

Los conflictos alrededor del “cambio institucional” petrolero venezolano entre 1936 y 1943 [Primera parte]

Conflicts around the Venezuelan oil “institutional change”
between 1936 and 1943
[First part]

Fabio Maldonado-Veloza*

Artículo de reflexión

Resumen

Los ministros Néstor Luis Pérez (1936-1938) y Manuel Rafael Egaña (1938-1941 y 1949) en el gobierno de López Contreras (1936-1941) hicieron importantes contribuciones al desarrollo del marco institucional petrolero después de la muerte de Gómez en diciembre de 1935. La gestión de estos ministros tuvo que enfrentar las demandas que las compañías petroleras internacionales ejercieron en bloque contra la nación desde 1937, a raíz de la promulgación de la Ley sobre Hidrocarburos

y demás Minerales Combustibles de 1936. Con esa ley, el Estado intentó suprimir la exoneración de derecho de importación a las concesiones anteriores a esa ley. A pesar de que la nación perdió todas las demandas entre 1938 y 1941, Pérez y Egaña lograron encontrar los mecanismos adecuados para compensar esas derrotas jurídicas formales. Con esos mecanismos informales lograron promocionar los éxitos que desesperadamente necesitaba el Estado venezolano para configurar el cambio institucional que el país estaba pidiendo en cuanto a obligar a las compañías internacionales a someterse a un régimen de impuestos

* Corresponsable del Proyecto de Investigación “Historia Económica, Cambio Institucional y Desarrollo Capitalista en Venezuela (1936-1958)” junto con los profesores Ramón Rivas Aguilar, Rossana Hernández, Katty Díaz, Virginia Rondón y Luz Marina Rondón. Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CDCHT), Universidad de los Andes, Código H-1027-06-06-AA, aprobado en la reunión del Directorio del 04-07 de fecha 5 de diciembre de 2007, 2007-2008. Una primera versión de esta investigación fue defendida en el *III Congreso Sudamericano de Historia, Simposio 22: “Estado, Petróleo e Instituciones en Venezuela (1936-1958)”*, Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes, Mérida, julio 19-21, 2007 y un resumen anticipado de ocho páginas fue publicado en Maldonado-Veloza (2011). Correo electrónico: fabioemv@gmail.com

no específicamente petroleros (derechos de importación). Aquí se examina ese proceso que allanó el camino para el espectacular éxito de la posterior Ley de Hidrocarburos de 1943 desde el enfoque neoinstitucional de Douglass North.

Palabras clave: neoinstitucionalismo, industria petrolera venezolana, historia económica.

Códigos JEL: N46, N56, N76, H87, L51 y L71.

Abstract

Néstor Luis Pérez (1936-1938) and Manuel Rafael Egaña (1938-1941 y 1949), Ministers under the government of López Contreras (1936-1941), did important contributions to the development of the oil institutional framework after Gómez died in December 1935. These ministers had to face the lawsuits of almost all the oil companies against

the Venezuelan state since 1937 because the government had enacted the 1936 hydrocarbons and other mineral fuels law. With it, the Venezuelan state tried to suppress the free duties on imports that have prevailed before the law. Even though the Venezuelan state lost all lawsuits, these Ministers did find the correct mechanisms to compensate the formal judicial fiasco. With these informal mechanisms, they got the success that the state needed in order to perform the institutional change the country was asking for, in terms of compelling oil companies to pay taxes not particularly related to the oil activities (import duties). This paper examines the whole process that got the spectacular success represented by the 1943 hydrocarbons law from the point of view of Douglass North's neo institutionalism.

Keywords: neo-institutionalism, oil industry, economic history.

1. Introducción

A) Antecedentes y contexto histórico

Hacia 1936 en Venezuela se tenía plena conciencia de que el país era petrolero. Las masivas exploraciones nacionales de 1912 y 1913 ya habían producido resultados categóricos. El primer pozo simbólico (*Zumaque I*) había sido descubierto el 31 de julio de 1914 en el Campo Mene Grande. Igualmente, el pozo Barroso 2 había reventado el 14 de diciembre de 1922 en el Campo La Rosa, cuya concesión pertenecía a la empresa *Venezuelan Oil Concessions*. La importancia de este descubrimiento quedó ilustrada en la famosa fotografía, clásica hoy en día, de un chorro de alrededor de 100 metros de altura que produjo aproximadamente 100.000 barriles en un periodo de nueve días en Cabimas, Estado Zulia. En

1916 la empresa *The Caribbean Petroleum Company* ya había concluido su refinería de San Lorenzo. Las exportaciones petroleras se habían iniciado en 1917. De un millón de barriles de petróleo exportado (incluyendo crudo y productos refinados) en 1921 se había pasado a ciento cincuenta millones de barriles a finales de 1936. Las exportaciones petroleras ya habían excedido las exportaciones de cacao en 1923, las de café en 1925, las de cacao y café conjuntamente en 1926 y, finalmente, las de todas las exportaciones de productos tradicionales en 1928.

La severa asimetría de información entre el capital extranjero y los funcionarios públicos venezolanos se había reducido considerablemente en relación con las instituciones petroleras, pues la curva de aprendizaje de los ministros de fomento había tomado pendientes muy pronunciadas. Como se observará, los cambios

institucionales “incrementales” habían logrado avanzar considerablemente en medio de drásticas limitaciones y había comenzado a pensarse en cambios institucionales discontinuos. La ineficiencia ya empezaba a enfrentarse. Los incentivos de atracción de capital extranjero directo habían funcionado correctamente. Con la muerte de Gómez se pensó en un desempeño económico *nacional*.

Gómez murió en diciembre de 1935. Desde el denominado Plan de Febrero de 1936, el Estado, por vía de los gobiernos de Eleazar López Contreras (1936-1941) y de Isaías Medina Angarita (1941-1945) quería modernizar el país. Para conseguir este propósito, el Estado buscó ingresos en el sector económico más privilegiado: el petrolero. La modernización exigía ingresos fiscales importantes y crecientes. Para ello, se necesitaba modificar sustancialmente los derechos de propiedad del capital petrolero internacional sobre sus concesiones y suprimir sus privilegios contractuales en relación con las exoneraciones de los derechos de importación.

El problema fiscal de ese momento (1936) consistía no solamente en poner como objetivo una cantidad de dinero que fuera posible interceptarle al capital internacional, sino prever mecanismos que permitieran predecir la cantidad de dinero que esperaba obtener. Para eso, el Estado necesitaba reafirmar como prerrogativa suya la soberanía impositiva. Había que implantar el marco institucional necesario para llevar a cabo el cambio institucional definido por Douglass North (1993, 2007): se necesitaba [1] poner en orden las finanzas públicas, [2] aumentar la participación en el ingreso petrolero, [3] promulgar normas formales, [4] imponer limitaciones informales necesarias para conseguirlo y [5] diseñar los mecanismos de coerción necesarios para que el capital extranjero cumpliera con ambos tipos de limitaciones (también pueden consultarse otras obras importantes en North, 1966 y 1981).

Sin embargo, muy pronto, los funcionarios públicos irían a descubrir que no iba a ser una tarea fácil. Todavía no existía el impuesto sobre la renta (la primera ley entró en vigencia el 1° de enero de 1943). El marco institucional vigente no estaba diseñado para medir la riqueza y el ingreso petrolero del capital extranjero o, expresado en términos neoinstitucionales, los costos de medición de la riqueza y del ingreso de esos contribuyentes, generados en la explotación petrolera, eran excesivamente altos. La única posibilidad disponible era la de incrementar los derechos de importación.

De las alternativas aprovechables para emprender la tarea, los costos de medición más bajos eran los relacionados con los derechos de importación. Desde 1922, a las compañías se les había obligado a presentar “listas previas” de todos los productos que quisieran importar. En consecuencia, el Estado ya contaba con estadísticas confiables sobre estos ingresos. Fue allí donde el Estado embistió primero.

La burocracia ya estaba en su sitio. El Ministerio de Fomento ya había aprendido considerablemente. Desde la perspectiva económica era indudablemente un ministerio muy importante. A excepción de los asuntos relacionados con las finanzas públicas y la agricultura, adscritos a otros ministerios, al de fomento le concernían todos los aspectos relacionados con las estadísticas nacionales, el comercio, la industria y el petróleo. Ya se había creado la Inspectoría Técnica de Hidrocarburos en 1930, con lo que había impreso un formidable impulso al aprendizaje estatal bastante admirable hacia 1936. Sin embargo, todavía faltaba un mecanismo mucho más eficiente de apropiación de esas rentas petroleras. Con esto, el Estado buscaba promover el desarrollo económico del país e incentivar un mejor desempeño económico. Néstor Luis Pérez lo intentó con la ley de 1936. Con la promulgación

de esta ley se iniciaron los tensos conflictos alrededor del cambio institucional simbolizado por la ley de 1943.

B) El problema de investigación

Cuando el Estado venezolano fijó en su agenda política el objetivo declarado de aumentar su participación en el ingreso petrolero extranjero en 1936, se encontró con un grave problema. El Estado estaba “atado de manos”; estaba inválido. Tampoco había una correspondencia apropiada entre el éxito en la explotación petrolera por parte de las compañías multinacionales y el éxito en la interceptación fiscal de un importante excedente económico por parte del Estado.

Por un lado, los impuestos específicamente petroleros, establecidos en los diversos códigos de minas (hasta antes de 1920) o en las distintas leyes sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles desde 1920, habían adquirido un carácter contractual y no podían modificarse unilateralmente por parte del Estado propietario de los yacimientos. Por el lado de los impuestos específicamente petroleros como la regalía, no había forma de aumentar la participación en los excedentes económicos de los concesionarios. La única posibilidad hubiera sido la de intentar aumentar la participación por otra vía: por la de los impuestos *de tipo general*.

Sin embargo, el impuesto general más importante de la época era el impuesto sobre las importaciones. Increíblemente, por este otro lado el impuesto no solo podía modificarse unilateralmente, sino que no podía ni siquiera empezar a cobrarse, pues entre 1854 y 1935 la legislación minera y petrolera nacional había cometido un grave “error” jurídico: había exonerado del pago de derechos de importación a los concesionarios. Y lo había hecho de la peor manera posible: había incluido la

disposición sobre la exoneración en los contratos firmados con los concesionarios. Las disposiciones jurídicas de la exoneración de estos derechos no solo se habían colocado *al lado de* unos impuestos específicos petroleros sino que ambos, los deberes petroleros y los derechos (sobre las importaciones) *se habían reproducido en los contratos* de los concesionarios. Este incentivo aduanero, quizás justificable alguna vez, ahora había comenzado a hacer mucho daño en las finanzas públicas.

Sin embargo, es preciso matizar la calificación del “error”, pues, aunque, efectivamente, examinado muchos años después de introducido, se descubrió que había devenido un error jurídico al haberse incluido una exoneración de derechos generales en una legislación –y en unos contratos– específicamente petroleros, en todo caso, como política propia de atraer inversión directa extranjera hacia el sector petrolero, el Estado había introducido “apropiadamente” la exoneración de derechos de importación como *incentivo* para conseguir sus propósitos. Y, en efecto, ese incentivo funcionó correctamente.

El severo problema teórico (y jurídico) nació precisamente cuando un incentivo oportuno, e incluso justificado en un momento determinado, devino un dolor de cabeza en momentos históricos posteriores cuando el Estado se dio cuenta de una terrible consecuencia indeseada de ese incentivo: que devino derecho adquirido del capital extranjero supuestamente intocable. Así, un incentivo puede devenir problemático y, posteriormente en la historia, ser tratado como un “error” desde el principio del proceso.

Es por este motivo que aquí se rechazan las explicaciones ligeras, y maniqueístas, de tomar un “error”, propio de toda curva de aprendizaje, como una “evidencia” para acusar, políticamente, a un gobierno de “pro-imperialista”. En algún momento puede haber existido algún tipo de favorecimiento del capital extranjero. Sin embargo, *la*

forma de probar una acusación de esa naturaleza no puede consistir en tomar “errores” descubiertos décadas después como evidencia de un propósito no necesariamente calculado en sus inicios. Una cosa es el conjunto de consecuencias indeseadas *posteriores* a la introducción de un incentivo y otra es el conjunto de las conductas abiertamente declaradas para “favorecer el imperialismo”.

