# NUESTRO PETROLEO

FERNANDO MARTINEZ GALDEANO

El 2 de marzo de 1974 fue introducido por el MEP ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre nacionalización de la industria petrolera.
El 12 de marzo de 1974, terminado el acto de juramentación como Presidente de la República, Carlos Andrés Pérez dijo ante el Congreso: "Vamos a realizar la vieja aspiración de nuestro pueblo de que el petróleo sea venezolano".
El 18 de marzo de 1974 Copei presentó ante la Cámara del Senado otro proyecto de ley de nacionalización petrolera.
El 22 de marzo de 1974 fue creada la Comisión Presidencial para el Estudio de la Reversión Petrolera.
El 23 de diciembre de 1974, la Comisión entregó su informe al Presidente de la República.
El 11 de marzo de 1975, el Gobierno por medio del Ministro de Minas e Hidrocarburos introdujo su proyecto de ley de nacionalización petrolera ante la Cámara de Diputados.
El 21 de agosto de 1975, el Congreso aprobó la Ley que lleva el nombre de "Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos".
El 29 de agosto de 1975, fue promulgada la Ley en la Gaceta Oficial.
El 1 de enero de 1976, las propiedades, plantas y equipos de las concesiones pasaron a manos del Estado.

**Los lectores de SIC encontrarán en el presente trabajo, el texto de la Ley comentado artículo por artículo. No será una lectura exenta de fatiga, pero es importante --así lo considera el autor-- que el tema del petróleo de Venezuela sea conocido y vivido por los venezolanos como suyo y no como extranjero. ¿Qué otro sentido puede tener la nacionalización petrolera?**

La "Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos" consta de 28 artículos. En este número de enero de SIC presentamos el comentario a los Artículos del 1 al 11 inclusive. Queda para el próximo mes de febrero el resto de la Ley (12 al 28) con su correspondiente reflexión.

# ¿Nacionalización verdadera?

**Se reserva al Estado, por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera, en los términos señalados por esta ley. Como consecuencia de lo dispuesto en este artículo, quedarán extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional y la extinción se hará efectiva el día 31 de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.**

**Se declaran de utilidad pública y de interés social las actividades mencionadas en el presente artículo, así como las obras, trabajos y servicios que fueren necesarios para realizarlas.**

**Lo referente a la industria del gas natural y el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, se regirá por lo dispuesto en la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural y la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, respectivamente, en cuanto no colida con lo dispuesto en la presente Ley.**

## artículo 1

El procedimiento elegido para llegar a la nacionalización de la industria y comercio del petróleo y sus derivados nace jurídicamente del Artículo 97 de la Constitución: **"El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional. . . "**

Por nacionalización petrolera se entiende que el Estado toma por sí mismo la administración del negocio petrolero que le pertenece en propiedad pero que hasta el momento ha sido cedido a particulares (concesión). Nacionalizar en su punto de partida actual es un acto de rescisión de los contratos de concesión vigentes.

Si dentro del ordenamiento jurídico venezolano la Nación ha mantenido siempre su dominio y propiedad sobre los hidrocarburos administrados por los concesionarios, no era necesario apelar a un acto formal de reserva fundado en el Artículo 97 de la Constitución para nacionalizar la industria petrolera. Los hidrocarburos han sido y siguen siendo reserva exclusiva del Estado, y por esta razón se daban "concesiones" a particulares. El Artículo 97 de la Constitución se refiere a actividades económicas que por su naturaleza no están reservadas al Estado, como es el caso de la explotación de los hidrocarburos.

En declaraciones ante la Comisión de Minas e Hidrocarburos de la Cámara de Diputados (7 mayo 1975) el doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo afirmó: **"Dentro del ordenamiento jurídico nacional --por lo demás, en todo conforme a los principios aceptados internacionalmente-- en general las minas, y particularmente los hidrocarburos, son tradicionalemente reserva exclusiva del Estado. Tanto es así, que la fabulosa industria petrolera desarrollada en Venezuela, toda ella y en todo momento estuvo sometida al sistema de concesiones. Es decir, a un sistema según el cual la Nación mantuvo siempre su dominio y propiedad sobre los bienes y servicios proveídos por el mismo concesionario para cumplir su gestión administradora. El capital necesario aportado por el concesionario con el objeto de atender a los fines de interés público de la concesión, se convierten en créditos que el mismo concesionario va pagando de los productos obtenidos de la concesión. Sobre esta materia no hay divergencia en la doctrina ni en la jurisprudencia. Para sintetizar esa conformidad limitemos la referencia al Nuevo Digesto Italiano, T. III, pág. 580 y ss. y al Nuevo Repertorio Dalloz, T. I, pág. 683 y ss."**

Este aspecto jurídico radical fue tratado con mayor amplitud en SIC, julio-agosto 1975, pág. 305 y ss.)

Los legisladores, sin embargo, eligieron la fórmula de la "reserva" por considerarla quizás con una base jurídica más expresa en la Constitución.

No es una casualidad que la palabra "nacionalización" brille por su ausencia en la Ley que comentamos. Ni el título de la Ley la recoge, ni el texto literal con sus 28 artículos la emplea una sola vez.

La Constitución venezolana actualmente vigente (promulgada el 23 de enero de 1961), elaborada y discutida al calor de una democracia incipiente que repudia los largos años de la dictadura de Pérez Jiménez, no tuvo presente al menos en su articulado, el concepto expreso de "nacionalización". Este olvido demasiado liberal-democrático fue compensado en parte por su preocupación en favor de la justicia social manifestada en algunos de sus artículos: **"El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país".** (Artículo 95). Y más adelante el Artículo 106 subraya: **"El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".**

Por eso, como lo señala elocuentemente el Contralor General de la República, doctor José Muci-Abraham, **"el sistema económico venezolano, constitucional y realmente, es un sistema de economía mixta, que si bien protege la iniciativa privada --que no necesariamente es la del gran empresario o productor, pues podría ser la del artesano o pequeño o mediano industrial--, permite al Estado una gran e ilimitada intervención, no sólo de carácter reguladora, sino activa, como Estado empresario. Puede decirse, de consiguiente, que en el sistema económico venezolano, el sector privado de la economía no es la regla, y el sector público la excepción. Dicho de otro modo, el sector público y la intervención del Estado en la vida económica no es subsidiaria respecto del sector privado en aquellas áreas en que éste no podría cumplir satisfactoriamente con las exigencias del progreso económico; al contrario, se consagra constitucionalmente un sistema de economía mixta en el cual el Estado puede tener una participación no sometida materialmente a límite alguno; el ámbito del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno".** (Documento entregado al presidente del Congreso Nacional, doctor Gonzalo

Barrios, **El Nacional,** 17 abril 1975, cuerpo D, pág. 1).

El concepto de "nacionalización" responde a una situación político-económica mundial reciente, que se expande a partir del fin de la I Guerra Mundial. Aunque de origen histórico marxista, la nacionalización no está vinculada exclusivamente a un sistema económico de tipo socialista. Ella fue aceptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución no. 1803 (14 dic. 1962). Y doce años más tarde, a mediados de diciembre de 1974, la misma Asamblea le dió mayor firmeza con la aprobación solemne de la **"Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados".** (Resolución no. 3281).

Si bien es cierto que el término "nacionalización" suele ser interpretado según la posición ideológica de los diversos juristas, los tratadistas no empeñados en identificarla con la "expropiación por causa de utilidad pública", (concepto que corresponde al Estado subsidiario de corte liberal, más constructor de obras públicas que productor), la describen como **"una institución jurídica que tiende a transformar en propiedad colectiva empresas que están en poder de los particulares, a fin de que sea el Estado, directamente o a través de entidades estatales especiales, el que se haga cargo de su gestión".** (NOVOA MONREAL,Eduardo, **Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la Ley Internacional,** México, 1974 p. 33). Conforme a este criterio, la nacionalización verdadera entraña que tanto la propiedad como la gestión sean plenamente estatales.

Volvamos ahora al Artículo 97 de la Constitución de Venezuela: **"El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional. . ." "Mediante esta reserva --señala el doctor José Muci-Abraham-- se sustrae del ámbito de la iniciativa privada sectores o actividades económicas, constituyéndose a favor del Estado un verdadero y auténtico monopolio de derecho".** (Doc. cit., **El Nacional,** 17 abril 1975, D-1). Citando entre otros a Ambrosio Oropesa, estudioso de la actual Constitución, el doctor David Morales Bello subraya que la reserva de una actividad en favor del Estado, **"no conduce indefectiblemente a la aplicación del monopolio de derecho o monopolio de Estado, como sinónimo de estatización de la actividad de que se trate, sino al aseguramiento del dominio estatal sobre esa actividad. . . "lo cual quiere decir que ese tipo de industria, que permite a los países pobres superar el estado de la dependencia exterior, nunca podrá concederse al capital privado en términos que a éste corresponde la dirección de la empresa ni utilidades superiores a las que obtenga el Estado".** (Discurso ante la Cámara de Diputados, sesión del 7 de julio, **El Universal,** 13 julio 1975, Cuerpo 1, p. 11).

En un estudio elaborado para la Consultoría Jurídica del Congreso Nacional, el doctor José Guillermo Andueza, ex-Procurador General de la República y catedrático de Derecho Constitucional sostiene que **"no hay que confundir la reserva de una actividad, industria o servicio, con los modos de gestión de los mismos. La reserva implica una prohibición. Los particulares, en ejercicio de su libertad de industria y comercio, no podrán explotar las actividades económicas que el Estado se reserva. Pero este monopolio de derecho no puede confundirse con los modos de gestión. El mismo Artículo 97 de la Constitución prevé la concesión como una forma de gestión del monopolio estatal. Si el Estado venezolano puede dar en concesión a un particular un monopolio, considero que el Estado puede utilizar las otras formas intermedias entre la concesión y la explotación directa por el Estado sin violar el Artículo 97 del texto fundamental".** (**El Nacional,** 4 julio 1975, D-1).

