

## Índice

<b>Presentación.....</b>	<b>11</b>
--------------------------	-----------

### Dossier

#### **Nacionalismo, petróleo y estado en América Latina**

Coordinado por Claudio Castro y Milagros Rodríguez

Nacionalismo, petróleo y estado en América Latina <b>Claudio Castro, Milagros Rodríguez.....</b>	<b>15</b>
---	-----------

Acumulación de capital y particularidades en el nacionalismo petrolero argentino <b>Fernando Germán Dachevsky .....</b>	<b>23</b>
--	-----------

A Petrobras e o nacionalismo econômico no Brasil <b>Giorgio Romano Schutte .....</b>	<b>55</b>
---	-----------

“En defensa de lo que nos pertenece”: Estado e industria petrolífera en Chile <b>Carlos Donoso Rojas .....</b>	<b>99</b>
---	-----------

La relación entre PDVSA, Estado y nacionalismo económico en Venezuela (1976-2003) desde el institucionalismo <b>Rita Giacalone .....</b>	<b>137</b>
---	------------

### *Parte abierta*

Aristas de la cuestión social: La Miseria en la República Argentina (1900) y La Fatiga (1922) de Alfredo L. Palacios <b>José César Villarruel .....</b>	<b>177</b>
--	------------

*Reseña*

Un diablo en Pilcaniyeu: cómo se logró la producción de uranio enriquecido en Argentina

**Facundo Deluchi**..... 215

*Nota crítica de eventos académicos*

Nota crítica sobre las III Jornadas de Investigadores en Formación del CEEED-IIEP

**Agostina López, Emma Álvarez y**

**Darío Machuca** ..... 223

**Directrices para autores/as** ..... 229

# La relación entre PDVSA, Estado y nacionalismo económico en Venezuela (1976-2003) desde el institucionalismo

Rita Giacalone<sup>1</sup>

## Resumen

Aunque la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) se creó en 1976, su trayectoria es parte de la historia de la industria petrolera venezolana y su conformación y evolución estuvieron bajo la influencia de factores contextuales, entre los que destacan las ideas gubernamentales acerca del rol del Estado en la economía a partir de su visión del nacionalismo económico. En paralelo, la empresa se ajustó a un proceso de socialización interna mediante el cual fue desarrollando una cultura o filosofía propia. La relación entre esta última y el contexto sociopolítico fue de adaptación hasta 1999, cuando se inició una etapa que culminó con la desaparición de la empresa según los términos de su contrato inicial, sustituida por la “nueva” PDVSA. Los aportes del institucionalismo (especialmente histórico y discursivo) permiten reconstruir su historia engarzándola con la de Venezuela desde que, en la tercera década del siglo 20, comenzó a exportar petróleo. En cada etapa se analiza de qué forma distintos gobiernos interpretaron el rol del Estado en la economía y su relación con la empresa desde una visión de nacionalismo económico y cómo PDVSA buscó adaptarse o rechazar esas visiones, a partir de una revisión documental sobre historia del petróleo y nacionalismo económico en Venezuela. Finalmente, se discute que aporta este artículo a esa literatura.

## Palabras clave

PDVSA, empresas estatales, nacionalismo económico, petróleo, Venezuela Título inglés

---

<sup>1</sup> Universidad Cooperativa de Colombia y Universidad Nacional de La Plata.

[ritagiacalone@hotmail.com](mailto:ritagiacalone@hotmail.com)

ORCID: 0000-0003-4989-4503

## **An institutionalist perspective of the relationship between PDVSA, the State and economic nationalism in Venezuela (from the 1920s to the 2000s)**

### **Abstract**

Though the State company *Petróleos de Venezuela SA* (PDVSA) was born in 1976, its history cannot be understood away from the history of the Venezuelan oil industry. Its origins and evolution suffered the influence of contextual factors such as the ideas of different governments about the role of the State in the national economy according to their visions of economic nationalism. In parallel, PDVSA went through an internal process of socialization that led to the development of its own culture or philosophy. The relationship between the latter and the Venezuelan sociopolitical context was predicated upon their mutual adaptation to the needs of the other, until 1999 when governmental decisions led to change the original contract and develop a “new” PDVSA in 2003. In this article, contributions mainly from historic and discursive institutionalism are used to reconstruct the history of PDVSA and to connect it to the history of Venezuelan oil, since the third decade of the twentieth century when it became its main exporting product. In each historical stage, we analyze how governments interpreted the role of the State from an economic nationalist perspective and their relationship with PDVSA, and how the company adapted or rejected those interpretations, on the basis of a documentary revision of the history of oil and economic nationalism in Venezuela.