Como se observará más adelante, fue tan grave la asimetría entre lo que el Estado efectivamente cobraba en relación con los impuestos *específicos* petroleros y lo que dejaba de cobrar por exoneración de impuestos *generales*, que el ministro de Fomento, Gumersindo Torres, en respuesta a la reacción de las compañías contra un reglamento de 1930, les recordó que hubiera sido más ventajoso cobrar derechos de importación que cobrar impuestos específicamente petroleros. En términos de ingresos para el Estado, el monto de las exoneraciones había sido mayor que el cobro efectivo de impuestos petroleros. De esta manera, los funcionarios públicos venezolanos, hacia 1930, ya tenían plena conciencia no solo de que este era un país petrolero, sino que había un problema grave en materia de impuestos.

Néstor Luis Pérez, ministro de Fomento entre 1936 y 1938, promulgó la ley de 1936 que inició todo un proceso de duelos jurídicos entre el capital petrolero internacional y el Estado venezolano. Le siguió Manuel R. Egaña, quien incitó y profundizó el enfrentamiento formal. Él se desempeñó como ministro de Fomento desde 1938 hasta 1941, durante el gobierno de López Contreras y, posteriormente, como ministro de Minas e Hidrocarburos en 1949 (creado el mismo año) con la junta militar después del derrocamiento del gobierno de Rómulo Gallegos en 1948 (este nuevo ministerio reemplazó las funciones que el Ministerio de Fomento había desempeñado previamente en relación con los asuntos petroleros).

Después de la muerte de Gómez, el gobierno de López Contreras (1936-1941) se caracterizó por emprender un *cambio institucional*, tal como fue definido por Douglass North: “La palabra ‘cambio’ se refiere a la manera en que se crean dichas instituciones y a la forma en que se modifican y destruyen con el paso del tiempo” (North, 1984, p. 227). En el caso petrolero, no hay duda de que había que *destruir* las instituciones que habían causado tanto daño desde el momento en que los incentivos al capital extranjero devinieron problemáticos y había que *reemplazarlas* por unas más cónsonas con un Estado moderno. Desde esta nueva visión, el gobierno de López Contreras emprendió toda una serie de esfuerzos sistemáticos para modernizar el Estado y el marco institucional económico, incluyendo, por supuesto, el petrolero. Los “derechos adquiridos” que las compañías defendieron severamente se oponían a esta nueva concepción estatal. Desde el punto de vista estatal había que impedir que las compañías continuaran entorpeciendo y obstaculizando este proceso de modernización.

El desempeño de estos ministros fue trascendental durante este proceso y constituyó el ejercicio de lo que North definió como el conjunto de oportunidades al alcance de los agentes económicos: “limitaciones informales” (North, 1993, p. 93) o “normas informales” (North, 2007, p. 81). Las gestiones de estos ministros literalmente fabricaron las oportunidades que se necesitaban para lograr un severo cambio en las relaciones con el capital petrolero internacional. Fueron estas *limitaciones informales* las que contribuyeron de manera definitiva a la promulgación posterior de la más importante norma formal petrolera: la Ley de Hidrocarburos de 1943. Esta fue una ley tan importante que estuvo vigente durante cincuenta y ocho años en sus aspectos capitales y fue uno de los dos pilares sobre los que se desarrolló todo el marco institucional de la economía petrolera venezolana desde entonces. Es un excelente ejemplo que ilustra el concepto

de dependencia de la vía (*path dependency*) de David (1985) que North ha usufructuado en su obra.

Hay que recordar que el libro de North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, esboza una teoría del cambio institucional no solo para proporcionar un marco a la historia económica sino, igualmente, para “explicar la forma como el pasado influye en el presente y en el futuro” (1993, p. 13). Es decir, el cambio institucional está directamente correlacionado con la naturaleza de la *dependencia de la vía*. Una vez se fija una vía, los acontecimientos posteriores dependerán de todas sus contingencias y el desarrollo de los acontecimientos quedará determinado por esa vía prefijada. De esta manera, la teoría predice que los cambios institucionales serán incrementales. La historia petrolera de Venezuela, e incluso la de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), no podría entenderse sin la comprensión tanto del problema que dio origen a la ley, sino de la solución institucional que esta representó en las nuevas reglas del juego petrolero.

La ley de 1943 fue el resultado de una larga y tensa oposición entre el capital internacional y el Estado venezolano, pues las compañías usaron exitosamente formidables argumentos jurídicos para obstaculizar el cambio institucional que el desarrollo del país estaba exigiendo en materia petrolera e iniciaron una sistemática serie de demandas contra la Nación desde 1937. Infortunadamente para el Estado, la Corte Federal y de Casación declaró “con lugar” todas y cada una de las demandas que las compañías petroleras emprendieron. Con esas sentencias, las reglas del juego institucionales terminaron imponiendo estrictas limitaciones *formales* al Ministerio de Fomento en sus relaciones con el capital extranjero.

Sin embargo, y afortunadamente, todas las sentencias en contra de la Nación incluyeron una *reserva* en contra de

las compañías que reivindicaba la facultad del Ministerio de Fomento para decidir sobre la procedencia o no de respetar los derechos adquiridos por estas, cuyos contratos estaban regidos por leyes previas a la de 1936. Las reacciones de los ministros Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña, sus medidas de política petrolera y sus defensas a ultranza en el diseño de un cambio institucional, no solo sacaron provecho de esa reserva jurídica, sino que ejercieron una severa presión política y jurídica sobre las compañías. De esta manera, los ministros convirtieron una inexorable *derrota jurídica* para la Nación en una *amarga victoria* para las compañías. El capital extranjero no salió invicto del conflicto.

Es decir, a pesar de la victoria jurídica formal en el terreno de la Corte, las compañías no pudieron soportar los elevados costos de operación (y de transacción) que las conductas “informales” de estos ministros les impusieron. De esta manera, ellos las obligaron a negociar y a configurar la ansiada solución institucional de los errores cometidos por el Estado venezolano en materia petrolera. El éxito jurídico de las compañías resultó totalmente infructuoso, las presiones sobre los *costos de transacción* a las compañías devinieron incuantificables, la incertidumbre generada por la impotencia de poder seguir defendiendo sus derechos supuestamente intocables las debilitó, un marco institucional moderno se impuso y los ministros las doblegaron hasta conducir las a las negociaciones que implicaron, a su vez, que aceptaran las nuevas reglas del juego que una economía ya petrolera estaba clamando desesperadamente.

La ley de 1943 hubiera sido una ley meramente decorativa si ambos ministros no hubieran logrado que las compañías petroleras se acogieran a esta como parte de esas negociaciones y de esas presiones *informales*. Gracias a las gestiones de ambos ministros, el Estado venezolano logró la modernización de su marco institucional petrolero.

Fue un camino muy arduo y conflictivo en el que las compañías aprendieron que ahora estaban tratando con un Estado innovador y que las reglas del juego incluían la renuncia a sus pretensiones de defender obsoletos derechos adquiridos.

Ahora bien, obsérvese que se acaba de mencionar que la conducta de ambos ministros incrementó incalculablemente los costos de transacción al capital extranjero. Sin embargo, ese aumento estaría totalmente en la antípoda de la función que la teoría de Douglass North le asigna al Estado: disminuir los costos de transacción. Dice North:

Una tercera parte, el Estado, puede disminuir los costes de transacción mediante el desarrollo de un cuerpo impersonal de leyes y de sus mecanismos de cumplimiento. Debido a que el desarrollo de la ley es un bien público, existen importantes economías de escala asociadas a él. Si existe un cuerpo legal, los costes de negociación y cumplimiento del contrato se reducen sustancialmente, porque las reglas básicas del intercambio están ya definidas (North, 1984, p. 53).

Más adelante también refuerza la misma idea:

El Estado especifica leyes para maximizar el ingreso del gobernante y su grupo y, entonces, sujeto a esa restricción, ideará reglas que disminuyan los costes de transacción (North, 1984, p. 59).

Incrementar los costos de transacción le da un carácter problemático a la función institucional del Estado en este momento del tiempo (1936-1943), pues la teoría predice lo contrario. Sin embargo, North también admitió e identificó la existencia de instituciones que elevan los costos de transacción:

Mi descripción ha destacado instituciones que reducen costos de transacción, pero algunas –como son las normas que restringen el acceso, exigen inspecciones inútiles, elevan costos de información o hacen que los derechos de

propiedad sean menos seguros– de hecho elevan los costos de transacción (North, 1993, p. 88).

Obsérvese que algunos de los ejemplos con los que North ilustra las instituciones que elevan los costos de transacción incluyen las limitaciones que elevan los costos de información o las que le imprimen incertidumbre a los derechos de propiedad.

Sin embargo, la pregunta que falta por formular es: ¿por qué se emprendería un camino plenamente consciente de implantarle incertidumbre a los derechos de propiedad de un concesionario? Aquí se proponen dos respuestas, una teórica y una histórica.

En primer lugar, hay que tener presente que los costos siempre entran en un criterio de costo-beneficio. Los costos impuestos por Egaña aumentaron, pero se justifican en relación con los beneficios, pues el ministro lo que logró fue proporcionarle fuerza de negociación al Estado. Aquí North diría que la maximización *en esta* dirección excedió con creces el resultado de invertir dentro de las viejas limitaciones existentes. No era lógico incurrir en costos que estuvieran relacionados con las limitaciones existentes (como hizo Torres). Era mucho más lógico crear incertidumbre, incrementar los costos de transacción y amenazarles la estabilidad de los derechos de propiedad de los concesionarios, pues comparados estos costos con los beneficios de romper el marco institucional en el que se había desempeñado Torres, los primeros eran menores. Correspondientemente, los beneficios de configurar un nuevo marco institucional fueron mayores. Dice North:

Las organizaciones con fuerza de negociación suficiente usarán la política para alcanzar objetivos cuando el resultado de la maximización *en esa* dirección *excede* al resultado de invertir *dentro* de las limitaciones existentes (North, 1993, p. 106, énfasis añadido).

En segundo lugar, porque las funciones del Estado venezolano no siempre se circunscriben a las del Estado paradigmático que busca reducir los costos de transacción. En Venezuela, desde su nacimiento, el Estado cumple otra función que no es la canónica a la que seguramente está haciendo referencia North: la de ser propietario de los yacimientos petroleros. Cuando el Estado-propietario ejerce *esta* particular función, lo que su racionalidad está buscando es participar activamente en los beneficios de las firmas. En 1936, la vía disponible era la de eliminarles la exoneración a las importaciones. Sin embargo, las firmas se opusieron, demandaron, ganaron y le impidieron al Estado poder cumplir sus objetivos. El único camino que le quedaba al Estado era el de doblegarlas. La forma de doblegarlas fue la de entorpecerles informalmente sus victorias jurídicas formales.

En consecuencia, no es contradictorio que el Estado, cumpliendo sus funciones paradigmáticas como entidad no estrictamente petrolera, buscara disminuir los costos de transacción y, simultáneamente, cumpliendo sus funciones de propietario, buscara aumentar los costos de transacción *petroleros*. Desde el punto de vista de su soberanía impositiva el incentivo fiscal había cumplido su función: había reducido los costos de transacción. Sin embargo, una vez que el incentivo devino problemático, apeló, usando su otra función (la de propietario terrateniente de los yacimientos) a otra medida: a la de crearles incertidumbre en sus derechos de propiedad, para forzar a las compañías a cambiar una reglas del juego totalmente asimétricas en términos de la participación en el ingreso petrolero.

Pues bien, como se probará aquí, las conductas de ambos ministros, interpretadas como limitaciones *informales* a la conducta económica del capital extranjero, buscaron precisamente incrementarles esos costos de transacción petroleros: crearles una total incertidumbre a los derechos

de propiedad sobre las importaciones, restringirles el acceso a la exoneración de los derechos de importación, elevarles los costos de información y, en general, desincentivarles las prácticas formales que habían venido cumpliendo amparadas por el marco institucional previo a la ley de 1936.

Como se mostrará en este ensayo, y según la teoría de North, una de las tres limitaciones informales que surgen para “coordinar interacciones humanas repetidas” es precisamente la que ellos emprendieron: la interpretación de normas formales.¹ A pesar de las sentencias en su contra, ellos supieron interpretar no solo las sentencias, sino las propias leyes que la Corte ordenó aplicarles a las compañías para decidir sobre la procedencia o no de las exoneraciones después de las sentencias. Los ministros usaron una puerta que las sentencias, afortunadamente, dejaron abierta: convirtieron una decisión jurídica *formal* en una conducta *informal* de deterioro sistemático de su victoria. Este “saboteo” informal obligó a las compañías a negociar con el Estado. De esas negociaciones informales nació la Ley Formal de 1943.