Después de estas citas, podemos concluir con suficiente base que "la reserva" no implica necesariamente estatización. Depende de su aplicación por medio de la Ley. En el Artículo 1 que comentamos se lee, **"en los términos señalados por esta ley".** Esta frase, que fue añadida por la Comisión de Minas e Hidrocarburos de la Cámara de Diputados, quiere decir que "la reserva" pudo haber tenido jurídicamente otros alcances "otros términos" diferentes a los "señalados por esta ley". Por eso, el Artículo 5 de la Ley, el que admite los contratos de asociación cuestiona no "la reserva" sino la "nacionalización". Supuesto el concepto de nacionalización arriba indicado, la promulgada "Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos" no llega jurídicamente hasta la nacionalización plena. Se queda en una nacionalización corta ("Chucuta").

La declaración de "la reserva" de una industria y comercio que está haciendo la explotación bajo un régimen concesionario, significa que a partir de este momento declaratorio se toma la decisión de rescindir los contratos concesionarios. **"Como consecuencia de lo dispuesto en este artículo, quedarán extinguidas las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Nacional y la extinción será efectiva el día 31 de diciembre de mil novecientos setenta y cinco".** (Art. 1). No coinciden la fecha declaratoria (29 agosto 1975, día de la promulgación de la Ley) y la fecha de entrega de la actividad concesionaria. Se condiciona la decisión a un lapso de tiempo. Surge una situación jurídica transitoria, en la cual los ex-concesionarios siguen manejando la industria pero bajo un control especial del Estado con el fin de que el traspaso se realice sin perjuicios para la Nación.

Se consideró la fecha 31 de diciembre de 1975 como la más cómoda para hacer real el término de las concesiones. En la fecha de fin de año las compañías cierran sus ejercicios contables.

# Comercio exterior

## artículo 2

**El comercio exterior de los hidrocarburos estará bajo la gestión y el control exclusivo del Estado, quien lo ejercerá directamente por el Ejecutivo Nacional o a través de los entes estatales creados o que se crearen para realizar los fines de la presente ley.**

El calificativo de "exclusivos" para la gestión y el control del Estado sobre el comercio exterior de hidrocarburos fue propuesto por el MAS. En su sentido más estricto y restringido "comercio exterior de los hidrocarburos" expresa la relación de compra-venta en el punto de partida hacia el exterior. Según este significado, todo el proceso ulterior de comercialización, por ejemplo, el transporte marítimo, no necesariamente debería ser promovido "bajo la gestión y el control ex-

clusivos del Estado". La venta y el manejo de los hidrocarburos más allá de las fronteras del país no son actividades vinculadas por derecho propio al monopolio del Estado sobre minas y petróleo.

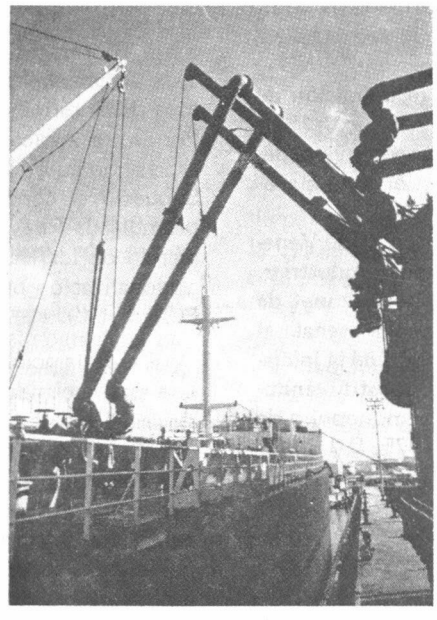
Dos fórmulas de venta se utilizan en el comercio particularmente marítimo: 1) FOB (free on board = franco a bordo), entregado en el tanquero en puerto de origen; 2) CIF (cost, insurance, freight = costo, seguro, flete), entregado en puerto de destino.

La mayor parte (alrededor del 80%) del volumen de hidrocarburos venezolanos exportados se venden con el sistema FOB (en puerto venezolano), y el resto en puerto de destino. Esto significa que el grueso del comercio petrolero de exportación desde Venezuela se ha venido haciendo a través de los canales integrados de las empresas. Ellas producen crudos y derivados y los venden a empresas intermedias. Los grandes mercados de consumo de petróleo venezolano están en manos de las transnacionales.

Una compañía petrolera transnacional está formada por una vasta colección de compañías afiliadas que cumplen diferentes funciones y operan en distintos países. Un barril de petróleo producido por ejemplo en Venezuela "fluye" a través de la "familia" de compañías filiales en su viaje al verdadero consumidor. El barril de petróleo cambia de dueño varias veces, "los mismos perros con distintos collares". Hay intermediarios que conforme a las directivas recibidas de su empresa matriz se contentan con cubrir costos. Lo importante es la maximización de la ganancia al término de todo el proceso.

Por estas razones, a corto plazo, no cabe otra política comercial sino la de tratar con los dueños de los mercados. Si la "nacionalización" petrolera se hubiera hecho para comienzos de 1974 las posibilidades de aseguramiento justo de los mercados habrían sido muy superiores a las actuales. Ahora, las presiones de los compradores se han multiplicado. Sin embargo, dado el valor estratégico del petróleo, su horizonte comercial es firme y sostenido.

Para conocer mejor los mercados externos e introducirse en ellos, las ventas CIF son las incisivas y naturalmente las de mayor riesgo, ya que afectan más directamente a los grandes intereses de las transnacionales.



Las ventas (fuera de las ocasionales) se hacen bajo contratos a mediano y largo plazo, y últimamente con el añadido de cláusulas que tienen en cuenta las fluctuaciones de los precios.

Un sistema que fue aplicado en 1946 con éxito por el gobierno de Venezuela es el proceso de licitación pública. **"Al igual que para sus compras importantes, la licitación pública es la única vía aceptable en una administración pública consciente de sus responsabilidades. . ." "Se trata de fijar condiciones razonables para que los compradores compitan en mejorar esas condiciones. . ." "Se impone que el gobierno no se deje acorralar por la inadecuada administración de sus recursos económicos, con lo cual será conducido a licitar bajo temor: el gobierno debe encontrarse con las espaldas bien cubiertas. Es el secreto del asunto".** (PEREZ ALFONZO, Juan Pablo, **Respuesta a cinco preguntas del MAS,** rev. Prensa Petrolera, 1975, no. 6, p. 3 ss.).

Con frecuencia en la historia venezolana, el Estado se ha visto forzado a negociar con las compañías petroleras desde una posición de debilidad. Lo más lamentable ha sido y sigue siendo que esta enfermedad es interna por nuestra mala administración de la riqueza, por nuestra tendencia al derroche y a la ostentación, por nuestra imprevisión e improvisación en defensa de los intereses nacionales. Ninguna economía puede permitirse el lujo de gastar más de lo que gana a menos que comprometa su patrimonio.

**La gestión del comercio exterior de los hidrocarburos se efectuará teniendo como objetivos esenciales los siguientes:**

**Llevar al máximo el rendimiento económico de la exportación, en concordancia con los requerimientos del desarrollo nacional; la conquista y conservación de un mercado exterior estable, diversificado y suficiente; el apoyo al fomento de nuevas exportaciones de productos venezolanos; la garantía del abastecimiento, en términos convenientes, de insumos, equipos y demás elementos de producción, así como también los bienes esenciales de consumo que el país requiere.**

# artículo 3

Este Artículo más doctrinario que operativo exigiría para su aplicación una política paradójica de freno drástico a las exportaciones petroleras. La abundancia de divisas provenientes del petróleo ha conducido al país a una actitud de derroche, de vida corrupta y de facilismo fraudulento. Semejante comportamiento es evidente a todo nivel en el quehacer cotidiano de la Nación.

Las divisas representan necesariamente bienes y servicios importados. Es dinero que obligatoriamente hay que gastar fuera. Su disponibilidad excesiva y descontrolada como es el caso de Venezuela desalienta el esfuerzo interno y el trabajo realmente productivo.

Aunque los datos no reflejan la realidad hiriente, los últimos, los de las importaciones de ahora desbordan la imaginación más crédula. Si en 1973, el valor de las importaciones llegó a los 2.600 millones de dólares, en 1974 se coloca en más de 4.000 millones de dólares y en 1975 desbordará con creces los 6.000 millones de dólares.

**"La drástica reducción de producción petrolera para fijar un techo infranqueable a los consiguientes ingresos, no se corresponde a ninguna idea preconcebida de desarrollo de Venezuela. Esta propuesta se dirige esencialmente a detener un mal grave y comprobado: esa monstruosa deformación que nadie puede negar seriamente. Se dirige a que no continuemos engañándonos, o dejándonos engañar, con supuestas nuevas experiencias de siembra del petróleo".** (PEREZ ALFONZO, J.P., rev. cit., p. 5).