### **Keywords**

PDVSA, State companies, economic nationalism, oil, Venezuela

### **Introducción**

La historia de la empresa estatal *Petróleos de Venezuela SA* (PDVSA) permite analizar cómo se relacionan un Estado (Venezuela) y una empresa de su principal industria exportadora y que rol jugó en

esa relación el nacionalismo económico. Para hacerlo se usa un enfoque institucionalista porque, entre los enfoques racionalistas que enfatizan la agencia de la empresa y los culturalistas, centrados en la fuerza del entorno o estructura, el institucionalismo se centra en la relación entre agencia y estructura (Zurbruggen 2006), observable en la relación de PDVSA y su entorno<sup>2</sup>. Sin embargo, esa relación no constituye la única dimensión explicativa de la actuación de una empresa porque el institucionalismo también considera que la trayectoria y permanencia de las instituciones no depende solo de elementos racionales o del contexto en que actúan sino del desarrollo en su seno de una identidad compartida (Selznick 1948, 1957 en Brismat 2014, 33).

Hay, por lo tanto, distintos tipos de enfoques del institucionalismo. Aunque en general rechazan las interpretaciones racionalistas al plantear que los actores cuentan con una racionalidad limitada (conocimiento imperfecto) de aquello que los beneficia o de las consecuencias potenciales de sus acciones, el institucionalismo histórico (North) revaloriza aspectos de la racionalidad económica cuando plantea que las instituciones surgen y se mantienen porque reducen la incertidumbre de los actores (Brismat 2014, 36). Asimismo, Williamson agrega que es el conocimiento o información imperfecta lo que conduce a los actores económicos a establecer contratos entre ellos para superar esa limitación. De esa asociación, nació el “institucionalismo de elección racional” que estudia por qué las instituciones adoptan diferentes formas en sus contratos<sup>3</sup>. Mientras tanto, el “institucionalismo histórico” analiza como las decisiones previas afectan a las instituciones porque inciden en decisiones posteriores de los actores, en un proceso que va creando identidades institucionales. Y el institucionalismo “discursivo” explora como el discurso permite entender motivaciones relacionadas con las creencias o identidades de las institu-

---

<sup>2</sup> Se parte del concepto de Keohane (1988, 383) para quien las instituciones (por ejemplo, las empresas) son construcciones surgidas de decisiones de actores humanos, organizadas de manera formal, identificables temporal y espacialmente y que conforman un complejo de reglas y normas.

<sup>3</sup> Según Katznelson y Weingast (2005 en Vargas 2008, 51), la asociación de institucionalismo racional e histórico explica las elecciones de los actores en un tiempo dado como producto del contexto. Dentro de él, los actores seleccionan prácticas institucionales con sentido pragmático para enfrentar los conflictos de intereses que se presentan, pero esas prácticas no surgen de los intereses en conflicto sino de las interacciones sociales que llevaron a las instituciones a asumir la forma que tienen.

ciones. Estos enfoques conforman el “nuevo institucionalismo” según el cual las instituciones son actores capaces de perseguir sus propios objetivos y afectar a otros, pero a la vez actúan dentro de contextos institucionales que moldean sus preferencias mediante “una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia” (March y Olsen, 1984 en Torres Espinosa 2015, 120).

Resumiendo, dentro de la clasificación del institucionalismo (Schmidt 2010), esta investigación aprovecha aportes del institucionalismo racional, el histórico y el discursivo al presentar a la empresa como dirigida por actores racionales que buscan maximizar sus preferencias y a lo largo del tiempo van forjando una personalidad propia que se expresa en su discurso. La historia es un elemento clave en la medida en que la institucionalización de una empresa es un proceso que lleva tiempo y atraviesa distintas etapas. En todas, la empresa es constreñida o impulsada por su entorno socioeconómico y político y, en las empresas estatales, el elemento clave del entorno es el Estado. Pero, asimismo, la organización interna responde a un proceso de aprendizaje en el tiempo (socialización), en el que la empresa puede mimetizarse o diferenciarse de otras del mismo Estado y desarrollar elementos identitarios (creencias, ideas acerca de sí misma, etc.) que expresa en su discurso público<sup>4</sup>.