Esta ley, en combinación con la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1942, fue el nuevo mecanismo inaugurado por el Estado y devino el marco institucional crucial para la economía petrolera nacional desde entonces. El dispositivo suprimió para siempre los derechos de propiedad de las compañías sobre los derechos de importación, modificó las relaciones jurídicas entre el Estado y las compañías e imprimió un nuevo marco institucional a la historia petrolera nacional. Sin el conocimiento

1 Dice North: “Aun la introspección más superficial sugiere la tenacidad o penetración de las limitaciones informales. Surgidas para coordinar interacciones humanas repetidas que consisten en: 1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente” (énfasis añadido, 1993, p. 58-59).

de estas limitaciones es imposible entender el desarrollo de los acontecimientos petroleros posteriores. Con la ley de 1942, el Estado recuperó el poder ilimitado de fijar impuestos. Esta prerrogativa le dio el derecho exclusivo de fijarlos sin tener que negociar con las compañías. La combinación formal se constituyó en el logro que el Estado necesitaba para incrementar permanentemente los ingresos fiscales. Con estos ingresos, ahora sí podía dedicarse a reducirle los costos de transacción a los demás sectores de la economía.

1. La exoneración de los derechos de importación como incentivo vs. la exoneración como problema

En economía, los incentivos motivan políticas de acción muy específicas. Los monopolios petroleros que llegaron a Venezuela comenzaron a relacionarse con unos funcionarios públicos, no solamente desconocedores del negocio petrolero sino desprovistos de información crucial. Esta ausencia de información o esta mínima información, por parte de los funcionarios públicos, le imprimía un carácter muy asimétrico a las relaciones del Estado venezolano con la industria petrolera internacional.

Como si las condiciones desventajosas en las que los funcionarios públicos venezolanos iniciaron sus relaciones con las compañías no fueran marcadamente deficientes, los escenarios que contextualizaron esas relaciones técnicas eran igualmente perjudiciales. Frank Knight, en 1933, se dio cuenta de que la simple posibilidad de ganancia monopólica ofrece un *incentivo* muy poderoso para una expansión *continua e ilimitada* de las firmas y sostuvo que esta fuerza debe ser compensada por *otra* fuerza igualmente poderosa que la contrarreste. Obviamente,

la posibilidad de ganancia monopólica petrolera en Venezuela era bastante viable. En consecuencia, había que contrarrestarla y, al hacerlo, esto iría a disminuir esa “eficiencia” del crecimiento de la firma. Así ha interpretado Williamson esta observación de Knight:

Frank Knight hizo una referencia temprana a las limitaciones del puzzle del tamaño de la firma cuando, en 1921, él observó que “los rendimientos decrecientes de la gerencia es un tema al que frecuentemente se les refiere en la literatura económica, pero en relación con lo que es una escasez de discusión científica” (1965, p. 286, n. 1). Y en 1933 él elaboró esto de la siguiente manera: La relación entre la eficiencia y el tamaño de la firma es uno de los más serios problemas de la teoría, siendo, en contraste con la relación con una planta, un asunto mucho más relacionado con la personalidad y el accidente histórico que con los principios generales inteligibles. Pero la cuestión es peculiarmente vital porque la posibilidad de ganancia monopólica ofrece un poderoso incentivo a la expansión *continua e ilimitada* de la firma, cuya fuerza debe ser compensada por otra igualmente poderosa fabricadora de eficiencia disminuida (énfasis en el original, citado en Williamson, 1985, p. 132).²

No hay duda de que en Venezuela la asimetría de información, el desconocimiento técnico y jurídico en relación con la industria, la falta de instituciones maduras y eficientes para monitorear las relaciones entre el Estado

2 “Frank Knight made early reference to the limitations to firm size puzzle when, in 1921, he observed that the “diminishing returns to management is a subject often referred to in economic literature, but in regard to which there is a dearth of scientific discussion” (1965, p. 286, n. 1). And in 1933 he elaborated as follows: The relation between efficiency and size of firm is one of the most serious problems of theory, being, in contrast with the relation for a plant, largely a matter of personality and historical accident rather than of intelligible general principles. But the question is peculiarly vital because the possibility of monopoly gain offers a powerful incentive to *continuous and unlimited* expansion of the firm, which force must be offset by some equally powerful one making for decreased efficiency [1965, p. xxiii; emphasis in original]”, Capítulo 6, p. 132, Williamson (1985).

y el capital internacional, y, en general, el atraso mismo del país, constituyeron un poderoso incentivo al que hizo referencia Knight para que las compañías petroleras llegaran a adquirir un poderoso crecimiento económico en Venezuela. Esta realidad “informal”, sumada al incentivo *formal* de la exoneración arancelaria, explica, sin lugar a dudas, el éxito del incremento de la inversión directa extranjera en Venezuela.

Como ya se observó, el proceso histórico de la exoneración de los derechos de importación ilustra perfectamente los problemas de la evolución de medidas de política económica que *nacen como incentivos* y que, posteriormente, en su desenvolvimiento temporal, devienen *graves problemas*. Los incentivos –transmutados en problemas– representan estímulos específicos en particulares periodos de tiempo. Sin embargo, por la misma naturaleza dinámica de las finanzas públicas, los funcionarios públicos venezolanos se dieron cuenta de este problema, comenzaron a tomar las medidas necesarias para suprimir esas asimetrías e iniciaron no solamente el estudio de todo lo relacionado con la industria petrolera, sino toda una política sistemática de tomar medidas cada vez más modernas para controlar y monitorear las actividades del capital internacional.

Igualmente, en la Introducción se destacó que si bien es cierto que la exoneración devino un grave problema para el Estado venezolano, la acusación a ministros y funcionarios públicos en cuanto a ejercer una conducta “pro-imperialista” y supuestamente “entreguista” al capital internacional, oscurece el propio desarrollo temporal del paso desde *incentivo* hacia *problema*.

Es cierto que el mismo Gumersindo Torres firmó leyes en las que se previó el incentivo de la exoneración de derechos de importación. Pero el problema epistemológico de acusársele desde un punto de vista político simplemente borraría todo el rico proceso involucrado en la *curva de*

aprendizaje que él mismo ejerció y que llegó hasta la máxima tensión gomecista con la pugna con el capital petrolero internacional a propósito del reglamento de 1930. Cuando se obvia esa curva de aprendizaje de los funcionarios venezolanos y se pasa directamente a la acusación de “entreguismo”, el rico proceso de aprendizaje se eclipsa y la versión resultante es una propia de maniqueísmo que poco contribuye a explicar lo que esas acusaciones no pueden explicar: los enfrentamientos de Torres frente al capital internacional. Si el argumento afirma que Torres fue un entreguista, entonces ¿cómo se explican sus enfrentamientos al capital internacional? ¿Cómo un “entreguista” de esa naturaleza pudo, y tuvo, que enfrentarse al capital petrolero? ¿No se supone que un “pro-imperialista” haga todo lo que esté a su alcance para complacerlo?

Dos ejemplos pueden ilustrar cómo la práctica de englobar políticamente todo el periodo gomecista desde un alias es peligrosa. Rómulo Betancourt, por ejemplo, sostuvo que Torres representó “esa timidez ante el capital extranjero habitual en los personeros de regímenes desasistidos de apoyo popular” (1969, p. 73) y calificó sus gestiones como propias de “tímidos amagos de protesta” frente al capital internacional.

El otro ejemplo es el del historiador Manuel Caballero, cuando se refirió a la historia de la relación de Venezuela con las compañías extranjeras explotadoras de petróleo. Él calificó el periodo que va desde principios del siglo XX hasta los años cuarenta del mismo siglo como un periodo de “capitalismo salvaje” y solo después, tan tarde como en 1943, comenzaría lo que él denominó “la venezolanización del petróleo” (Caballero, 2002, p. 12).

Ante estas “representaciones” de la conducta de funcionarios públicos gomecistas, las preguntas obligadas que surgen para una investigación serían: ¿Acaso Gumersindo Torres no fue igualmente un precursor de

la “venezolanización” del petróleo? ¿Sus gestiones no intentaron contrarrestar el “capitalismo salvaje” con el que Caballero calificó un periodo posterior al del gomecismo? Y, más grave aún: ¿acaso las gestiones, en general, de los ministros Néstor Luis Pérez (1936-1938) y Manuel Rafael Egaña (1938-1941 y 1949) tampoco tuvieron su propio desarrollo en un auténtico enfrentamiento con el capital petrolero internacional, tan similar al que tuvo Gumersindo Torres a propósito del reglamento de 1930? ¿No contribuyeron con la “venezolanización” del petróleo?

Un problema común al que hace frente la teoría económica, en relación con los incentivos, es el de admitir el papel tan importante que ejerce la propia naturaleza del ser humano (en cuanto ser finito e incapaz de prever procesos futuros del desarrollo de los incentivos) y de la forma como los agentes económicos reaccionan ante ellos. Una posibilidad no prevista en el diseño de incentivos consiste en que estos pueden llegar a tener *consecuencias indeseadas* imposibles de prever con suficiente anticipación. Los incentivos tienen, de esta manera, una estructura mucho más compleja que las lamentables acusaciones políticas que se les hacen a funcionarios en un momento determinado del tiempo, en el que todavía esas consecuencias indeseadas futuras *no pertenecen a la información disponible en el momento del diseño* de los incentivos.

Una lección teórica que aprendemos del estudio del largo proceso de exonerar los derechos de importación como incentivo, no solo para atraer nueva inversión directa petrolera privada, sino para promover la exploración y explotación de procesos en marcha, es que los funcionarios públicos venezolanos sí ejercieron una *curva de aprendizaje* crucial y que efectivamente sí desafiaron al capital extranjero usando los recursos de prueba y error propios del atraso mismo del país.

Del incentivo de exoneración de derechos de importación *al* problema de los derechos de importación, como consecuencia no deseada y problemática para el control y monitoreo de la industria extranjera, hubo un largo y rico proceso fáctico que existió y que no puede simplemente borrarse con una inculpación política. No puede negarse. Una etiqueta, una acusación global (que puede ser válida o no) convierte un transparente proceso, rico en contingencias, en uno opaco. Es cierto que el Estado venezolano se auto-ató las manos con la introducción de esos incentivos, y que el proceso para destrabarse fue largo y doloroso, pero de ahí no puede concluirse: 1) que no hubo enfrentamiento; 2) que el Estado no aprendió, o 3) que este no logró resolver el problema. Primero hay que examinar la evolución de las disposiciones relacionadas con la exoneración de los derechos de importación.

A. 1854-1935: la tensión entre impuestos corrientes e impuestos específicos petroleros

Desde el primer código de minas de Venezuela (1854) se empezó a incentivar la industria minera nacional por vía de la exoneración de derechos de importaciones de los productos requeridos para la explotación de las concesiones contratadas. El artículo 10° de la Ley III del Código de Minas del 20 de mayo de 1854 determinó: “Quedan igualmente exentos de derechos de importación por el mismo tiempo de veinte años, las máquinas, herramientas, aparejos y demás utensilios que se importen para el laboreo o explotación de dichas minas”. Obsérvese que la franquicia no se fijó de manera ilimitada, sino restringida a veinte años. Después de ese lapso, el concesionario minero debería comenzar a pagar los derechos de importación.

Ni este artículo, ni la ley misma tuvieron repercusión informal y práctica alguna, pues el artículo 1° de esa ley fijó que, aunque las minas no podían ser beneficiadas sino en virtud de un acto de concesión expedido por el poder ejecutivo, se exceptuaron de toda concesión los terrenos auríferos de la provincia de Guayana. Es decir, el código fue válido para todas las minas, excepto para las únicas minas que estaban en explotación en esos momentos: las localizadas en la provincia de Guayana. Es por este motivo que el ministro Manuel R. Egaña calificó el código de 1854 como un “código aéreo” pues, a fin de cuentas, *fue válido para todas las minas que no estaban en explotación y no para las únicas minas que sí estaban en explotación.*

Desde una perspectiva histórica, la importancia de ese código es meramente simbólica, pues descansa en la circunstancia de haber sido el primer código auténticamente venezolano. Hay que recordar que, desde la separación de Venezuela de la Gran Colombia en 1830, las disposiciones que regían la explotación minera en Venezuela eran las de España. Ya desde la misma Gran Colombia, el Decreto del 24 de octubre de 1829, promulgado por el Libertador en Quito, expresó explícitamente que, mientras se formaba una ordenanza propia que regulara las actividades de la minería en la Gran Colombia, las disposiciones jurídicas que deberían observarse “provisionalmente” deberían ser las Ordenanzas de Minería de Nueva España del 22 de mayo de 1783. Es decir, aun cuando el Libertador había vencido al imperio español; sin embargo, esas ordenanzas jurídicas españolas continuaban vigentes en la Gran Colombia.