**En las negociaciones para vender hidrocarburos en el mercado exterior, el Ejecutivo Nacional o los entes estatales podrán utilizar, reservándose los derechos de comercialización, diversos medios y formas, orientados preferentemente a establecer transacciones regulares con los Estados o entes estatales de los países consumidores, para la captación y conservación de mercados directos de los hidrocarburos venezolanos.**

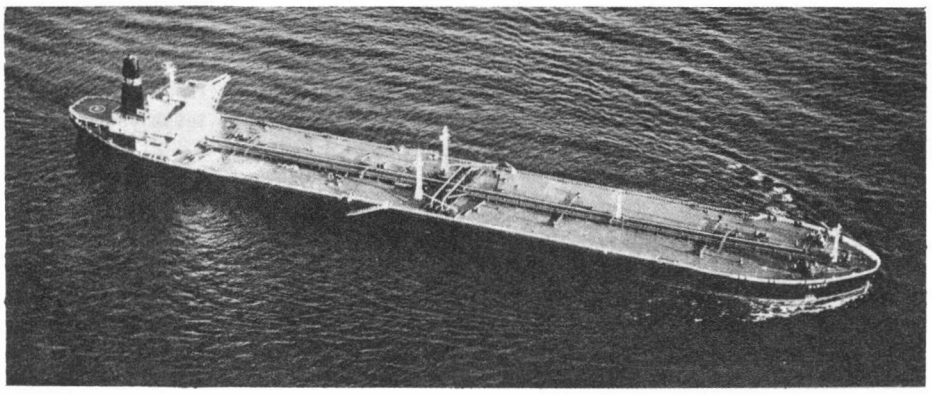
# artículo 4

Después de los acontecimientos energéticos de 1973, ha quedado claro que el petróleo no es una materia prima como las demás. El petróleo es un producto de alto valor estratégico y político especialmente para los grandes países consumidores del área capitalista. La insuficiencia energética interna de estos países, los hace vulnerables y débiles frente al poder soviético.

Por otra parte, los países del Tercer Mundo, no auto-suficientes en petróleo, se resienten de los precios internacionales de ese producto ya que su disponibilidad de divisas fuertes es poca y comprometida en importaciones necesarias de difícil sustitución.

Toda esta dependencia respecto del petróleo, más estructural que coyuntural, fortalece la tendencia creciente hacia las negociaciones entre los Estados. El llamado diálogo norte-sur iniciado en París entre el norte industrial y el sur subdesarrollado puede llegar a configurar en un plazo relativamente corto un marco de relaciones económicas ("Nuevo Orden Económico Internacional") en el cual la energía y las materias primas ocupen un puesto clave y justo. Si este esfuerzo de sinceración de la interdependencia entre países llega a resultados reales de participación no dominadora será por obra de los Estados mismos y no en razón del juego de los mercados internacionales propiciado por los consorcios transnacionales y las grandes potencias capitalistas.

Aproximándonos a situaciones más inmeditas y en relación directa con el petróleo es importante que en los acuerdos bilaterales entre Estados, queden siempre protegidos los niveles de precios establecidos para todos los países. La discriminación aun la más razonable se volvería en factor debilitante de los precios internacionales y de la justeza de los planteamientos defendidos por los países subdesarrollados. Conforme a esta política, Venezuela está ayudando a algunos países de América Latina suministrándoles petróleo con el esquema de un 50% de pago inmediato y el resto manejado como un préstamo a largo plazo (hasta 25 años) y con intereses sensiblemente inferiores a los vigentes en el mercado mundial. En esta misma línea marcha la creación del Fondo de Cooperación Financiera a los países del Tercer Mundo a cargo de la OPEP. Tanto Venezuela como Irán son los animadores de esta propuesta que lleva camino de concretarse para comienzos de 1976.



# ¿Empresas mixtas?

## artículo 5

**El Estado ejercerá las actividades señaladas en el artículo 1 de la presente Ley directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad, pudiendo celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuídas.**

**En casos especiales y cuando así convenga al interés público, el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán, en el ejercicio de cualquiera de las señaladas actividades, celebrar convenios de asociación con entes privados, con una participación tal que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada. Para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fijen, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes.**

Se establece en este Artículo que la gestión de "la reserva" se hará "directamente por el Ejecutivo o por medio de entes de su propiedad". Y se añade que estas entidades que sustituirán a las concesionarias podrán "celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuídas".

En primer lugar, ¿qué se entiende por "convenio"? El concepto de "convenio" pareciera identificarse sustancialmente al de "contrato". Sin embargo, el término "convenio" va más allá de una posible interpretación del contrato como una operación de naturaleza estrictamente mercantil. De esta forma se facilitan las futuras actividades de la industria nacionalizada en base a relaciones de Estado a Estado (véase Artículo precedente) que no siempre deberán seguir la norma del negocio en cuanto negocio como si ésta fuera la única pauta válida.

Este trajinado Artículo 5 está dividido en dos párrafos. En el primero trata de los convenios operativos y en el segundo de los de asociación. Veamos la diferencia.

En el sentido más usual, los convenios operativos se hacen con empresas contratistas o de servicio para la ejecución de obras específicas como serían la perforación de pozos, instalación de plantas compresoras de gas, construcción de oleductos, etc, contra el pago de un precio determinado en dinero. Por tanto, los convenios operativos serían los requeridos por el normal desenvolvimiento del negocio, pero, "en ningún caso" --según el texto de la Ley-- "estas gestiones" deben afectar "la esencia misma de las actividades atribuídas". Esta frase se presta a tantas interpretaciones interesadas como casos concretos discutibles puedan presentarse. ¿Cuál es en cada caso, la "esencia misma de las actividades atribuídas" y cómo ella queda afectada esencialmente? La vaguedad legal en la restricción o limitación no pasa de ser una fórmula expresiva de un buen deseo del legislador tentado de moralista.

En un esfuerzo aclaratorio de este punto, los promotores de la Ley describen un modelo inadmisible de ser calificado como operativo: **"No se excluye así, la celebración de convenios o contratos con empresas privadas para la ejecución de determinadas obras o servicios por los cuales estas últimas recibirían el pago en dinero o en especie, sin que en este último caso (en especie) se pueda comprometer un porcentaje fijo de la producción de un determinado campo o la entrega de una cantidad sustancial de petróleo que desdibuje la figura del simple contrato de servicio u operación. El Estado podría participar como socio en una de estas empresas prestadoras de tales servicios** (auxiliares de la industria petrolera básica), **lo que redundaría en acopio de experiencia para el Estado y sus entes en el campo operativo-industrial".** (Exposición de Motivos, Proyecto de Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, 11 marzo 1975).

En consecuencia, quedaría descartado el tipo de convenio operativo similar a los firmados en 1971 entre la CVP y tres empresas privadas (Shell, Mobil y Occidental) para la exploración y explotación de cinco bloques en el sur del lago de Maracaibo. En aquellos llamados "contratos de servicio" se prometía el petróleo esperado que no llegó de hecho a fluir con la suficiente generosidad como para permitir una explotación comercial.

Pero la dificultad de fondo se mantiene ya que las alternativas de contratación pueden ser diversas a la apuntada como no admisible. Por ejemplo, de la comunicación enviada por la Mobil al Ministerio de Minas e Hidrocarburos que cayó en manos del MEP y transcendió a la prensa (véase **El Nacional,** 9 abril 1975, D-1), se deduce que prácticamente todas las aspiraciones de la compañía petrolera podrían ser satisfechas a través de convenios operativos. La peligrosidad de la propuesta está en que la empresa petrolera quedaría después de la nacionalización en situación lucrativa más favorable que cuando era concesionaria, lo cual no parece ni serio ni aceptable.

Y como final truncado de nuestra reflexión sobre los convenios operativos flota la pregunta siguiente: ¿Hasta qué punto, un contrato global de asistencia tecnológica con pago en forma de porcentaje sobre el valor de cada barril exportado desvirtúa "esencialmente" las actividades reservadas al Estado? ¿Y más aún, si este contrato va acompañado por otro de suministro de petróleo con un mecanismo de pago muy parecido al anterior? Si no la Ley, la experiencia futura se encargará de dar la respuesta.

En su segundo párrafo, el Artículo 5 acepta en principio que la gestión de "la reserva" pueda también hacerse a través de convenios de asociación "con entes privados", siempre que se cumplan las condiciones que en él se señalan.

Antes de pasar revista a las condiciones conviene precisar en lo posible qué se entiende por "convenios de asociación" y si se admite la celebración de tales convenios con otros Estados o entidades oficiales extranjeras.

El concepto de "convenio de asociación" es más amplio que el de "contrato de sociedad". Todo contrato de sociedad es un convenio de asociación, pero no viceversa. La empresa mixta constituye un tipo de contrato de sociedad. La empresa mixta es aquella, en la cual el capital del Estado se asocia al capital privado para la realización de actividades con fines económicos. Ambos participan proporcionalmente de las ganancias o de las pérdidas.

Menos claro es el concepto de convenio de asociación entre el Estado y otros entes privados que no sea el que acabamos de definir. Un tipo de convenio de asociación sería el de "asociación en participación" por el cual los asociados aportan sus inversiones sin llegar a formar una sociedad estricta de capitales, pero se comprometen a que el resultado económico (negativo o positivo) sea distribuído según contrato previo. Este tipo de convenios reciben también el nombre de "cuentas en participación".

Otra forma de convenio de asociación podría ser el que fue llamado en su tiempo (1971) "contrato de servicio". (Véase más arriba, donde se trata de los convenios operativos). En este caso, el Estado contrata con una empresa privada. Esta hace el trabajo contratado. Si el resultado es negativo la empresa carga con el riesgo. El Estado no tiene que pagarle nada. En cambio, si el resultado es exitoso, entonces el Estado le reconoce las inversiones realizadas y una parte sustancial de lo que se produzca. Algunos juristas del tema petrolero los identifican "en esencia" a la figura de la concesión. (SILVA CALDERON, Alvaro, **El Artículo 5 y los Contratos de Servicio, El Nacional,** 28 mayo 1975, A-4).