Con respecto al último punto del párrafo anterior, Nootebom critica a Williamson porque su concepto de contrato es estático y enfatiza elementos formales (clausulas, compromisos adoptados, etc.), mientras para Nootebom los contratos son relacionales —resultan de una negociación imbuida del contexto social en que ocurren y por ello cambian en el tiempo. En su relación con el contexto, los aspectos informales de las instituciones resultan cruciales e incluyen distintas visiones de la economía, que se reflejan en su discurso. Para Nootebom (2004 citado en García Garnica 2005, 25) la empresa es un conjunto de normas “que regulan e integran el comportamiento social de un grupo” que busca coordinar recursos internos y externos para poder “percibir, evaluar e interpretar la realidad cognitiva”. Pero las empresas “tienen percepciones y preferencias disímiles, así como diversas formas de interpretación” que requieren que, para facilitar su cooperación con otros actores, sea

---

<sup>4</sup> Por razones de espacio en este artículo no se profundiza el tema de la identidad de las instituciones y solo se destacan elementos identitarios de PDVSA, que pueden identificarse en el discurso de sus integrantes.

necesario disminuir la distancia cognitiva entre ellos (Nooteboom 2000 en García Garnica 2005, 26). Agreguemos que desde una perspectiva institucionalista eso significa en síntesis que el contexto institucional externo influye en los contratos de la empresa y su identidad, en la forma en que ella interpreta esos contratos para relacionarse con su contexto.

En el caso de la relación entre el Estado y sus empresas se trata de una relación especial porque, según Grindle (1996), el Estado tiene intereses propios, no compartidos ni por mercado ni por empresas. Ellos son expandir su alcance social y económico para controlar las interacciones que se producen dentro o a partir de su territorio y para estructurarlas de forma que mantengan su seguridad interna y externa, generen ingresos fiscales y ayuden a alcanzar hegemonía o autonomía decisoria internacional. Dentro de las expectativas estatales, las empresas petroleras ocupan además un papel central. Sin embargo, una característica general de las empresas petroleras estatales en 2007 era que, aunque 77% de los recursos petroleros y gasíferos globales estaba en sus manos y solo 10%, en las de grandes compañías privadas, estas obtenían mejores beneficios financieros que las primeras (James A. Baker III Institute 2007, 1). Esa situación se vincula al conflicto básico que se plantea cuando el Estado retiene funciones de uso, beneficio y propiedad (derecho a cederla o traspasarla), pero compromete a un agente/gerente (empresa estatal) a realizar tareas en su nombre, delegando su poder de decisión. Con el tiempo el agente sabe más que el principal (Estado) sobre la tarea a cumplir (asimetría de información), mientras la asimetría de poder sigue favoreciendo al primero (Coriat y Weinstein 2017, 80-81, 90, 95). Para Coriat y Weinstein (2017, 94) una empresa estatal es un nudo de contratos, donde el inicial establece quiénes deciden y qué decisiones pueden tomar (iniciativa, ratificación, puesta en marcha, vigilancia), quiénes proveen capital y quiénes ejecutan. Según ellos, es necesario analizar el contrato inicial para entender la evolución posterior de las relaciones principal-agente y el funcionamiento de una empresa.

A la asimetría de información y poder, Rousseau (2017) agrega el problema que plantean los múltiples roles del Estado —propietario, regulador y operador del sector energético nacional— que exigen estrategias diferentes. Como propietario de hidrocarburos debe vigilar que esos recursos sean explotados de manera útil para la nación (aunque la utilidad sea entendida de formas distintas por cada gobierno). Como regulador, puede tener mayor o menor interés en institucionalizar el sector y sus

relaciones internas (estableciendo un monopolio o siguiendo prácticas del mercado internacional). Como productor petrolero, necesita obtener suficiente cantidad de productos para abastecer su mercado, exportar y conseguir buenos precios. Para Noreng (1994, 201), en la mayoría de los casos, las empresas estatales petroleras se adaptan al mercado de forma diferente que las privadas porque su propietario (el Estado) prefiere obtener retornos de capital sobre cualquier otro objetivo.