De forma simétrica, el Senado y Cámara de Representantes de la República de Venezuela, ya separada esta de la Gran Colombia, emitió el 27 de abril de 1832 una ley en la que reafirmó, con arreglo del Decreto de 1829 del Libertador, que la ordenanza que debía regir a la recién

creada república, en lo relativo a minas, debería ser la misma ordenanza de Nueva España de 1783.

Obsérvese que tanto el Decreto de 1829 como la ley de 1832 “miraron hacia atrás”, hacia la legislación española, en lugar de emprender la tarea de diseñar una legislación propiamente venezolana. Como consecuencia, en los comienzos de la cuarta república nacida en 1830, la legislación minera vigente durante veinticuatro años (es decir, entre 1830 y 1854) fue nada más y nada menos que la del imperio español. Esta mirada de “cangrejo”, tal como la insinuó Godofredo González, continuó vigente hasta la promulgación del primer código de minas auténticamente venezolano, que inauguró, según esta concepción, una mirada “hacia delante”: A diferencia del Decreto de 1829 y de las posteriores resoluciones del Congreso, [el código de 1854] no se refiere a Ley anterior alguna sino que inicia una nueva era, la cual sin duda habría de tener honda repercusión en las Leyes subsiguientes. Por esta razón resulta imprescindible estudiar el sistema que consagra, los errores en que incurre y las ventajas que de él se derivan” (Godofredo González, citado por González Berti, 1969, p. 79).

En la Ley de Minas de 13 de marzo de 1883, en el Decreto Orgánico del Ramo de Minas de 15 de noviembre de 1883, en el Código de Minas de 23 de mayo de 1885, en la Ley de 30 de mayo de 1887 sobre Minas de la República y en el Reglamento de 3 de agosto de 1887 de la Ley de Minas no se hizo referencia alguna a los derechos de importación.

Posteriormente, el Código de Minas de 30 de junio de 1891 (firmado por Andueza Palacio y su ministro de Fomento, Vicente Amengual) extendió el lapso de la exoneración *por toda* la duración de la concesión en su artículo 71°: “Quedan exentas de derechos de importación, las máquinas, herramientas y utensilios que se introduzcan para el laboreo y explotación de las minas”. Su respectivo reglamento de 12 de septiembre de 1891

hizo lo mismo en el artículo 45°. ³ El último código del siglo XIX fue el Código de Minas de 29 de marzo 1893, firmado por Joaquín Crespo y el ministro de Fomento, Leopoldo Baptista. Igualmente fijó la exoneración en su artículo 98°. ⁴

Los dos códigos de minas de Cipriano Castro también hicieron referencia a la exoneración de los derechos de importación, pero introdujeron un carácter facultativo. Es decir, la exoneración dejó de ser forzosa y pasó a depender en todo momento de la discrecionalidad del Estado para determinarla. El Código de Minas de 23 de enero de 1904 fue firmado por el ministro de Fomento, R. Garbiras Guzmán y la respectiva disposición se encuentra en el artículo 98°. ⁵

La Ley de Minas del 14 de agosto de 1905 comenzó a regir el 23 de febrero de 1906. Fue firmada por Cipriano Castro y su nuevo ministro de Fomento, Diego Bautista Ferrer, pero la disposición sobre la exoneración fue fijada en el Reglamento de 23 de febrero de 1906, en su artículo 76°. ⁶

El gobierno de Juan Vicente Gómez dio marcha atrás al carácter facultativo de la exoneración de los derechos de exportación y restableció la práctica de los códigos de finales del siglo XIX. El Código de Minas de 16 de agosto de 1909 derogó la Ley de Minas de 1905 y su Reglamento de 23 de febrero de 1906. Fue firmado por Juan Vicente Gómez y su ministro de Fomento, R. M. Carabaño, y también fijó la exoneración de los derechos de importación en su artículo 102°. ⁷

3 Artículo 45. Las máquinas, herramientas y utensilios que se introduzcan para el alboreo y explotación de las minas quedan exentos del pago de derechos de importación.

4 Artículo 98. Quedan exentos de derechos de importación, conforme al Código de Hacienda, las maquinarias y sus útiles de todas clases, los aparatos y sus componentes, repuestos de estos, herramientas, cables en general, caucho, correas, aceites, etc., para el uso de las máquinas y todo aquello usado en explotación y aprovechamiento de las minas de cualquier clase que sean.

Quedan igualmente exentos de derechos todos los útiles para ensayos por las vías seca y húmeda y todas las materias y sustancias químicas y demás útiles necesarios para los trabajos y laboreos, tratamiento y aprovechamiento de todos los minerales.

5 Artículo 98. El Ejecutivo Federal tomando en consideración la protección que se deba dar a las Empresas Mineras para el desenvolvimiento de la industria en el país, podrá exonerar de derechos arancelarios, siempre que lo crea conveniente, la introducción de las maquinarias, útiles y enseres que se necesiten para el desarrollo de dichas Empresas, y toda clase de materias explosivas y sus accesorios. Estas últimas, sometiéndose a las disposiciones y Leyes vigentes sobre la materia; debiendo los dueños de minas construir polvorines, a diez metros de profundidad por lo menos, cuyos techos deberán llegar un metro más debajo de la superficie y deberán establecerse, por lo menos, a quinientos metros de las poblaciones o centros mineros a fin de evitar todo peligro. También podrá exonerar de derechos el acero octógono para los barrenos.

6 Artículo 76. El Ejecutivo Federal, tomando en consideración la protección que se deba dar a las empresas mineras para el desenvolvimiento de la industria en el país, podrá exonerar de derechos arancelarios, siempre que lo crea conveniente, la introducción de las maquinarias, útiles y enseres que se necesiten para el desarrollo de dichas empresas, toda clase de materias explosivas y sus accesorios. Estas últimas, sometiéndose a las disposiciones y Leyes vigentes sobre la materia; debiendo los dueños de minas construir polvorines, a diez metros de profundidad por lo menos, cuyos techos deberán llegar un metro más abajo de la superficie y deberán establecerse, como distancia mínima a uno o dos kilómetros, según la cantidad de materias explosivas, de las poblaciones o centros mineros, a fin de evitar todo peligro. También podrá exonerar de derechos el acero octógono para los barrenos.

7 Art. 102 Las maquinarias, dragas, útiles, enseres y accesorios para el laboreo de las minas, así como los necesarios para motores, alumbrado y ventilación de éstas, preparación de minerales, las máquinas, instrumentos, utensilios y accesorios para los establecimientos de metalurgia y los productos químicos para el ensayo y beneficio de minerales, estarán exentos de derechos de importación. También lo estarán los repuestos de maquinarias, el aceite de hueso para maquinarias, la grasa para ejes, el acero, hierro en barras o planchas, el cobre en planchas para la amalgamación y cualesquiera otros metales en forma bruta, tales como plata, zinc y demás que se necesiten para ensayos químicos y beneficios de minerales.

El Código de Minas de 29 de junio de 1910 derogó el de 1909. Fue firmado por Juan Vicente Gómez y el Ministro de Fomento, B. Planas. El artículo 92° fijó la exoneración de derechos de importación de manera similar al artículo 102° del código anterior.⁸ La Ley de Minas de 26 de junio de 1915 derogó el código de 1910 y todos los decretos y resoluciones referentes a la materia y, por consiguiente, el Decreto Ejecutivo de 19 de septiembre de 1914. Fue firmada por V. Márquez Bustillos y su Ministro de Fomento, Santiago Fontiveros, e igualmente determinó la exoneración de los derechos de importación.⁹

8 Art. 92° Las maquinarias, dragas, útiles, enseres y accesorios para el laboreo de las minas, así como los necesarios para motores, alumbrado y ventilación de éstas, preparación de minerales, las máquinas, instrumentos, utensilios y accesorios para los establecimientos de metalurgia y los productos químicos para el ensayo y beneficio de minerales, estarán exentos de derechos de importación. También lo estarán los repuestos de maquinarias, el aceite de hueso para maquinarias, la grasa para ejes, el acero, hierro en barras o planchas, el cobre en planchas para la amalgamación y cualesquiera otros metales en forma bruta, tales como plata, zinc y demás que se necesiten para ensayos químicos y beneficios de minerales.

9 Art. 92. Las maquinarias, dragas, útiles y accesorios para el laboreo de las minas, así como los accesorios para motores, alumbrado y ventilación de éstas, preparación de minerales, envases vacíos, las máquinas, instrumentos, utensilios y accesorios para los establecimientos de metalurgia y los productos químicos para el ensayo y beneficio de minerales, estarán exentos de derechos de importación. También lo estarán los repuestos de maquinarias, la grasa para ejes, el acero, hierro en barras o planchas, el cobre en planchas para la amalgamación, y cualesquiera otros metales como plata, zinc, y demás que se necesiten para ensayos químicos y beneficio de minerales.

Los interesados expresarán minuciosamente los objetos a que se refiere este artículo y llenarán las formalidades prescritas en el Código de Hacienda, especialmente las expresadas en los artículos 179, 180 y su parágrafo único.

Gumersindo Torres (1918-1922 y 1929-1931)

La secuencia histórica continuó repitiendo el mismo tipo de disposición. El artículo 91 es el relevante en la Ley de Minas de 27 de junio de 1918, esta vez firmada por V. Márquez Bustillos y, seguramente, por el más famoso ministro de Fomento de todo el periodo gomecista, el ministro Gumersindo Torres.¹⁰ Cumpliendo con lo prometido en la introducción de la *Memoria de Fomento* de 1918, el ministro de fomento Gumersindo Torres empezó a ejecutar la agenda de trabajo que él mismo se impuso en esa ocasión y comenzó a dictar reglamentos mientras se tomaban medidas para compensar la asimetría de información y de conocimientos que tenían las compañías multinacionales en relación con la información y los conocimientos de los funcionarios venezolanos. Así lo hizo saber en esa ocasión. En primer lugar, se dio cuenta de que había que legislar “con gran cautela y cuidado”:

La importancia que tiene actualmente el petróleo por sus múltiples aplicaciones industriales y la circunstancia de su reciente explotación en nuestro suelo, hacen que con gran cautela y cuidado, deba legislarse en el asunto (citado en Egaña, 1979).

Admitió que el Estado había estado sumido en el ejercicio de unas políticas caracterizadas por tomar decisiones

10 Art. 91. Las maquinarias, dragas, útiles y accesorios para el laboreo de las minas, así como los accesorios para motores, alumbrado y ventilación de éstas, las máquinas, instrumentos, utensilios y accesorios para los establecimientos de metalurgia y los productos químicos para el ensayo y beneficio de minerales, estarán exentos de derechos de importación. También lo estarán los repuestos de maquinarias, la grasa para ejes, el acero, hierro en barras o planchas, el cobre en planchas para amalgamación, y cualesquiera otros metales como plata, zinc, y demás que se necesiten para ensayos químicos y beneficio de minerales.

Los interesados expresarán minuciosamente en cada caso los objetos a que se refiere este artículo y llenarán las formalidades prescritas en las Leyes de Hacienda respectivas.

y legislar *con una total falta de experiencia* en el manejo de las relaciones petroleras con el capital extranjero. Según Torres, esto había traído consecuencias económicas que no representaban ventaja alguna para la Nación:

Hasta hace poco, verdaderamente a ciegas se procedió en los contratos que para exploraciones y explotaciones del petróleo se celebraron, por lo que de ellos pocas o ningunas ventajas ha obtenido la Nación (citado en Egaña, 1979).