Después de esta aproximación al concepto difuso de "convenio de asociación" podemos hacernos la pregunta si este tipo de convenios es admisible con otros Estados o entidades oficiales extranjeras, ya que en el Artículo 5 que comentamos se dice expresamente que ". . . el Ejecutivo Nacional o los referidos entes podrán. . . celebrar convenios de asociación con entes privados. . ."

En buena lógica jurídica, la respuesta es afirmativa puesto que lo usual en Derecho es el procedimiento legal prohibitivo o restrictivo. Cuando la Ley autoriza "convenios de asociación con entes privados", lo hace en forma condicionada, limitada, como veremos más adelante. El párrafo 2 del Artículo 5 de la Ley pretende ser una interpretación parcial (en materia petrolera "reservada", en relación con entes privados) de la facultad general manifestada en los Artículos 190 (numeral 15) y 126. Por el primero, se autoriza al Presidente de la República para **"celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes".** En su comienzo, el Artículo 126 dice: **"Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley".**

Podemos, por tanto, en ausencia de una precisión en el texto de la Ley respecto a convenios de asociación con otros Estados o empresas oficiales extranjeras, aplicar directamente el párrafo 2 del Artículo 126 de la Constitución: **"Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, estadal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos, sin la aprobación del Congreso".** Es decir, con la aprobación del Congreso pueden celebrarse "convenios de asociación" con otros Estados o empresas oficiales extranjeras. Las condiciones que se señalan en la Ley de nacionalización petrolera para los convenios de asociación con entes "privados" no se exigirían propiamente en el caso de los dichos convenios con otros Estados o empresas oficiales extranjeras.

Pasemos ya a las condiciones requeridas: 1) En casos especiales; 2) bajo control del Estado; 3) por un tiempo determinado; 4) con autorización previa de las Cámaras.

### 1) EN CASOS ESPECIALES

Cuando todavía el proyecto de Ley se encontraba en Comisión y a punto de ser enviado a la Cámara de Diputados para su primera discusión, el partido de gobierno, AD, presentó (28 mayo 1975) una versión modificada del Artículo 5 que fue descartada por la oposición y más tarde por el mismo partido AD que la presentó como instrumento conciliador. El interés de esta proposición es sobre todo informativo. Nos da idea aproximada de cuáles serían los "casos especiales" contemplados como previsibles por el Gobierno.

En primer lugar, la tentativa de modificación admite el caso del transporte internacional de hidrocarburos. Propiamente

éste no constituye una actividad que cae dentro de "la reserva". Su relación con el monopolio del Estado sobre su petró – leo no es tan estrecha y vinculante. Sí existe una razón de conveniencia para que el país exportador se beneficie en esta operación. Argumento similar puede ser aducido por el país importador. En consecuencia, el interés mutuo favorece una posible asociación, pero no parece que el caso de la flota petrolera entra directamente en el Artículo 5. Por otra parte, el desarrollo de la tal flota podría acogerse a la Ley de Protección de la Marina Mercante que permite la constitución de empresas mixtas hasta con el 20% de capital foráneo.

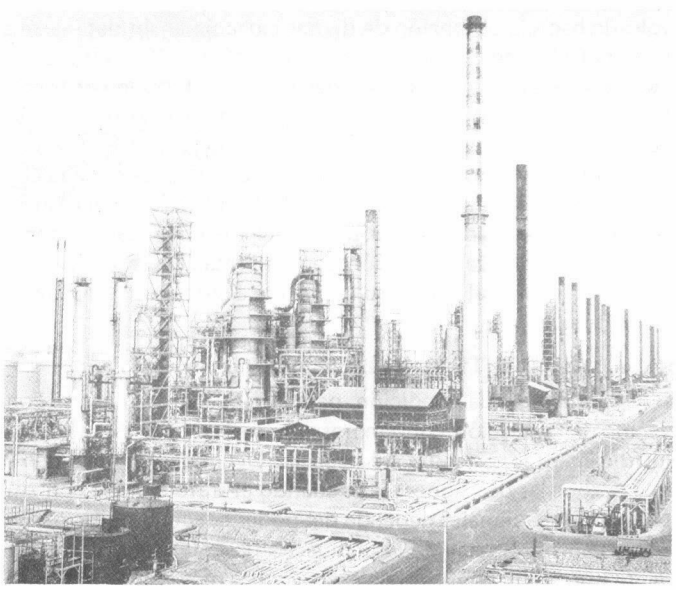
Otro caso especial aducido es el de **"la instalación o compra total o parcial de complejos de extracción o refinación localizadas en territorios de otras naciones, realizándose preferentemente las asociaciones en los sitios donde se haya procesado o se procesen volúmenes importantes de crudos venezolanos".** (De la nueva versión del Artículo 5, propuesta por AD el 28 de mayo de 1975).

Es el caso de inversiones petroleras del Estado venezolano fuera del país, particularmente en las refinerías de Aruba y Curazao. Venezuela cuenta con una capacidad de refinación superior al millón de barriles diarios de petróleo. Si a esta cantidad se le sumara la potencialidad de las refinerías indicadas que es de 965.000 barriles diarios, tendríamos un complejo refinador exportador el más grande del mundo. Sin embargo, este orgullo encubriría un precio de compromiso y dependencia con el agravante de jugar el odioso papel del imperialismo ante los pequeños países del Caribe.

Además, hay que partir de la realidad manifestada en la crisis energética de que el valor del recurso natural es el petróleo en cuanto petróleo. Todo proceso ulterior tiende a mediatizar ese valor potencial primigenio llegando incluso a ser disminuído por la aplicación de una tecnología con la pretensión mítica de que ella da el valor definitivo y decisorio.

Quienes actualmente controlan los procesos tecnológicos de la refinación (las transnacionales), controlan sobre todo los mercados de sus productos refinados y los manejan competitivamente según sus conveniencias.

La tecnología debe estar al servicio del petróleo y no el petróleo al servicio de la tecnología, particularmente cuando ésta es manipulada en favor de intereses mercantiles extraños al país productor. La ausencia de claridad en este planteamiento fundamental favorece la dependencia y la explotación imperialista y derrochadora de los recursos naturales aun de los calificados como "nacionalizados". En estas circunstancias de fraude, la participación de Venezuela en las refinerías de Aruba y Curazao parece ser contraproducente.



Otro caso especial que viene a subrayar lo apuntado en el párrafo anterior, es el cambio de patrón de refinación en nuestras plantas de Amuay y Cardón de la península de Paraguaná.

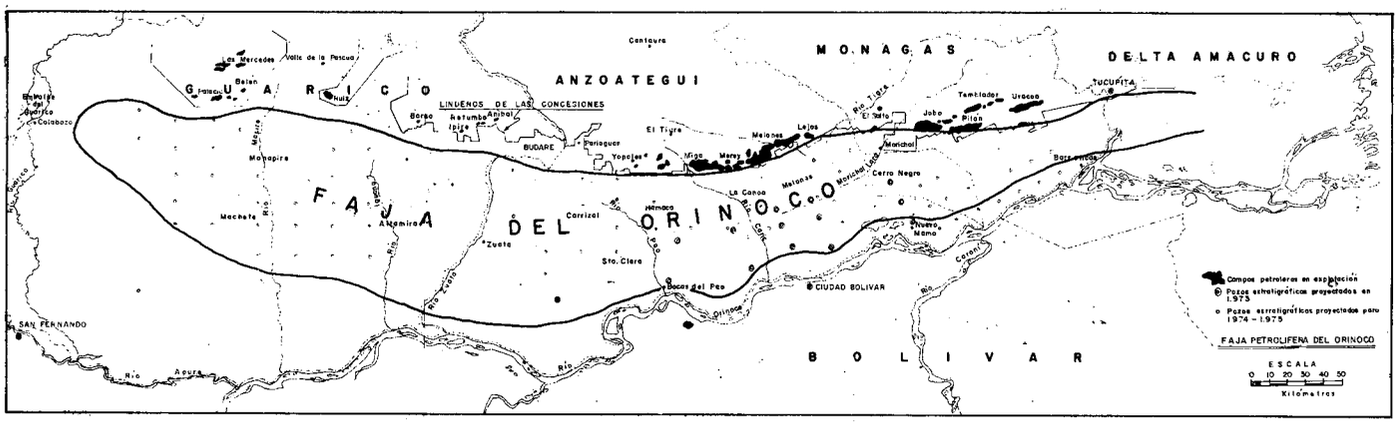
Venezuela exporta un 50% de crudo y el otro 50% en productos. Del total de este último porcentaje, más de un 70% está constituído por la exportación de residual. Nuestras refinerías son simples. El petróleo crudo está formado por una mezcla muy variada de hidrocarburos. Todo proceso de refinación consiste en ir separando los componentes. Un primer paso, el más sencillo, es calentar el crudo y como cada componente tiene su propio punto de ebullición, se desprenden primero los elementos livianos (gasolinas y naftas), luego los medianos (kerosen y gasoil) y quedan los pesados (aceites residuales combustibles). Este proceso de destilación primaria se realiza bajo presión atmosférica (unidades de destilación atmosférica). Como nuestros crudos son pesados, crudos de gran densidad, la proporción de residual es considerable. Fundamentalmente nuestras refinerías se han quedado en estas unidades de destilación atmosférica en gran escala. Han sido programadas como complemento del patrón de refinación norteamericano. Por tanto, una destilación adicional para el tratamiento del residual en orden a la producción en gran volumen de gasolinas y otros productos ha sido hasta el momento desechada porque no habría mercado en el exterior. Este se encuentra copado por los refinadores de los países industriales consumidores.

