepción de la sociedad sobre la conveniencia de la nacionalización y su disposición de implantarla son indispensables.

Las condiciones mundiales y nacionales obligan todavía a vencer resistencias conceptuales en algunos grupos y a buscar el perfeccionamiento de la nacionalización, el cual debe pasar en Venezuela por un cambio del modelo extractivo-exportador tradicional, con el propósito de incorporar la actividad petrolera a la economía interna y armonizarla con ésta, a fin de que sus beneficios integrales lleguen a la nación en su conjunto.

### **Bibliografía**

- Katsarov, Kostantin (1963): *Teoría de la nacionalización*, México D.F., Imprenta de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- OPEP (1960): "Segunda Conferencia de Ministros de la OPEP", Caracas, Imprenta Nacional.
- Pérez Alfonso, Juan Pablo (1960): *El pentágono petrolero*, Caracas, Ediciones Revista Política.
- Giacopini Zárraga, José (1986): *Diez años de la industria petrolera nacional*, Caracas, Gráficas Armitano.