Igualmente, admitió la falta de información y de conocimientos de los funcionarios públicos. Reconoció que estos habían estado relacionándose con unas formidables compañías que estaban llegando al país con la experiencia, la información y los conocimientos técnicos y jurídicos de los que precisamente carecían ellos mismos. Dándose cuenta de esta asimetría de información, y dándose cuenta de que el Estado era incapaz de nivelarla a corto plazo, propuso detener la promulgación de nuevas leyes para impedir que esas reglas del juego fueran configuradas por una “ley imperfecta”. El mejor candidato para llenar ese vacío y para no contentarse simplemente con la inacción fue la vía de la promulgación de reglamentos. Estos deberían reformarse en la medida que fuera necesario y así, sostenía, se podría garantizar que no se comprometiera “el porvenir”.

Es decir, obsérvese que Torres se dio cuenta de que la legislación era imperfecta y que lo recomendable en materia institucional era reglamentar esas imperfecciones en la medida en que se fuera superando la asimetría de información. La consecuencia inmediata de esta postura fue la de aceptarse momentáneamente una ley imperfecta, pero reglamentarla lo mejor posible mientras el Estado intentaba ascender por su curva de aprendizaje y mientras intentaba mejorar la propia legislación. Debido a que los reglamentos siempre se subordinan a la ley, el desperfecto proseguía pero con la diferencia de que ahora esas

desventajas en contra del Estado podían *restringirse* por vía reglamentaria. Esto explicaría la promulgación de los dos decretos reglamentarios de 1918 y de 1920:

La explotación de los yacimientos petrolíferos es por todos conceptos diferente de las otras explotaciones mineras y no existiendo aún entre nosotros información cabal de las modalidades de la industria petrolera, no es recomendable que en la Ley de Minas se incluya la legislación del petróleo. Mientras que en Venezuela no se conozca a fondo la materia, lo prudente es ir cautelosamente dictando reglamentos y reformándolos cada vez que la necesidad lo exija, sin comprometer el porvenir, sujetándolo a las normas rígidas de una ley imperfecta (citado en Egaña, 1979).

El papel de la información, de los conocimientos y de la necesidad de compensar esas brutales asimetrías fue una preocupación tangible en la introducción de esta memoria:

En atención a que es tan importante el papel que desempeña el petróleo en la industria universal y tan seguro y halagador el porvenir de este artículo, el Ejecutivo Federal ha considerado prudente y juicioso el no aventurarse en el camino de las concesiones de contratos que le han sido propuestos sin haber antes estudiado a fondo tan interesante cuestión, a fin de que las determinaciones futuras sean el resultado de la completa posesión de cuantos conocimientos sean requeridos para juzgar con acierto y no dar lugar a que las generaciones por venir tengan el derecho de hacernos cargos porque no supimos cuidar nuestra riqueza nacional, y es el petróleo fuente segura de riqueza, ya que nuestro país está reconocido como uno de los más favorecidos por la naturaleza en la existencia de tales productos (citado en Egaña, 1979).

Torres acertó en la calificación de la intervención del Estado en los ingresos económicos que tenía que recibir al calificarla como una *participación en los beneficios*. Con ello, interpretó correctamente la doctrina inaugurada con el código de minas de 1904 cuando en esa ocasión se abandonó la concepción de la participación como una propia

de un sistema regalista. Bajo una concepción meramente regalista, el dueño de las minas o de los yacimientos toleraba recibir una regalía mínima (como objetivo primordial). Esta conducta era excesivamente minimalista y conformista, pues renunciaba sumisa y anticipadamente a la posibilidad de aumentar su participación en los ingresos que podría obtener el minero arrendatario. Con recibir el 10% de regalía, por ejemplo, el dueño de la mina se consideraría satisfecho. Esta conducta era muy pasiva, pues el Estado no consideraba que debería tomar severas medidas para aumentar su participación.

En contraste, la concepción del impuesto minero como una *participación en los beneficios* llevaba en sí misma la idea de una actitud mucho más vigilante y activa. No era en absoluto minimalista y renunciaba, desde la génesis de la concepción, a una conducta meramente pasiva en la que el Estado se limitaba a observar cómo el minero, después de pagar la regalía, continuaba enriqueciéndose con un dueño de la mina al margen de ese proceso. Para el dueño del yacimiento “no era lógico” observar impotentemente ese enriquecimiento, pues no había posibilidad alguna de intervenir posteriormente a la firma del contrato original.

Seguidamente, Torres evaluó los tres posibles candidatos que podrían desempeñar una función adecuada para aumentar la participación en los beneficios de los concesionarios:

En concepto de la ley venezolana vigente, las minas son de la nación, puesto que su concesión es temporal. El impuesto minero es, por consiguiente, una participación en los beneficios y debe variar con la riqueza de la mina concedida y las utilidades que produzca. Tres sistemas podrían llenar este objeto: el establecimiento de un impuesto sobre las utilidades líquidas de la empresa; un tanto por ciento del valor comercial en la mina del mineral extraído o un impuesto que varíe, a manera de escala móvil, según el valor que tenga el mineral en los mercados que regulan su precio: los Estados Unidos para el petróleo, Inglaterra

para el cobre, etc. El primer sistema tiene el inconveniente de que requeriría una estricta vigilancia y procedimientos vejatorios para evitar que en los gastos de la explotación se incluyesen sumas exageradas, que disminuyesen o falseasen las verdaderas utilidades realizadas. El segundo sistema tropieza con las dificultades de la fijación del valor comercial exacto del mineral; pero el tercero no requiere la determinación exacta del precio, pues el impuesto variaría con las fluctuaciones de la cotización de un mercado conocido y cuya cotización se publica. Además, debe dejarse al Ejecutivo entera libertad para determinar todas las modalidades de la recaudación de los impuestos mineros (citado en Egaña, 1979).

Obsérvese que Torres desechó los dos primeros sistemas: el impuesto sobre utilidades líquidas y el impuesto sobre el valor comercial del producto en la mina o en la boca del pozo (no en el mercado).

El rechazo del primero refleja la situación paradójica del propio Torres: por un lado quería modernizar el marco institucional que había estado sometido a tantas asimetrías con el capital extranjero pero, simultáneamente por otro, reflejaba la incapacidad de Torres de dar un efectivo salto hacia una auténtica modernidad. En otras palabras, quería modernizar el marco institucional, pero no mucho. En consecuencia, permaneció trabado a una concepción muy atrasada de las finanzas públicas, pues lo que estaba rechazando era nada más y nada menos que una noción del impuesto sobre la renta, o un predecesor de este. Toda su gestión, aunque fue relativamente importante por haber identificado puntualmente el problema, comparada con las actitudes posteriores de Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña, fue relativamente más tímida en este particular aspecto.

El mecanismo de la reforma del reglamento, el único disponible en su concepción, le impidió no solo pensar en la posibilidad de promulgar una nueva ley sobre hidrocarburos que pulverizara de inmediato las limitaciones

formales de las leyes petroleras (que trascendieran los reglamentos), sino pensar en la posibilidad de dar, hacia el futuro, un salto “cuántico” tributario: basar las finanzas públicas en un impuesto sobre la renta. En cuanto a la creación del impuesto sobre la renta, hay que conceder (visto desde hoy) que podría justificarse esa falta de visión para el momento histórico que vivió. Sin embargo, en cuanto a la posibilidad de haber promulgado una ley (nueva) que pulverizara esas limitaciones, no hay explicación (ni justificación alguna) pues esa posibilidad siempre la tuvo en sus manos y jamás la usó (ni siquiera diez años más tarde cuando fue nombrado ministro nuevamente).

En cuanto al segundo sistema, el motivo para rechazarlo fue muy obvio, pues para la época era muy difícil determinar el valor de los productos en la mina o en la boca del pozo. Finalmente, Torres optó por un sistema que cobrara los impuestos según el precio de los minerales en los mercados internacionales. Ni en su primera gestión (1918-1922), ni en su segunda (1929-1931), Torres impuso su sistema favorito. Y los problemas relacionados con la exoneración de los derechos de importación tampoco fueron resueltos.

El Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares de 9 de octubre de 1918, fue el primer resultado de esta agenda de trabajo suya. Fue firmado por V. Márquez Bustillos y él mismo. El artículo pertinente fue el 35 del reglamento.¹¹

El artículo 36° del Decreto Reglamentario del Carbón, Petróleo y Sustancias Similares de 17 de marzo de

1920 también fue firmado por V. Márquez Bustillos y Gumersindo Torres y fijó la exoneración de igual manera.¹²

La promesa más importante formulada por Gumersindo Torres se cumplió con la promulgación de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles del 19 de junio de 1920. Fue firmada por V. Márquez Bustillos ministro y Gumersindo Torres. Por primera vez en la historia petrolera nacional, la legislación de los hidrocarburos comenzó a adquirir la *autonomía jurídica* con respecto a la minería.

Ya en la famosa *Introducción de la Memoria de Fomento*, Gumersindo Torres había sostenido:

La explotación de los yacimientos petrolíferos es por todos los conceptos diferente de las otras explotaciones mineras y no existiendo aún entre nosotros información cabal de las modalidades de la industria petrolera, no es recomendable que en la Ley de Minas se incluya la legislación del petróleo.

Por ello, era necesaria la promulgación de una ley que las separara. Sin embargo, en relación con los derechos de importación, el artículo 56° dispuso la misma exoneración.¹³

11 Art. 35. Todo contratista gozará de las franquicias siguientes: [...] d) La libre importación de las maquinarias, edificios, tubos, depósitos, embarcaciones, envases desarmados, enseres, instrumentos, útiles y demás elementos de exploración y de explotación, refinación y extracción de productos derivados. En cada caso, se llenarán los requisitos que establezcan las Leyes de Hacienda.

12 Art. 36. Todo contratista gozará de las franquicias siguientes: [...] d) La libre importación de las maquinarias, edificios, tubos, depósitos, embarcaciones, envases desarmados, enseres, instrumentos, útiles y demás elementos de exploración y de explotación, refinación y extracción de productos derivados. En cada caso, se llenarán los requisitos que establezcan las Leyes de Hacienda, y se precederá en todo, conforme al artículo 162 del Reglamento de la Ley de Minas, quedando el Ministro de Fomento autorizado para exigir, además de la fianza por los derechos de importación, cualquiera otra, a fin de evitar y castigar el abuso que se haga de dichas franquicias.

13 Art. 56. Todo contratista gozará de las franquicias siguientes: [...] d) La libre importación de las maquinarias, edificios, tubos, depósitos, embarcaciones, envases desarmados, enseres, instrumentos,

Igual disposición se fijó en la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 2 de junio de 1921.¹⁴ Esta disposición se repitió en el artículo 48° de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 9 de junio de 1922, también firmada por V. Márquez Bustillos y Gumersindo Torres.¹⁵

La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 18 de junio de 1925 fue firmada por el mismo Juan Vicente Gómez y el ministro de Fomento de entonces, Antonio Álamo. Su artículo 48° repitió la exoneración.¹⁶ La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales

útiles y demás elementos de exploración y de explotación, refinería y extracción de productos derivados. Cada caso llenará los requisitos que establezcan las Leyes de Hacienda.