Las unidades de desulfuración (eliminación del azufre de elevado grado contaminante) instaladas en Amuay y Cardón se basan en el tratamiento purificatorio de los destilados medianos (gasóleos). Eliminado el azufre de los gasóleos, se mezclan éstos con los aceites combustibles residuales de alto contenido de azufre, y de esta forma se obtiene un residual mejorado de no más de 1% de azufre conforme a las exigencias del mercado.

Un cambio en el patrón de refinación significa que habría que añadir en mayor escala los procesos de destilación ulterior (destilación al vacío, desintegración térmica, desintegración catalítica, etc.) Una decisión parcial en este sentido tiene su importancia y urgencia, no precisamente por necesidades de mercado exterior sino con el fin de atender la demanda interna. De no adoptarse esta política, en pocos años nos veríamos en la necesidad de importar gasolina y de no poder suministrar la cantidad suficiente de nafta para nuestra industria petroquímica.

Ahora bien, de esta necesidad adicional no se concluye que se precisen convenios de asociación en orden a la adquisición de las tecnologías de refinación. Son muchos los procesos de refinación patentados pero en realidad todos son muy parecidos. No hay diferencias sustanciales entre refinerías. Se distinguen más bien por las marcas de los equipos. La dependencia por tanto es con los suministradores de partes y repuestos, no con los refinadores internacionales. Lo mismo puede decirse acerca de la adquisición de los sistemas computarizados para el manejo flexible de la planta refinadora que debe responder a las variaciones del mercado. (Toda refinería, sin mayor cambio en sus instalaciones y dentro de ciertos márgenes, puede aumentar o disminuir la proporción de los productos refinados).

Y pasamos ya al caso muy especial de la Faja del Orinoco. Se trata de una gran extensión sin límites precisos donde se ha verificado la existencia de crudos sobre todo pesados, con una densidad mayor a la considerada convencional. Estos crudos contienen en proporción considerable vanadio, níquel y azufre. La Faja se extiende al norte del Orinoco desde las cercanías de Calabozo hasta el Territorio Delta Amacuro, con un




ancho promedio de unos 50 kilometros. Las arenas petrolíferas se encuentran entre los 1.000 y 2.000 metros de profundidad con espesores de 60 hasta 200 metros. Desde 1970 se viene cumpliendo un programa de exploración sismográfica y de perforación de pozos estratigráficos a cargo del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Por su parte, la CVP ha perforado unos 80 pozos en los campos asignados de Morichal y Melones en el límite norte de la Faja con el fin de experimentar con novedosos sistemas de producción. Tanto la producción como la refinación de los crudos pesados de la Faja plantean problemas aún no resueltos en forma satisfactoria. Se ha estimado en más de 700.000 millones de barriles el volumen de petróleo escondido en la Faja. Sin embargo, su "factor de recupera - ción" (relación entre el petróleo que se puede extraer comercialmente y el que está en el subsuelo) es muy reducido (de un 3% a un 5%) con base en el empleo de la tecnología actual. Bajo el punto de vista técnico no conviene precipitarse con un programa de explotación intensiva. Lo deseable sería cumplir metas de evaluación, experimentación e investigación en un plazo aproximado de diez años con el fin de conocer los recursos reales (no imaginativos) y las posibilidades de producción, explotación y refinación mediante la aplicación de nuevas técnicas y procesos.

Existe un proyecto oficial a corto plazo, según el cual en la Faja deberán invertirse unos 1.000 millones de dólares (4.300 millones de bolívares) para alcanzar en 1984 una producción de 500.000 barriles diarios que sería complementada con una refinería especialmente diseñada para procesar hasta 250.000 barriles diarios. En opinión de un alto directivo del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, **"la inversión que se haga en la Faja del Orinoco no debe ser exclusivamente hecha por el Estado, ya que tal inversión envuelve un riesgo grande y promete unas ventajas y beneficios igualmente grandes una vez logrado el éxito. Debe aceptarse la participación de capital y tecnología foránea, aun cuando ello no deba ser necesariamente en base al modelo de empresa mixta".** (De las informaciones dadas al periodista por el Director de Hidrocarburos, doctor Aréva - lo Guzmán Reyes, **El Universal,** 13 de septiembre 1975).

Este proyecto oficial significa poner bajo explotación acelerada la Faja del Orinoco, en función de "aprovecharla comercialmente". Para la consecución de este objetivo a corto plazo se busca algún esquema de asociación con empresas transnacionales. Pareciera que no se ha aprendido la lección histórica de la explotación del petróleo venezolano, de una explotación irracional que ha respondido primordialmente a los intereses de las empresas privadas de obtener el máximo provecho posible en el plazo más breve. Los intereses de las empresas privadas no coinciden con los intereses de la Nación. A aquellas no les duele que se despilfarre la riqueza natural, se dañen los yacimientos, se desaprovechen el azufre, vanadio y níquel, mientras la explotación les suministre petróleo y jugosas utilidades.

Conviene puntualizar aquí que a mediados de 1974, la empresa Creole, filial de la Exxon, presentó al Ministerio de Minas e Hidrocarburos un proyecto integral para desarrollar la Faja del Orinoco. **"La empresa** –dice la información– **estaría dispuesta a participar en este programa dentro de las nuevas condiciones que surgirán con la nacionalización petrolera". (El Nacional,** 20 agosto 1975, D-14).

Desde agosto de 1972, con motivo de la visita a Caracas del señor James Akins, jefe entonces de los asuntos energéticos en el Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos, Washington ha venido mostrando su interés creciente en la explotación de la Faja con el fin de asegurarse suministros estables de petróleo a largo plazo. Ha sugerido incluso un acuerdo conjunto (de gobierno a gobierno) para que las inversiones de las compañías norteamericanas comprometidas en el proyecto queden firmemente garantizadas.

Supuesto su valor estratégico, las acumulaciones petrolíferas de la Faja que aún no han sido realmente evaluadas, no deberían mediatizarse a través de convenios de asociación, ni su estudio ni su explotación posterior. Esto significa que Venezuela sin apremios pero sin pausa puede en forma soberana adquirir el sentido propio de saber distinguir lo que más le conviene y tener la capacidad de decidir su política sin olvidar el mañana. En este contexto es muy apropiada la frase del expresidente Rafael Caldera en su discurso del 4 de agosto de 1975 ante el Senado: **"Pero los ojos de las grandes potencias están puestos sobre la faja petrolífera del Orinoco y allí es donde el país tiene que tener el guáramo de Simón Bolívar".**

No es preciso alargarse más con la reflexión sobre algún otro "caso especial", como por ejemplo sería el de la exploración y explotación costa-fuera. Si la política venezolana de crecimiento económico pretende seguir el facilismo engañoso volcado hacia la obtención de divisas extranjeras sin detenerse a pensar en el costo de vaciamiento nacional que ella conlleva, los "casos especiales" no serán excepciones sino todo lo contrario. La nacionalización petrolera para ser auténtica no debiera haberlos tenido en cuenta en el texto de la Ley. Por eso, esta Ley que comentamos es "chucuta" en su espíritu, y su alma nacionalista nace debilitada por este pecado original. Para un caso excepcional de verdadero interés nacional en el que fuera razonable un convenio de asociación con empresas privadas, siempre hay el recurso al Congreso conforme al Artículo 126 de la Constitución.

## 2) BAJO CONTROL DEL ESTADO

Es la segunda condición para que puedan celebrarse convenios de asociación con empresas privadas. El Estado tendría jurídicamente las riendas del negocio. Decimos "jurídicamen - te", porque las decisiones reales cuando el trato se hace con empresas transnacionales depende del poder coactivo de las partes como la historia reciente lo demuestra hasta la saciedad. Es evidente que en un convenio de asociación y más aún en el de em-

presa mixta, el control de las operaciones se hace más difícil por la ingerencia de los asociados privados en la información previa a la toma de decisiones. Esta situación se agrava por la tendencia del Estado venezolano hacia el gasto fiscal excesivo, deteriorando así su propia posición negociadora. En la medida en que el Estado no estuviera urgido ni de dinero ni de divisas extranjeras, en forma más que proporcional, mejoraría su capacidad de defender los intereses nacionales.

Por esta razón, el doctor Pérez Alfonzo ha venido reclamando la conveniencia de crear una reserva de divisas suficientes para cubrir las necesidades del país durante dos años: **"Mientras los países compradores están tomando medidas de mantener depósitos de petróleo hasta por tres meses, lo que es sumamente costoso, a nosotros nada nos costaría mantener divisas disponibles por dos años, porque serían divisas que constituirían un fondo de defensa nacional. Esas divisas estarían generando a su vez dinero y aumentando la capacidad de defensa de nuestro petróleo".** (De las respuestas a la Comisión de Minas e Hidrocarburos de la Cámara de Diputados, 7 mayo 1975).

En el transcurso del debate sobre la nacionalización petrolera se han ensayado argumentos como el siguiente: **"Antes de concluir, honorables Senadores, voy a hacer una referencia importante. La de cómo una gran potencia mundial como la Unión Soviética, cuyo avance tecnológico es bien conocido y que está disputándole a Estados Unidos de América el primer sitio en el liderato económico y militar del universo, celebró... un acuerdo en París, en diciembre de 1974, con los representantes del Japón y de los Estados Unidos, para asociarse en la exploración y después en la explotación de las reservas de gas de Siberia. También la Unión Soviética, que ha llegado a la hora del pragmatismo, ha celebrado acuerdos de asociación con una de las compañías petroleras más agresivas del mundo moderno... Es decir, que si eso está haciendo una gran potencia como la Unión Soviética ¿por qué vamos a tener nosotros preocupación ni miedo para discutir, como hombres que ya conocemos lo que tenemos entre las manos, con algunas compañías cuando sea necesario el mercadeo, cuando sea necesario modificar nuestro patrón de refinación, que es bastante obsoleto; inclusive para comenzar no a explotar, sino a explorar la famosa faja bituminosa del Orinoco?"** (BETANCOURT, Rómulo, Discurso en el Senado, 6 agosto 1975).

La contestación está dada en el planteamiento mismo de la argumentación. A la Unión Soviética le sobra poder de negociación para discutir y asociarse con cualquiera. Ni sus intereses nacionales quedan comprometidos, ni tiene necesidad de esos acuerdos. Sus razones son de conveniencia. El control directo o indirecto por parte del Estado soviético sobre las instalaciones acordadas es total y sin escape. Este no es el caso de Venezuela, país dependiente que vive a costa del petróleo que han explotado sin piedad las empresas transnacionales. En estas condiciones de subsistencia, no ha sido posible muchas veces la defensa eficaz de los intereses venezolanos. ¿Lo será en el futuro? Lo que sí se puede afirmar es que los convenios de asociación disminuyen el poder real de decisión del Estado venezolano sobre su riqueza tan estratégica como codiciada por los insaciables Estados Unidos.

### 3) POR UN TIEMPO DETERMINADO.

La duración de los convenios de asociación no deberá exceder un término de años que en la Ley no se precisa. Basándonos en la modificación conciliatoria del Artículo 5 presentada por AD, que no tuvo éxito y en las declaraciones del ingeniero Juan Jones Parra, director del Instituto de Petróleo de la Universidad Simón Bolívar (**El Nacional**, 5 septiembre 1975, D-1), el lapso de tiempo requerido por las empresas privadas para el desarrollo lucrativo de un proyecto petrolero sería de unos 15 a 20 años. (Bajo el sistema concesionario la duración era de 40 años, tiempo sobreabundante para un enriquecimiento más que exagerado, pero bajo la mira de su abreviación mediante la nacionalización).

### 4) CON AUTORIZACION PREVIA DE LAS CAMARAS.

La Ley determina que "para la celebración de tales convenios se requerirá la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fijen, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes".

Recoge la Ley, la norma general de la Constitución, **"sin la aprobación del Congreso no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional..."** (Artículo 126), pero la interpreta en un sentido estricto y al mismo tiempo flexible.

En un sentido estricto porque exige la aprobación **previa** del Congreso antes de la firma de los contratos. La interpretación de la norma constitucional de parte de los juristas ha sido: **Seautoriza o no** la celebración de un acto que todavía no se ha celebrado y **se aprueba o no** la celebración de un acto que ya está suscrito. Esta posición que no es la de la Ley acepta la aprobación o improbación posterior. Fue el caso de las actas-convenio vinculadas a la nacionalización del hierro aprobadas en diciembre de 1974, por acuerdo del Congreso.

En un sentido flexible, porque la Ley precisa que tales convenios se celebrarán **"dentro de las condiciones que fijen"** (las Cámaras). Esto significa que en la discusión pueden ser modificados los tales convenios, lo que hubiera sido discutible si la Ley no lo hubiera expresado en forma explícita. Dentro de la legislación venezolana se echa de menos una ley especial sobre contratos de interés nacional. Varios políticos han insistido en esta necesidad reguladora pero la idea no ha prosperado.

# PETROVEN

## artículo 6

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

**Primera: creará, con las formas jurídicas que considere conveniente, las empresas que juzque necesario para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de éstas, modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas y liquidarlas y aportar su capital a otra u otras de esas mismas empresas. Estas empresas serán de la propiedad del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la base Segunda de este artículo, y en caso de revestir la forma de sociedades anónimas, podrán ser constituídas con un solo socio.**

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

**Tercera: llevará a cabo la conversión en sociedad mercantil de la Corporación Venezolana del Petróleo, creada mediante Decreto No. 260 de 19 de abril de 1960.**

**Cuarta: a los solos fines de agilizar y facilitar el proceso de nacionalización de la industria petrolera, el Ejecutivo Nacional constituirá o hará constituir las empresas, que estime conveniente, las cuales, al extinguirse las concesiones, pasarán a ser propiedad de la empresa prevista en la base Segunda de este artículo.**

**Quinta: a los fines de proveer a la empresa prevista en la base Segunda de recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional, las empresas operadoras constituídas conforme a las bases Primera, Tercera y Cuarta, según sea el caso, entregarán mensualmente a aquella una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior. Las cantidades así entregadas estarán exentas del pago del impuesto y contribuciones nacionales y serán deducibles para las empresas operadoras a los fines del impuesto sobre la renta.**

Este artículo señala las bases para la creación de las empresas a través de las cuales operará la industria nacionalizada.

La "reserva" al Estado de la industria petrolera no modificará por ahora el esquema operativo organizado por las concesionarias. Para el momento de la promulgación de la Ley, estaban operando bajo el sistema concesionario unas 19 compañías (excluída la CVP). Como algunas de ellas son pequeñas y geográficamente se encuentran próximas a otras de mayor volumen, se reducirá su número con el fin de disminuir costos y de utilizar mejor los recursos. A partir del 1 de enero de 1976 funcionarán unas 15 empresas operadoras (incluída la CVP). El Estado será el propietario de dichas empresas.

La Ley no establece el que tales empresas adopten la forma jurídica de "Sociedad Anónima", pero al autorizar su constitución con un sólo socio (el Estado), en contra del Código de Comercio que exige dos socios por lo menos, claramente se deduce que ella ha sido la fórmula convenida desde el principio. **"Estas empresas serán de la propiedad del Estado,... y en caso de revestir la forma de sociedades anónimas, podrán ser constituídas con un solo socio".** (Del texto de la base Primera). Supone la Ley que la figura de "Sociedad Anónima" es la forma de empresa económica ágil y eficiente.

Conforme a la base Segunda se ha creado "Petróleos de Venezuela" (PETROVEN) por Decreto No. 1.123 de la Presidencia de la República. (Véase **Gaceta Oficial de la República de Venezuela,** 30 agosto 1975, n. 1.770, Extraordinario). Petrovén será la empresa matriz de todo el complejo, es decir, la encargada de planificar, coordinar y evaluar el trabajo y funciones de las empresas operadoras. Toma la forma de Sociedad Anónima con un capital social de 2.500 millones de bolívares, representado por cien acciones intransferibles a nombre de la República de Venezuela. El 40% de este capital (1.000 millones de Bs.) ha sido aportado por el Estado a cargo de un Crédito Adicional al Presupuesto de 1975, hecho efectivo para el 13 de septiembre de 1975, fecha de la inscripción oficial de Petrovén ante el Registro Mercantil. El 60% restante del capital (1.500 millones de Bs.) corre a cargo del Presupuesto Nacional de 1976.

A partir del 1 de enero de 1976, Petrovén recibe además en propiedad todas las acciones que representan el activo neto (no depreciado ni amortizado) de las empresas operadoras calculado en unos 5.500 millones de bolívares. De esta forma, se constituye en empresa llamada "holding" (poseedora), es decir, que tiene en su activo las acciones de otras empresas (las operadoras).

Corresponde a Petrovén reemplazar a los centros de decisión que han venido actuando desde el exterior a lo largo de la historia petrolera venezolana. Esta es su función específica, porque mientras las decisiones que determinan la gran política petrolera, no se tomen en Venezuela la nacionalización estará vacía de contenido. Y en este sentido, la propiedad no es la meta sino un medio. Por eso, en la gestión nacionalista de Petrovén radica su principal e ineludible razón de ser y su tarea más difícil. Ella reclama una actitud política eficaz frente a poderosos intereses. El petróleo es político, en el pasado lo ha sido y en adelante lo será mucho más. No siempre ni mucho menos coincide el criterio económico privado con la dimensión de la soberanía e independencia del país. ¿Cómo realizará Petrovén sus negociaciones con las transnacionales? ¿Cuál será su "política" económica, sus relaciones exteriores? Estas son preguntas fundamentales cuyas respuestas serán dadas por Petrovén y por el Estado venezolano, porque al fin y al cabo éste es su propietario y el responsable último de la política petrolera de Venezuela. Petrovén **"cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos". (Gaceta Oficial,** 30 agosto 1975, Decreto 1.123, Artículo 1).

En relación con las empresas operadoras, Petrovén puede caer en el defecto de la intrusión e interferencia. Si Petrovén no se dedica a lo suyo característico (plan y ejecución de una política petrolera nacionalista), buscará ocuparse con las ocupaciones ya ocupadas por las empresas operadoras. Una intromisión celosa en la administración de estas empresas podría desmoralizarlas y burocratizarlas. Petrovén se convertirá así en una super-operadora absorbente, un gigante con pies de barro.

El mantenimiento de unidades operacionales suficientemente autónomas permitirá el poder compararlas. Un estímulo de competencia entre ellas es conveniente. Es importante que la industria petrolera siga enmarcada dentro de coordenadas objetivas capaces de medir su productividad y su eficacia administrativa.