- 14 Art. 56. Los contratistas gozarán de las franquicias siguientes: d) La libre importación de las maquinarias, edificios, tubos, depósitos, embarcaciones, envases desarmados, así como también los objetos que enumera el artículo 94 de la Ley de Minas, los que sean menester para los servicios de hospitalización e higiene de la Empresa, y en general todos los enseres, útiles y demás elementos destinados a la exploración y explotación de los productos derivados. Este beneficio queda sujeto a lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley de Minas, y en cada caso se llenarán los requisitos que establezcan las Leyes de Hacienda y los respectivos Reglamentos.
- 15 Art. 48. Los concesionarios gozan de la exoneración de los derechos de importación, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables, de todos los instrumentos, aparatos, maquinarias y sus repuestos, buques, enseres, hierro manufacturado, envases, vehículos, efectos sanitarios, materiales de hospital y edificios desarmados, que destinen a sus obras de exploración y explotación, refinería y transporte, y en general, de todos los efectos y útiles que introduzcan para los trabajos que tiene el derecho o la obligación de emprender de conformidad con los artículos 13, 22, 27 y 31 y demás disposiciones pertinentes de esta Ley.
- 16 Art. 48. Los concesionarios gozan de la exoneración de los derechos de importación, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables, de todos los instrumentos, aparatos, maquinarias y sus repuestos, buques, enseres, hierro manufacturado, envases, vehículos, efectos sanitarios, materiales de hospital y edificios desarmados, que destinen a sus obras de exploración y explotación, refinería y transporte, y en general, de todos los efectos y útiles que introduzcan para los trabajos que tiene el derecho o la obligación

de Combustibles de 18 de julio de 1928 fue promulgada por Juan Vicente Gómez y el ministro de Fomento, Antonio Álamo. En términos generales, el artículo 49° de 1928 es igual al 48° de las leyes de 1922 y de 1925.¹⁷ La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 17 de junio de 1935 fue firmada por Juan Vicente Gómez y el ministro de Fomento, R. Cayama Martínez. Es igual, en términos generales, al artículo 48° de la ley de 1922 y de 1925 e idéntico al artículo 49° de la ley de 1928.¹⁸

Otro aspecto paradójico de la política petrolera del periodo de Juan Vicente Gómez es que Gumersindo Torres regresó al Ministerio de Fomento entre el 16 de septiembre de 1929 y el 31 de junio de 1931 (cuando se nombró ministro de Fomento a Rafael Cayama Martínez) y, sin embargo, prosiguió con la política de no modificar las leyes sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles *en cuanto a la exoneración ilimitada* de los derechos de exportación. Por el contrario, el marco institucional persistió y se continuaron emitiendo reglamentos cada vez más

de emprender de conformidad con los artículos 13, 22, 27 y 31 y demás disposiciones pertinentes de esta Ley.

- 17 Art. 49. Los concesionarios gozan de la exoneración de los derechos de importación, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables, de todos los instrumentos, aparatos, maquinarias y sus repuestos, buques, enseres, hierro manufacturado, envases, vehículos, efectos sanitarios, materiales de hospital y edificios desarmados, que destinen a sus obras de exploración y explotación, refinería y transporte, y en general, de todos los efectos y útiles que introduzcan para los trabajos que tiene el derecho o la obligación de emprender de conformidad con los artículos 13, 22, 27, 28, 31 y 32 y demás disposiciones pertinentes de esta Ley.
- 18 Art. 49. Los concesionarios gozan de la exoneración de los derechos de importación, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables, de todos los instrumentos, aparatos, maquinarias y sus repuestos, buques, enseres, hierro manufacturado, envases, vehículos, efectos sanitarios, materiales de hospital y edificios desarmados, que destinen a sus obras de exploración y explotación, refinería y transporte, y en general, de todos los efectos y útiles que introduzcan para los trabajos que tiene el derecho o la obligación de emprender de conformidad con los artículos 13, 22, 27, 28, 31 y 32 y demás disposiciones pertinentes de esta Ley.

estrictos sobre una legislación que ya había comenzado a padecer los inconvenientes de una exoneración ilimitada.

Fue en esta segunda gestión de Torres durante la cual se originó el famoso duelo de *memoranda* entre las compañías petroleras trasnacionales y el propio ministro. Durante esta gestión se promulgó el famoso Reglamento de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles del 7 de agosto de 1930 (*Gaceta Oficial*, Extraordinario, agosto 8, 1930). Las compañías reaccionaron en bloque contra este.

Fue a propósito de este enfrentamiento que el ministro Torres hizo el famoso cálculo de la comparación entre el monto de los derechos de importación exonerados a las compañías y el monto de impuestos específicamente petroleros que estas habían cancelado efectivamente al Estado venezolano. Torres ya era consciente de que la exoneración de los derechos de importación, que había nacido como incentivo apropiado para impulsar la exploración y la explotación minera y petrolera, había devenido un grave problema, pues el monto de las exoneraciones de derechos de importación había sido superior al monto de los impuestos recaudados por concepto petrolero. Es decir, hubiera sido preferible que el Estado no hubiera cobrado los impuestos específicamente petroleros, que hubiera introducido como incentivo permitir la exploración y explotación petrolera sin cobrar impuestos, en lugar de haber exonerado las importaciones de los concesionarios.

Lo cierto es que nuestra legislación sobre petróleo es única hoy en el mundo, por ser la mejor para los intereses de las compañías. Y mucho más importante que la bondad de la ley, ha sido la manera cómo se aplicó esa legislación no sólo con justicia sino con excepcional equidad y lealtad, y la más larga benevolencia hacia las compañías, de lo cual no hay parecido ejemplo en otros países. En el hecho, Venezuela sólo participa de su riqueza petrolera con los impuestos superficiales y de explotación, reducidos éstos

a lo mínimo en muchos casos y, en cambio, ha favorecido de modo excepcionalísimo a la industria [petrolera] por la exoneración de los derechos de importación de las maquinarias, útiles de la industria, por toda la vida de la concesión [...]. En Venezuela no solo se exoneran hoy las maquinarias sino multitud de efectos de todo género. El monto de las exoneraciones asciende en diez años a la cantidad de Bs. 233.359.462,06, y los impuestos recaudados en igual período montan a la cantidad de Bs. 171.952.126,10. *De la comparación de estos guarismos resulta el cálculo desconsolador de que había sido preferible no cobrar impuestos estos algunos de explotación en cambio del pago de los derechos de aduana exonerados* (énfasis añadido) (Matos en Brito Figueroa, 1966).

Y agregó:

En Venezuela no solo se exoneran hoy las maquinarias, sino multitud de efectos de todo género. Al amparo del beneficio de la exoneración de los impuestos arancelarios de importación, algunas compañías han pretendido introducir efectos, tales como muebles, artículos de escritorio y otros, con perjuicio no solo de los intereses del fisco, sino de los comerciantes importadores del país (citado en el voto salvado de Ibrahim García, ver Corte Federal y de Casación, 1940a, p. 392).

En el país ya había plena conciencia de que la exoneración de los derechos de importación había logrado estatus de derechos adquiridos. Ya había también plena conciencia de que tales derechos habían devenido totalmente intocables dado que las disposiciones de las diversas leyes que aquí se han examinado se habían insertado en los contratos de concesiones y habían adquirido un carácter contractual que no podía romperse unilateralmente por el Estado.

La reseña de toda la legislación desde 1854 muestra que todas las disposiciones en relación con las exoneraciones habían quedado definitivamente esculpidas en piedra, en toda la extensión de la duración de cada uno de los contratos de los concesionarios.

Como ya se observó, en este periodo hay un grave problema teórico, pues el Estado diseñó incentivos que, para la época, podrían incluso justificarse dada la imprescindible necesidad de inversión extranjera directa y dada la inmensa asimetría de información entre sus funcionarios y las corporaciones internacionales. Las características actuales de la definición de paraíso fiscal (*fiscal haven*) de la OECD podrían aplicársele: se trataba de: 1) no residentes que emprendieron actividades en este “paraíso” y que pagaban ínfimos impuestos; 2) no había un efectivo intercambio de información impositiva con otros países; 3) las actividades petroleras de las corporaciones no eran transparentes y 4) lo que el Estado buscaba era atraer inversión (Murphy, 2005, p. 7). Las dificultades reales empezaron cuando dichos incentivos (válidos en su momento) devinieron una auténtica “camisa de fuerza”, se convirtieron en un problema irresoluble para el Estado y este no pudo hacer absolutamente nada para desembarazarse de las ataduras de esas reglas del juego institucionales. A pesar de un alto grado de conciencia por parte de Torres, él no promulgó ley alguna para resolver el problema, pues dejó el Ministerio en 1931.

A la muerte de Gómez, en diciembre de 1935, el marco institucional seguía idéntico en relación con la exoneración de los derechos de importación y la impotencia del Estado era excesivamente tangible. ¿Estaba el Estado condenado a vivir para siempre con las manos atadas con respecto a sus intentos para cobrar derechos de importación? Afortunadamente no, pues el ministro López Contreras se dirigió directamente frente al problema e intentó resolverlo. Aprendió de los fracasos de la forma prevista por North: trató de suprimir los errores organizacionales:

debemos aprender de nuestros fracasos, de manera que el cambio consistirá o se compondrá de la generación de ensayos organizacionales y de la eliminación de errores organizacionales. No hay nada simple en este proceso,

porque los errores organizacionales pueden ser no solo probabilísticos, sino también sistemáticos, debido a ideologías que pueden dar preferencias a la gente hacia tipos de soluciones que no están orientados a la eficiencia adaptativa (North, p. 109).

B. Conclusiones del desarrollo entre 1854 y 1935

Como pudo observarse en la presentación del desarrollo de la legislación minera y petrolera desde 1854, la política petrolera del Estado venezolano se materializó en normas *formales* cuyo propósito fue el de incentivar permanentemente la atracción de la inversión extranjera. Puede concluirse anticipadamente que los incentivos a la minería y al petróleo tuvieron pocas variaciones entre 1854 y 1935 y que fueron bastante explícitos al respecto. El objetivo, con todos sus defectos descubiertos posteriormente, fue el de incentivar la inversión privada internacional en la minería y el petróleo. Con ello, se quería alterar *incrementalmente* la estructura institucional. Prácticamente quedaron esculpidos en piedra y fueron difíciles de modificar aun después de que el ministro Torres detectara formalmente sus consecuencias indeseadas en 1930, en relación con la imposibilidad de obligar a las firmas a pagar importantes impuestos no petroleros.

No hay duda de que podrían justificarse no solo dada la ignorancia de los funcionarios públicos (entre 1854 y 1920), sino dado que los recursos no se habían cuantificado sistemáticamente; todavía no se tenía plena conciencia de que el país era petrolero. En consecuencia, en cualquier análisis histórico hay que tener en cuenta que las decisiones de los funcionarios públicos, en relación con el diseño e implantación de los incentivos, fueron tomadas con base en la información disponible de cada momento histórico. Un cambio importante de ampliación del conocimiento fue la masiva exploración nacional entre

1912 y 1913 y no hay duda que el Ministerio de Fomento no solo fue testigo de los errores, sino que aprendió. Sin embargo, y a pesar de los notables descubrimientos entre 1914 y 1922; es decir, a pesar de que el país comenzó a configurarse como un país petrolero, los incentivos continuaron con el mismo estatus privilegiado que había venido prevaleciendo en la legislación nacional y que, lamentablemente, se conservaría hasta 1936.

De hecho, las preguntas metodológicas que se hacen a los incentivos son si estos funcionaron o no, o si fueron determinantes decisivos del desempeño económico. Y sus respuestas son positivas: obviamente que funcionaron. Dado que permanentemente estuvieron implícitos en la historia económica, no solo tuvieron efectos específicos petroleros, sino adquirieron una forma especial que configuró una dependencia de la vía que se le imprimió a los acontecimientos entre 1854 y 1935.

Sin embargo, esos incentivos devinieron un grave problema y tuvieron consecuencias indeseadas. Su elemento dinámico muestra que con el posterior aprendizaje de los funcionarios públicos venezolanos, y de los intentos de modernizar el Estado, esos privilegios tenían que suprimirse. Lamentablemente, la identificación del problema por parte del ministro Torres no fue suficiente para resolverlo, pero legó su conducta a los ministros Néstor Luis Pérez y Manuel R. Egaña (cuyas gestiones se examinarán en la segunda parte de la investigación).

El enfoque neoinstitucional, visto aquí como componente de una explicación histórica, partió del análisis y aplicación del concepto de *marco institucional*. Este constructo es primordial para interpretar el cambio institucional de periodos históricos críticos. En consecuencia, el marco institucional petrolero venezolano está constituido por, 1) las leyes mineras y petroleras, 2) por las conductas y

percepciones subjetivas de los agentes económicos y 3) por los mecanismos de coerción.

Como diría Douglass North, este enfoque obliga a poner (desde el principio) *los incentivos* “al frente” del análisis. Igualmente fuerza a dirigir la atención hacia el desempeño de las reglas del juego y de las curvas de aprendizaje que emprendieron los organismos involucrados para intentar sacar provecho de las oportunidades que se les fueron presentando. Este enfoque integra las instituciones en la teoría económica y en la historia económica; incorpora la presencia de las percepciones subjetivas, de sus ideologías, de sus ideas, de sus posturas; examina forzosamente los costos de negociación del funcionamiento del mercado político (y económico) entre el Estado venezolano y las firmas petroleras y ayuda a entender la dependencia particular de las vías que se configuraron en la evolución histórica petrolera venezolana.