Con el fin de incorporar la CVP (Corporación Venezolana de Petróleo) a todo este esquema multiempresarial, la Ley determina su transformación en empresa mercantil. (Base Tercera). Desde su nacimiento (16 abril 1960) hasta el 31 de diciembre de 1975, la CVP ha venido funcionando como Instituto Autónomo. En adelante se adaptará a la fórmula de Sociedad Anónima en condiciones similares a las demás empresas operadoras. Es probable que antes de que finalice 1975, se tome una decisión oficial respecto al monopolio del mercado interno de productos petroleros establecido en favor de la CVP ("Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos", 28 mayo 1973), por estimarse este plan como algo superado por la nacionalización. Se estudia ahora, más bien, la manera de fomentar la competitividad entre varias empresas estatales dentro del mercado nacional para así mejorar el servicio y atención a los consumidores.

El mecanismo ideado para transferir los activos de las empresas concesionarias se fundamenta en la base Cuarta: **"El Ejecutivo Nacional constituirá o hará constituir las empresas, que estime conveniente, las cuales, al extinguirse las concesiones, pasarán a ser propiedad de la empresa prevista** (Petrovén) **en la base Segunda de este artículo".**

Por tanto, las empresas operadoras o las crea el Estado o el Estado las hace constituir. La determinación de una vía u otra depende de si las compañías petroleras aceptan la indemnización ofrecida por el Estado. Si se llega al avenimiento como es el caso prácticamente de todas las compañías (28 octubre 1975), con la excepción irrelevante de una pequeña empresa

participante ("El Paso"), entonces las mismas compañías constituyen otras tantas empresas con un nombre distinto al de sus progenitoras, y les transfieren sus activos y su personal. Sólo se quedan con la paternidad jurídica en forma de sociedad con vistas al futuro ya que confían seguir en Venezuela comprando hidrocarburos y vendiendo sus consejos y suministros tecnológicos. Al extinguirse las concesiones el 31 de diciembre de 1975, las acciones de las nuevas empresas cambian de dueño, pasando así su propiedad a Petrovén. Si no se hubiera producido el avenimiento en materia de indemnización, el Estado hubiera tenido que crear las empresas.

Un ejemplo ayudará a comprender fácilmente el proceso. La Creole, supuesto el avenimiento, constituye una empresa bajo el nombre de "Lagovén"; ésta recibe los activos y el personal de la Creole y el 31 de diciembre Lagovén pasa a ser propiedad de Petrovén; la Creole continúa por su parte en Venezuela porque así lo desean sus accionistas (la Exxon) para negociar suministros petroleros, tecnología, etc. A su vez, la empresa desprendida de la Shell recibe el nombre de "Maravén" y la Shell también sigue... y así las demás, todas con sus distintos nombres terminados en "ven" de Venezuela.

En la base Quinta del Artículo 6, la Ley establece un mecanismo de autofinanciamiento en favor de Petrovén y por su intermedio de las operadoras del "holding". Se trata de que estas últimas transfieran mensualmente a Petrovén el 10% de su ingreso neto proveniente del petróleo exportado por ellas. Se estima como ingreso neto la diferencia entre el ingreso bruto y el costo. En éste se incluye también el pago al Estado de la regalía petrolera (17% del valor de exportación del crudo producido). Para 1976 el 10% del ingreso neto se calcula en 2.000 millones de bolívares, supuesta una exportación de casi dos millones de barriles diarios. Ese 10% asignado a Petrovén no va a pagar impuestos y para las empresas operadoras constituye un costo en relación a su declaración fiscal.

Con estos aportes del 10 % de los ingresos netos de las empresas operadoras se pretende dotar a la industria petrolera de un capital propio de trabajo que facilite la gestión y la inversión.

**Las empresas a que se refiere el artículo anterior se regirán por la presente ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables. Además, quedarán sujetas al pago de los impuestos y contribuciones nacionales establecidos para las concesiones de hidrocarburos, así como, en cuanto les sean aplicables, a las otras normas que respecto a éstas contengan las leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas y circulares, y a los convenios celebrados por los concesionarios con el Ejecutivo Nacional. No estarán sujetas a ninguna clase de impuestos estadales ni municipales.**

# artículo 7

Se conserva el mismo sistema fiscal que en tiempos de las concesionarias, teniendo en cuenta lo apuntado más arriba en el Artículo 6 de la Ley sobre el 10% entregado a Petrovén y cargado como costo a las empresas operadoras. Lo único que cambia es la base (ingresos netos menos su 10%) sobre la cual se aplica el impuesto sobre la renta a las operadoras.

Por tanto, la industria petrolera nacionalizada va a pagar la regalía lo mismo que lo han venido haciendo las concesionarias y de igual forma va a pagar el impuesto sobre la renta. Se mantienen los llamados "valores de exportación" para el cálculo fiscal. La regalía (17% del crudo producido) la percibe el Fisco Nacional en su valor de exportación. El impuesto sobre la renta es un 70% del ingreso gravable estimado éste también según los "valores de exportación". En el pasado, las concesionarias han estado vendiendo los crudos y derivados a "precios de realización", muy por debajo de los "valores de exportación", aduciendo la competitividad de los mercados. Por esta razón la tasa impositiva aparente subía al 97 1/8% del ingreso neto efectivo en Venezuela.

Termina el Artículo 7 señalando que las empresas petroleras nacionalizadas **"no estarán sujetas a ninguna clase de impuestos estadales y municipales"**. Esta exención tiene por objeto evitar la desigualdad en la carga impositiva a las diferentes empresas y la desigualdad también entre los municipios o estados privilegiados y los demás discriminados y resentidos.

La participación fiscal del Estado continuará recaudándose de acuerdo al Decreto N. 745 (11 febrero 1975) que establece para la industria petrolera el pago del 96% del impuesto causado en el año en doce cuotas, de las cuales once se liquidan ese mismo año y la última del 96% pasa al siguiente año, así como el ajuste del 4% que se cancela en dos partes iguales en los meses de abril y junio. Este régimen de pagos fiscales será canalizado a través de Petrovén para asegurar la liquidación puntual de los impuestos. Como la industria petrolera vende a crédito de 60 días, las operadoras durante los meses iniciales de enero y febrero de 1976 necesitan del capital de trabajo asignado a Petrovén (2.500 millones de Bs.) para poder pagar los sueldos de todo el personal y otros pagos urgentes más una cuota de impuestos fiscales (1.383 millones de Bs.).

Al Ministerio de Minas e Hidrocarburos le corresponde fijar los "valores de exportación" (de acuerdo con el Ministerio de Hacienda) y los volúmenes de producción pues de estas dos variables depende principalmente la participación fiscal del Estado. Será competencia de Petrovén y de las operadoras establecer los programas de producción y venta para cumplir con esos objetivos. Causaría un gran daño a la industria operativa, el que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos sucumbiera a la tentación de participar en decisiones empresariales.

**Los directivos, administradores, empleados y obreros de las empresas a que se refiere el artículo 6 de la presente ley, inclusive los de la Corporación Venezolana del Petróleo una vez convertida en sociedad mercantil, no serán considerados funcionarios o empleados públicos.**

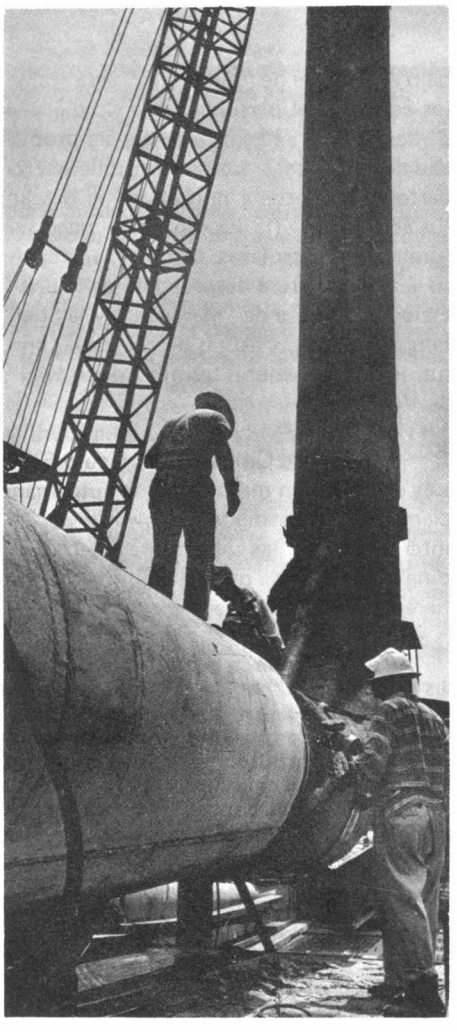
**Parágrafo Unico.- Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, a los directivos o administradores a que el mismo se contrae, se les aplicarán las disposiciones de los artículos 123 y 124 de la Constitución.**

# artículo 8

Todo el personal de la industria petrolera nacionalizada a cualquier nivel, no será considerado como integrante de la categoría de funcionario o empleado público. La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley justifica la medida al considerarla como **"firme criterio sostenido por el Ejecutivo Nacional y que encuentra eco en el propio sentir del personal de la industria".**

La Ley pretende por una parte evitar la fuga de talentos en los cuadros técnicos y gerenciales altamente especializados y la desmoralización de los trabajadores y empleados, ya que la imagen de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos es muy negativa. El personal petrolero se encuentra disfrutando de una posición privilegiada. La vida en los campos petroleros está rodeada de toda clase de comodidades y los servicios públicos y asistenciales proporcionados por las mismas empresas funcionan a la perfección. Los sindicatos petroleros, conscientes de los logros alcanzados desean seguir actuando como lo han venido haciendo hasta el presente. De lo contrario, las bases podrían repudiar a sus líderes.