2. El origen de los conflictos entre el capital petrolero trasnacional y el Estado venezolano (1936-1943)

A. La gestión del ministro de Fomento Néstor Luis Pérez (1936-1938)

Néstor Luis Pérez fue nombrado ministro de Fomento el 15 de febrero de 1936 y su gestión se prolongó hasta el 1º de agosto de 1938 cuando renunció y el ministro Egaña fue nombrado. La Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 5 de agosto de 1936 fue firmada por Eleazar López Contreras y Néstor Luis Pérez. Su artículo 49º inauguró todo un nuevo periodo de promulgación de normas formales en las acciones del

Estado venezolano por intentar obligar a las compañías concesionarias a comenzar a pagar los derechos de importación. Esta vez, el artículo 49 restringió los beneficios de la exoneración. Ahora esta solo sería otorgada para efectos y útiles que no se produjeran en el país.

Artículo 49. Los concesionarios gozan de la exoneración de derechos de importación, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables, de los efectos y útiles que tengan que introducir, por ser necesarios y no producirse o elaborarse en el país, para los trabajos que tienen el derecho o la obligación de emprender de conformidad con los artículos 13, 22, 27, 28, 31 y 32 y demás disposiciones pertinentes de esta Ley. El ministro de Fomento determinará si los efectos de que se habla gozan o no efectivamente del beneficio que por el presente artículo se establece, para lo cual los concesionarios le someterán en cada caso Lista Previa, antes de que ordenen la importación.

Las compañías se opusieron firmemente a esta ley. Consideraron que los contratos que regían sus concesiones les habían otorgado derechos adquiridos que no eran negociables, ni podían modificarse unilateralmente por parte de una ley posterior a las sucesivas fechas de celebración de sus contratos. Quizás el mayor recelo de las compañías no era simplemente el desconocimiento de esos derechos específicos en un momento particular del tiempo, sino el futuro panorama que el Estado estaba comenzando a proyectar.

El Estado estaba enviando señales muy directas de que se necesitaba un nuevo *marco institucional* que implicaría, necesariamente, una redefinición total y categórica de los derechos de propiedad que las compañías habían adquirido desde su llegada al país. North (1993) lista los tres componentes de un marco institucional: las normas formales, las limitaciones informales y la coerción. Aplicado a este periodo histórico, el Estado ya quería cambiar las reglas del juego por vía de la promulgación de esta nueva ley (la de 1936), los ministros Pérez y Egaña ejercerían las

limitaciones informales de presión sobre las compañías y la coerción llegaría por vía de obligarlas a negociar.

Las compañías sabían perfectamente que el duelo estaba aproximándose, pues el problema ya había sido plenamente identificado por Torres. En consecuencia, tuvieron que enfrentar la “cabeza de playa” formal que creó el Estado en sus maniobras: la ley de 1936. El argumento jurídico que usaron sistemáticamente fue el de reclamar que la aplicación del artículo 49º a contratos anteriores a 1936 implicaba una flagrante violación del principio de la irretroactividad de la ley.

En consecuencia, el 8 de abril de 1937 *Standard Oil Company*, *Caribbean Petroleum Company* y *Lago Petroleum Corporation* iniciaron las demandas contra el Estado venezolano. Las sentencias de las dos primeras demandas coincidieron con la gestión de Néstor Luis Pérez; las restantes con la de Egaña. Veinte días después, el 28 de abril, la firma *Lago Petroleum Company* introdujo otra demanda. La primera sentencia se produjo el 30 de abril de 1938 (y auto de 22 de diciembre de 1938) a favor de *Lago Petroleum Corporation* (en respuesta a la demanda del 8 de abril de 1937). El 31 de mayo siguiente se produjo la sentencia a favor de *Standard Oil Company* (también hay un auto de la sentencia del 14 de julio de 1939). El 9 de marzo de 1939 se produjo la tercera sentencia (la del juicio iniciado el 28 de abril de 1937), esta vez a favor de la firma *Compañía Anónima Petróleo Lago*. La cuarta sentencia fue del 12 de diciembre de 1939 a favor de la empresa *Caribbean Petroleum Company*. Finalmente, *Lago Petroleum Corporation* salió favorecida con la sentencia del 10 de mayo de 1940 (la demanda se había formulado el 15 de noviembre de 1939).¹⁹

19 Véanse las demandas en Corte Federal y de Casación (1940b, 1941, 1941a y 1941b) y Estados Unidos de Venezuela (1939).

Como se observa, el Estado venezolano perdió todas las demandas. Hubo, sin embargo, una demanda no propiamente relacionada con el reclamo de la aplicación del artículo 49° de la ley de 1936, sino más bien con la interpretación de las sentencias. Esta fue la demanda de *Standard Oil Company* del 11 de agosto de 1939 (con sentencia del 17 de octubre de 1940), como se observará más adelante, esta demanda no es tan importante por su contenido formal. Su relevancia descansa más bien en la fuerza de su *representación*, pues reflejó formalmente las severas tensiones informales que se originaron después de cada una de las sentencias mencionadas. Como se notará más adelante, la gestión del siguiente ministro (Egaña) estaba imponiendo una de las limitaciones informales más importantes del neoinstitucionalismo: estaba interpretando la aplicación de normas formales (después de producidas las sentencias) sobre los derechos de propiedad que las compañías esgrimían en relación con las exoneraciones logradas. Esta sentencia calificó la conducta del ministro, muy honrosamente para Egaña, como una propia de “rebeldía” frente a las normas formales.

b. Las demandas de las compañías petroleras internacionales contra la Nación (1937-1941)

1. Ejemplo: la primera demanda de la compañía *Lago Petroleum Corporation* del 8 de abril de 1937 (con sentencia del 30 de abril de 1938 y auto del 22 de diciembre de 1938)

Como se mencionó anteriormente, la nueva ley de hidrocarburos se promulgó el 5 de agosto de 1936. Después de su entrada en vigencia, la compañía *Lago Petroleum Corporation* introdujo un conjunto de listas previas en el que solicitaba la exoneración de derechos arancelarios. Los bienes que quería importar eran similares a los que

había venido importando, sin ningún tipo de inconvenientes, desde 1922 hasta ese momento, y a los cuales se les había concedido las respectivas exoneraciones de derechos de importación.²⁰ El ministro Pérez invocó la disposición del artículo 49° de la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1936 y negó la interpretación de las compañías sobre la violación de la irretroactividad con base en el siguiente argumento:

Si el artículo 49 de la nueva Ley de Hidrocarburos estuviera aplicándose a importaciones y exoneraciones efectuadas *bajo la vigencia de la ley anterior*, esto es, *antes* de la promulgación de la nueva ley, habría indudablemente retroactividad. —Pero la solicitud sobre exoneración introducida por ustedes *tiene fecha posterior* a la entrada en vigencia de la nueva Ley, y se refiere a *nuevos hechos*, o actos de importación que ustedes quieren llevar a cabo en una fecha en que la Ley acordaba la exoneración a que ustedes aspiran, *ya no existe* (énfasis en el original, [Carta de Néstor Luis Pérez] [a]l señor W. Davempport [sic], el 20 de octubre de 1936), citado en: Corte Federal y de Casación, 1940a, p. 370. Esta fuente no cita a cuál compañía se estaba dirigiendo el argumento).

El ministro rechazó el carácter contractual de la exoneración de los derechos de importación que la compañía pretendía disfrutar. Similarmente, en una de sus respuestas a una de las compañías que demandaron (la fuente no cita la empresa destinataria de la correspondencia), Néstor Luis Pérez defendió la importancia del derecho público frente a los supuestos derechos adquiridos privados:

Precisa distinguir entre las leyes de Derecho Privado y las de Derecho Público. —Las primeras, en cuanto supletorias

²⁰ Sin embargo, esta vez el ministro Néstor Luis Pérez negó esas peticiones por oficios números 866, 1.134, 1.305, 1.513, 1.543, 1.574, 1.628, 211 y 215 del 15 de octubre de 1936, 5, 18, y 20 de noviembre, 2, 5, 10 y 15 de diciembre de 1936 y 25 de enero de 1937. Obsérvese que las primeras fechas de las listas previas que comenzaron a ser rechazadas eran de dos meses después de haberse promulgado la ley.

de la voluntad de las partes, tienen de duración toda la vida del contrato, y abren amplio campo de aplicación a la teoría de los derechos adquiridos.— Las segundas cumplen funciones de un orden superior: no generan derechos contractuales propiamente dichos, *sino simples beneficios sujetos a las contingencias de las futuras reformas legislativas* ([Carta de Néstor Luis Pérez] [a] señor W. T. S. Doyle, el 2 de diciembre de 1936], citado en Corte Federal y de Casación, 1940a, p. 369, énfasis en el original).

Ante estos rechazos, la compañía introdujo una nueva demanda ante la Corte Federal y de Casación el 8 de abril de 1937 (la sentencia se produjo el año siguiente, el 30 de abril de 1938, e igualmente hubo la necesidad de promulgar un auto el 22 de diciembre de 1938). Posteriormente, a la introducción de la demanda, y en general, paralelamente al transcurso de lo que duró la demanda (abril de 1937 - abril de 1938) la compañía había continuado introduciendo otras listas previas.²¹

21 Listas previas identificadas con los Nos. 401, 404, 405, 402, 406, 408, 409, 410, 411, 412, 417, 418, 415, 422, 424, 426, 398, 427, 430, 432, 433, 431, 436, 437, 440, 443, 436A y 446 de fechas 24 de febrero, 3 y 24 de abril, 15 de marzo, 1º y 15 de mayo, 12 y 26 de junio, 10 y 23 de julio, 23, 24 y 14 de agosto, 6 y 27 de septiembre, 11 de octubre, 12 de noviembre, 28 de octubre, 12 y 29 de noviembre, 11 de diciembre, 23 de noviembre y 29 de diciembre de 1937, 10 y 24 de enero, 14 y 22 de febrero y 7 de marzo de 1938, respectivamente. Obsérvense las fechas de presentación de este conjunto de listas previas: entre el 24 de febrero de 1937 y el 7 de marzo de 1938, es decir, durante la gestión del ministro Pérez y durante el transcurso de la demanda.

Entre los productos incluidos en dichas listas se encontraban formas impresas para manómetros y termómetros, madera aserrada para pisos de las habitaciones en Lagunillas, láminas de acero galvanizadas, planchas para la construcción de casas para empleados, pararrayos, barriles de cal, madera acepillada para hospitales, envases de hojalata para depositar agua, crucetas para instalaciones eléctricas, mangos de madera para herramientas (picos, sierras, hachuelas) y martillos, crucetas para instalaciones eléctricas, desperdicios de algodón, clavos punta París, carbón mineral, girones de ropa esterilizados para limpiar maquinarias, rótulos especiales para marcar drogas, asfalto, escobas, carbón mineral, asientos para pocetas de letrinas, pedazos de cuero para limpiar, pedazos de tela de algodón, fardos de estopa para limpiar grasa, regaderas

Como ya se mencionó anteriormente, el ministro Néstor Luis Pérez invocó la disposición contenida en el artículo 49º de la ley de 1936 para su rechazo. Es decir, el único motivo que usó el ministro para negar la exoneración fue el que consignó en los oficios que la negaron: que esos efectos que querían importarse ya se estaban produciendo en el país. Este único motivo expuesto no estaba mencionado en las leyes que regían los contratos de esta empresa.

La compañía procedió a demandar el 8 de abril de 1937. Esta era la dueña de varias concesiones de hidrocarburos que se regían por las leyes sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles de 1922 y de 1925. Recuérdese que el artículo 48º de esas dos leyes le permitía a la compañía, con disposición similar en las leyes de 1925, 1928 y 1935, importar los distintos efectos y útiles durante *la vigencia de sus concesiones*. La compañía empezó a importar, sin pagar derechos, los productos que necesitaba siguiendo las disposiciones de las leyes de 1922 y 1925. Sin embargo, con la promulgación de la ley de 1936 se restringió el derecho de libre importación únicamente a los materiales que no se produjeran en el país. De esta manera, la compañía reclamó que el Estado venezolano “pretendía” aplicar esa modificación a sus concesiones, a pesar de que estas se regían por las leyes de 1922 y de 1925.