Por otra parte, la Ley quiere mantener como punto de partida el sistema alcanzado por las compañías respecto de su personal que consiste fundamentalmente en un mecanismo de selección objetiva e imparcial de los aspirantes a ingresar en las empresas, en una especie de escalafón que premia o sanciona según sea el comportamiento laboral y en una sicología de futuro (jubilación satisfactoria). Estos tres elementos generan idoneidad profesional, disciplina y lo que podríamos llamar "actitud ética" (del deber cumplido, lealtad y agradecimiento). Hay quienes propondrían a las compañías petroleras como modelo de empresa humana, lo que suena exagerado por aquello de que "no todo lo que reluce es oro". En este tipo de empresas, el estilo transnacional impone un ambiente que sofoca cualquier



cuestionamiento de fondo.

De cara al futuro humano de las empresas petroleras nacionales, es fundamental que la persona se sienta en ellas capacitada para realizar con éxito su trabajo, que vea día a día que su esfuerzo es recompensado y que contará con una vejez asegurada. Las relaciones humanas dentro de las empresas deben construirse sobre bases firmes de justicia y equidad. La politiquería, arbitrariedad, compadrazgo y privilegios son lacras manifiestas de la administración pública venezolana. Por esta razón se justifica la medida establecida en este Artículo 8.

Se incluye en el Artículo, un agregado (Parágrafo Unico) por el cual se les aplica a los directivos o administradores de las empresas los Artículos 123 y 124 de la Constitución Nacional. Estos dos artículos prohíben a los funcionarios públicos el desempeñar más de un puesto público remunerado y el contratar con el Estado siendo a un mismo tiempo juez y parte en el negocio. **"Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley".** (Art. 123). **"Nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, de los Municipios y demás personas jurídicas de derecho público podrá celebrar contrato alguno con ellos, ni por sí ni por interpuesta persona ni en representación de otro, salvo las excepciones que establezcan las leyes".** (Art. 124).

Pero la nacionalización de las empresas operadoras conlleva una exigencia de cambio en la actitud profunda de todo su personal. Directivos, administradores, técnicos, obreros y empleados deberán comprender que forman parte activa de un proceso productivo de alta rentabilidad con un valor estratégico político internacional y que, en consecuencia, no debe ser manejado con estrictos criterios de negocio privado sino con visión nacionalista. Por ejemplo, pueden plantearse casos de comercialización de Estado a Estado que sean más convenientes al país a pesar de que bajo un punto de vista de transacción económico-privada no llenen los términos deseados de ganancia. Otro ejemplo sería el desarrollo de la exploración sin fines de explotación inmediata. Una empresa transnacional consideraría probablemente esta inversión como poco sensata. Sin embargo, al Estado el conocimiento de sus recursos le proporciona una mayor capacidad de negociación y mayor conciencia de sus posibilidades y limitaciones.

# La comisión supervisora

**Se crea la Comisión Supervisora de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, adscrita al Ministerio de Minas e Hidrocarburos, integrada por nueve miembros, dos de los cuales serán designados por el Presidente de la República, de una terna que al efecto le presentará el Congreso de la República, o en su defecto la Comisión Delegada del Congreso, y siete directamente por el Ejecutivo Nacional, todo dentro de un plazo de diez días contados a partir de la promulgación de la presente ley.**

**Dos de los siete miembros designados directamente por el Ejecutivo Nacional serán escogidos de una quinaria presentada por la central sindical mayoritaria. La Comisión Supervisora tendrá por objeto ejercer la representación del Estado en todas las actividades de los concesionarios, a los fines de fiscalización, control y autorización, hasta tanto las empresas estatales previstas en esta ley asuman el ejercicio de la industria reservada. La Comisión Supervisora se constituirá, a más tardar, dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo indicado en la primera parte de este artículo; sesionará válidamente con la asistencia de no menos de siete de sus miembros y adoptará sus decisiones por la mayoría de los miembros presentes.**

artículo 9

La Comisión Supervisora es un organismo de carácter provisional requerida por la Ley para cumplir una tarea de redoblada vigilancia sobre las empresas durante el proceso de transición hasta el 31 de diciembre de 1975.

En un plazo de diez días a partir de la promulgación de la Ley (29 agosto 1975), y tal como la misma Ley lo manda, el Presidente designó a sus nueve miembros integrantes; cinco de ellos por elección directa, dos de una terna que le presentó la Comisión Delegada del Congreso y los otros dos de una quinaria presentada por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV).

Antes del término de cinco días fijado por la Ley, luego de la designación, **"dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del plazo indicado en la primera parte de este artículo"**, quedó constituída la Comisión Supervisora en el acto de su juramentación ante el Presidente de la República (10 septiembre 1975).

La creación de esta Comisión fue cuestionada como superflua y el sistema de elección sectorizada de sus integrantes fue criticado como un mal precedente. **"No hay nada que la propuesta Comisión pueda hacer que no pueda ser hecho de manera más eficiente por un organismo pre-existente y de una sólida reputación profesional, cual es el Ministerio de Minas e Hidrocarburos". (...) "Consideramos que esta experiencia no debe ser incorporada a la industria petrolera nacionalizada, donde la excelencia individual deberá ser el único requisito indispensable para la integración de sus cuadros ejecutivos".** (AGROPET, **El Universal**, 28 abril 1975).

En realidad, la apelación a un instrumento adicional de fiscalización deja la impresión de que la vigilancia y control durante la vigencia del sistema concesionario no ha sido satisfactoria. Lo que parece se intenta controlar en la etapa de transición, no se controlaba antes. Más que un signo de fortaleza, sería una confesión de debilidad.

Respecto a las reservas expresadas acerca del sistema sectorial de elección de los miembros de la Comisión, son válidas en el sentido de que dicho sistema parece ratificar lo apuntado en el párrafo anterior. También podría interpretarse esta participación del Congreso y de la CTV como una concesión de parte del Ejecutivo para captar una mayor benevolencia política. Si éste fue el caso, fué un mal precedente.

No está planteada, al menos teóricamente, una interferencia de actividades entre la Comisión Supervisora y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, ya que el propio Ministro es quien determina el ámbito de su funcionamiento.

En la práctica, la Comisión actuó conforme a lo previsto haciendo como que hacía, ya que de sus miembros los mejor preparados para el desempeño de su función eran los técnicos del Ministerio de Minas e Hidrocarburos.

## artículo 10

**El Ministro de Minas e Hidrocarburos, mediante resolución que se publicará en la GACETA OFICIAL, determinará, dentro de un plazo de diez (10) días contados a partir de la promulgación de la presente ley, las materias que deben ser objeto de fiscalización y control por parte de la Comisión Supervisora de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, así como los actos y decisiones de los concesionarios que, para su adopción, requerirán la previa autorización de la Comisión.**

**La fiscalización y control se ejercerá, primordialmente, sobre la planificación y prácticas operacionales, financieras y comerciales de las empresas y sobre los sistemas y prácticas laborales de las mismas, así como sobre los costos de la industria petrolera. Las funciones de autorización se ejercerán, primordialmente, sobre los contratos de venta y de intercambio de crudos y de productos, las remisiones de fondos y pagos al exterior, los presupuestos de inversiones y los contratos relativos a la transferencia de tecnología. Esta enumeración no restringe las facultades que en la materia tiene el Ejecutivo Nacional por las leyes existentes o las que puedan ser determinadas por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos en cumplimiento de la presente ley.**

A los diez días de promulgada la Ley, el mismo día de la designación de la Comisión Supervisora (8 septiembre 1975), se publicó en la Gaceta Oficial la Resolución No. 2.197 del Ministerio de Minas e Hidrocarburos que responde a lo establecido en este artículo. La Resolución especifica las actividades de los concesionarios sujetas a la fiscalización e incluso autorización de la Comisión.

A decir verdad, el campo de acción de la Comisión Supervisora ha venido siendo cubierto por la Oficina Técnica de Hidrocarburos, la División de Reversión, la División de Economía Petrolera y la Comisión Coordinadora para el Comercio y la Industria de los Hidrocarburos. Su trabajo a lo largo de la etapa de transición se habrá reducido a urgir la actualización de la información y análisis fiscalista y a formalizar para su validez legal las autorizaciones solicitadas por los concesionarios y aceptadas por la respectiva oficina competente del Ministerio.

Conforme al Artículo 8 de la Resolución, la Comisión Supervisora se instaló en la sede del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, concretamente en el piso 27 (según manda la Resolución), con lo cual su tarea ha sido menos necesaria y más desapercibida.

## artículo 11

**Para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Comisión Supervisora de la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, así como con la debida autorización de la Comisión, cualquiera de sus miembros y los funcionarios auxiliares que a proposición de la Comisión designe el Ministro de Minas e Hidrocarburos, tendrán libre acceso, sin restricción alguna, a todas las instalaciones y oficinas del concesionario; a sus organismos directivos y administrativos y a su contabilidad y archivos.**

**Los concesionarios deberán prestar a la Comisión, a sus miembros y a los indicados funcionarios auxiliares, las más amplias facilidades para el cabal desempeño y cumplimiento de sus funciones.**

Tanto los miembros de la Comisión Supervisora como sus colaboradores debidamente autorizados habrán recibido al término de su trabajo, la cooperación plena de los concesionarios y de todos los departamentos del Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Esta declaración periodística de sabor oficial y rutinario expresaría en forma paradójica la dificultad para cualquier "extraño" al negocio, de penetrar y descifrar más allá de las apariencias y libros contables las minucias de las transacciones y planes encubiertos.

**En el próximo número de febrero, SIC publicará la continuación de este trabajo, artículos 12 al 28.**