El 3 de agosto de 1937 el procurador contestó la demanda y usó tres argumentos con carácter de “cuestiones

de latón, madera de caoba aserrada para reparaciones de buques, pilotes de madera para reparaciones de muelles, etc. A todos los productos incluidos en estas listas previas Néstor Luis Pérez le negó la exoneración de derechos de importación y las listas fueron rechazadas según los oficios del Ministerio de Fomento en ese momento (Nos. 866, 1134, 1305, 1513, 1574, 1628, 211, y 215 de fechas 15 de octubre de 1936, 5, 18 y 20 de noviembre, 2, 5, 10 y 15 de diciembre de 1936 y 25 de enero de 1937). Se trataba de los mismos tipos de efectos que la compañía había venido importando sin problemas hasta antes de la promulgación de la ley de 1936.

previas”. Primero, sostuvo que el artículo 48° de la ley de 1922 no había sido *refrendado* por el Ministro de Hacienda, que dicho artículo carecía de “eficacia legal” y que, en consecuencia, esa ley debería ser desechada.²² En segundo lugar, aseveró que el artículo 48° de la ley de 1922 adolecía del vicio de *inconstitucionalidad*, pues quebrantaba el derecho de igualdad consagrado por la constitución. Y tercero, defendió la tesis de que el artículo 49° de la ley de 1936 era una disposición *interpretativa* de aquellas disposiciones contenidas en las leyes anteriores sobre la misma materia y que, siendo interpretativa, tenía que aplicarse a las concesiones anteriores de hidrocarburos.

Las tres cuestiones previas fueron descartadas por la sentencia de la corte y, sobre el fondo de su decisión, declaró con lugar la demanda contra el Estado. Estas mismas tres cuestiones previas tuvieron que ser revisadas de nuevo en la demanda de *Standard Oil Company* del 8 de abril de 1937 (con sentencia del 31 de mayo de 1938), por lo que en la sentencia de la *Standard* la corte se limitó a reproducir los mismos argumentos para declarar improcedentes esas tres cuestiones (véase Corte Federal y de Casación, 1939c, p. 532-534). A continuación se examinarán estos argumentos de la corte. Primero se discutirán las tres cuestiones previas a los argumentos de fondo.

2. La sentencia (30 de abril de 1938)

Los argumentos de las “tres cuestiones previas”

En relación con la primera “cuestión previa” esgrimida por el procurador, exigiendo que el Ministerio de

Hacienda tuviera que haber refrendado la ley de 1936, la Corte negó su argumento. El procurador sostuvo que las leyes de 1922, 1925 y 1936 contenían no solo disposiciones que constituían el objeto *sustancial* y *característico* de una ley de *hidrocarburos* (la exploración y la explotación) sino, además, disposiciones que eran “elementos circunstanciales”, “circunstancias accidentales”, o simplemente “accesorias”, como por ejemplo, las disposiciones sobre derechos de importación. Los derechos de importación serían, en este caso, accesorios en una ley de hidrocarburos. De manera correcta, el Ministerio de Fomento había refrendado esas leyes.

Sin embargo, el argumento del procurador sostenía que, dada la inclusión de estas disposiciones meramente *accidentales*, estas exigían paralelamente que el Ministerio de Hacienda también hubiera refrendado esas leyes. Como el Ministerio de Hacienda nunca las refrendó, entonces, los artículos relacionados con las exoneraciones carecían de “eficacia legal” y, por tanto, tenían que ser desestimados.

La Corte rechazó este argumento, pues consideró que la mera refrendación del Ministerio de Fomento era suficiente, pues era a este al que le correspondía relacionarse con la materia principal y característica de una ley de hidrocarburos (recuérdese que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos no había sido creado todavía y que era el Ministerio de Fomento el responsable de las relaciones de minas e hidrocarburos entre el Estado venezolano y los concesionarios).

El segundo argumento que el procurador esgrimió como cuestión previa fue el de calificar el artículo 49° de la ley de 1936 como inconstitucional, puesto que violaba el derecho de igualdad previsto por la constitución a todos los ciudadanos. La Corte igualmente lo desestimó, pues consideró que dicha desigualdad hubiera podido invocarse

22 El tiempo le daría la razón al procurador Juan José Abreu (véanse sus informes en [Abreu] 1938, 1939). A manera de ilustración, muchos años después, las resoluciones que fijaban los valores de exportación desde 1971 siempre fueron firmadas tanto por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, como por el Ministerio de Hacienda.

solo si esas leyes hubieran discriminado entre el subconjunto de concesionarios. Es decir, si la ley le hubiera concedido la exoneración de derechos de importación solo a algunos concesionarios y no a todos. Dado que todas las leyes concedieron los mismos derechos a todo el subconjunto de concesionarios que se regían por estas, entonces no se estaba violando tal derecho de igualdad.

La tercera cuestión previa que invocó el procurador fue el argumento de que el artículo 49° de la ley de 1936 era una disposición meramente “interpretativa” de los artículos de las leyes anteriores, como por ejemplo, de las leyes de 1922 y de 1925 y que, en consecuencia, podía aplicársele a estas si ningún problema. La Corte desestimó igualmente este argumento, pues consideró que las condiciones para que una ley pudiera verse cumpliendo una función interpretativa tampoco se satisfacían en ese caso. Para que una ley pudiera ser calificada como “interpretativa” de otra ley anterior, la Corte razonaba que era necesario que no derogara, que “no sustituyera”, que “no se pusiera en lugar suyo”. Es decir, que coexistieran ambas: una primera, supuestamente dudosa, y una segunda, supuestamente interpretativa. La Corte sostuvo que las leyes de hidrocarburos se sustituían una a otra. La de 1922 había derogado a la de 1921; la de 1925 había derogado a la de 1922; la de 1928 a la de 1925; la de 1935 a la de 1928 y la de 1936 a la de 1935. Ninguna coexistió con la otra. La previa siempre desapareció. Excepcionalmente, algunos artículos sobrevivían, como por ejemplo, cuando en una ley posterior se respetaban los derechos adquiridos de la ley derogada. Pero la Corte sostuvo que el artículo 48° de la ley de 1922, e incluso el artículo 49° de las leyes de 1928 y de 1939, fueron totalmente claros. No fueron dudosos, ni ambiguos. En consecuencia, la ley de 1936 tampoco podía ser considerada como una ley

interpretativa pues no aclaraba, ni esclarecía, ni interpretaba disposiciones derogadas ya desaparecidas.²³

Referencias

- Betancourt, R. (1969). *Venezuela: política y petróleo*. (3a. ed.). Bogotá: Ediciones Tercer Mundo para Ediciones Senderos, 987 pp. [Primera edición, 1956].
- Brito Figueroa, F. (1966). *Historia económica y social de Venezuela: una estructura para su estudio*. T. II. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Dirección de Cultura, 688 pp.
- Caballero, M. *et al.* (2002). “A manera de prólogo: cuatro notas sobre la historia venezolana en el siglo del petróleo”, pp. 3-21. En Fundación Venezolana Positiva *et al.* (2002).
- Corte Federal y de Casación (1941). “Sentencia que declara improcedentes las excepciones de defecto de forma y de incompetencia de esta Corte, propuestas por los apoderados especiales de la Nación, en la demanda intentada contra esta por Lago Petroleum Corporation”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1939*, tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 417-421. [Sentencia del 10 de mayo de 1940 de la demanda del 15 de noviembre de 1939. Relacionada con sentencia del 30 de abril de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937 y con el Auto del 22 de diciembre de 1938].
- Corte Federal y de Casación (1941a). “Sentencia por la cual se declara sin lugar todas las excepciones

23 Esta investigación proseguirá en el siguiente número.

dilatorias opuestas por la parte demandada, en el juicio seguido por Standard Oil Company of Venezuela contra la Nación, por negativa de exoneración de derechos de importación”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1941*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 455-463. [Relacionada con la sentencia del 31 de mayo de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937, el auto del 14 de julio de 1939, la demanda del 11 de agosto de 1939 y su correspondiente sentencia (la de esta referencia) del 17 de octubre de 1940].

Corte Federal y de Casación (1941b). “Sentencia que declara sin lugar un recurso de hecho intentado por *The Caribbean Petroleum Company*”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1941*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 399-402. [Sentencia del 11 de abril de 1940 de la demanda del 29 de abril de 1939].

Corte Federal y de Casación [1940a]. “Sentencia que declara con lugar en todas sus partes una demanda intentada por la Compañía Anónima Petróleo Lago contra la Nación (Votos salvados de los doctores José Ramón Ayala y Máximo Barrios, e Ibrahim García, Canciller Accidental y Vocales, respectivamente, de esta Corte”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1940*, Caracas: Imprenta Nacional, pp. 331-394. [Sentencia del 9 de marzo de 1939 de la demanda del 28 de abril de 1937].

Corte Federal y de Casación (1940b). “Sentencia que declara con lugar una demanda intentada por la Compañía *The Caribbean Petroleum Company* contra la Nación (Votos salvados de los doctores Máximo Barrios e Ibrahim García)”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1940*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 515-530. [Sentencia del 12 de diciembre de 1939 de la demanda del 8 de abril de 1937].

Corte Federal y de Casación [1939a]. “Sentencia por la cual se declara una demanda intentada por el doctor Alejandro Pietri, en su carácter de apoderado de *Lago Petroleum Corporation* contra la Nación (voto salvado del doctor José Ramón Ayala, Vocal de esta Corte)”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1939*, tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 504-515. [Sentencia del 30 de abril de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937. Tiene un Auto del 22 de diciembre de 1938].

Corte Federal y de Casación (1939b). “Auto dictado en la ejecución del juicio seguido por *Lago Petroleum Corporation* contra la Nación por exoneraciones negadas (Votos salvados de los doctores Celestino Farrera e Ibrahim García, Conjuez y Vocal, respectivamente, de esta Corte)”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1939*, tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 583-597. [Auto del 22 de diciembre de 1938 en relación con esta sentencia del 30 de abril de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937].

Corte Federal y de Casación (1939c). “Sentencia por la cual se declara con lugar una demanda intentada por *Standard Oil Company de Venezuela* contra la Nación. (Voto salvados del doctor José Ramón Ayala, Vocal de esta Corte)”. *Memoria de la Corte Federal y de Casación 1939*. Tomo I. Caracas: Imprenta Nacional, pp. 528-540. [Auto del 14 de julio de 1939 en relación con esta sentencia del 31 de mayo de 1938 de la demanda del 8 de abril de 1937].

Egaña, Manuel R. (1979). *Venezuela y sus minas*. Editado por el Banco Central de Venezuela, *Colección histórico-económica venezolana*. Caracas: Banco Central de Venezuela, 280 pp.

Estados Unidos de Venezuela (1939). “Auto dictado con motivo de la divergencia surgida en la interpretación

- del fallo dictado por esta Corte, en un juicio seguido por *Standard Oil Company of Venezuela* contra la Nación. (Votos salvados de los doctores Juan José Rojas Astudillo e Ibrahím García, Conjuez y Vocal de esta Corte, respectivamente”. *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* (Caracas), LXVII, X, 19.936 (miércoles 26 de julio de 1939), pp. 123.614-123.621.
- González Berti, L. (1969). *Compendio de derecho minero venezolano*. Vol. I, Parte general: Legislación sobre minas. (3a. ed. actualizada). II vols. Mérida: Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (Colección *Justitia et Jus* N° 3), 1969, 524 pp. [Primera edición, 1957].
- Matos Romero, M. (1939). *Venezuela y México ante el imperialismo*. Citado en Brito Figueroa, F. (1966). Maracaibo.
- Murphy, R. (2005). *Fiscal paradise or tax development? What is the role of tax haven?* Cambridgeshire, United Kingdom: Tax research Limited and the Tax Justice Network, 24 pp.
- North, Douglass (1966). *The economic growth of the United States 1790-1860*. New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1966, 304 pp. [Prentice Hall, Inc., 1961].
- North, Douglass C. (1981). *Structure and change in economic history*. New York and London: W. W. Norton & Company, 1981, 228 pp.
- North, Douglass C. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Traducción de María Dolores Dionis y Fernando Fernández Méndez de Andrés. Madrid: Alianza Editorial, 1984, 244 pp. [Edición original en inglés, 1981].
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Traducción de Agustín Bárcena. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, 190 pp. [Edición original en inglés, 1990].
- North, Douglass C. (2007). *Para entender el proceso de cambio económico*. (Traducción Horacio Pons). Edición económica de Juan Carlos Echeverry. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007, 261 pp. [Edición original en inglés, 2005].
- Williamson, Oliver E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. New York and London: The Free Press and Collier Macmillan Publishers, 1985, 450 pp.