Musacchio, Pineda y García (2015) argumentan que las empresas estatales latinoamericanas sufren problemas de gobernanza corporativa entre los que destacan problemas de agencia y múltiples principales, por una parte, y de relaciones fiscales con el Estado, por otra. Los problemas de agencia derivan de la incapacidad de las burocracias estatales para imponer estándares de calidad o comportamientos gerenciales que las hagan rentables, mientras su supervisión compartida por varios entes reduce el control efectivo. Los fiscales se originan porque el financiamiento del Estado depende de un presupuesto que varía según sus necesidades e ignora las de la empresa. Pero, además, los gerentes también pueden desarrollar una cultura o filosofía propia (elementos identitarios) que, según Fleck (2007), los lleve a disminuir o abandonar su capacidad de adaptación a demandas externas. La noción subyacente es que la institucionalización de una empresa puede ser positiva, si le da estabilidad y permanencia en base a ventajas competitivas, o negativa, si en un contexto de pérdida relativa de esas ventajas, se vuelve rígida frente a demandas de cambio.

En las perspectivas mencionadas destacan factores como objetivos geopolíticos y estratégicos del Estado (según gobierno de turno), su forma de supervisar y la cultura político-económica en que se manejan las relaciones Estado-empresa estatal (James A. Baker Institute 2007), junto con las funciones confiadas a la empresa en sucesivos contratos. Es posible entonces evaluar de qué modo en cada etapa de su historia PDVSA se ajustó a contexto político-económico y demandas estatales y manejó problemas de agencia. En ese contexto y en esas demandas del Estado se enfatiza el análisis de la influencia de posturas de nacionalismo económico, que variaron bajo el influjo de la orientación política de los gobiernos y evolucionaron hasta colisionar con elementos identitarios de PDVSA.

Pickel (2003, 106) sostiene que, aunque algunos estudios contemporáneos presentan al nacionalismo económico como oposición al liberalismo/neoliberalismo económico, este es un fenómeno que puede acomodar distintas posiciones ideológicas porque no se basa en una visión

de la economía sino de la nación. De esa forma, tiene sentido en contextos nacionales específicos y no en debates de economía global. El nacionalismo económico no es homogéneo porque provee respuestas a problemas situados en escenarios particulares en términos históricos, políticos y económico-sociales (Pickel 2003, 111). En la actualidad, los nacionalistas económicos coinciden en cuestionar la globalización (o globalismo) porque pondría en entredicho al estado nación, volviéndolo subsidiario, pero divergen en los peligros que su subsidiaridad plantea y en las soluciones que proponen. Ello se debe a que las actividades económicas continúan realizándose en naciones y la extensión de esas actividades más allá de sus fronteras no significa que las economías nacionales estén muertas (Pickel 2003, 112-113). En otras palabras, la globalización no ha puesto fin a la interacción entre el Estado y su economía nacional y el nacionalismo puede adquirir distintos contenidos a partir de esa interacción. El discurso oficial puede presentarlo como rechazo del neoliberalismo, pero ese discurso tiene, en general, una motivación más política que económica —legitimar al gobierno internamente (en especial si el gobierno es nuevo) o atraer a aliados externos (Pickel 2003, 121). Agreguemos que el nacionalismo económico es un fenómeno anterior al aceleramiento de proceso globalizador a finales del siglo 20 y, ya entonces, presentaba aristas diferentes en países exportadores petroleros (véase comparación entre México y Venezuela en Philip 1982; Palacios 2002).

Este artículo analiza la historia petrolera venezolana desde la tercera década del siglo 20 (comienzo de la exportación de petróleo) hasta la primera década del 21, prestando atención a la forma en que distintos gobiernos interpretaron el rol del Estado en la economía y la relación con su principal empresa a partir de sus visiones de nacionalismo económico, y al modo en que PDVSA buscó adaptarse o rechazar esa influencia. La investigación se basa en una revisión de la literatura sobre historia venezolana con énfasis en petróleo y nacionalismo económico. Después de plantear distintas etapas de la evolución de PDVSA se discute lo observado en ellas y el aporte de la investigación a la literatura sobre historia de empresas y nacionalismo económico.

### **La etapa precursora (1928-1975)**

La industria petrolera venezolana nació por acción de multinacionales británicas y estadounidenses (Standard Oil, Royal Dutch), a las

cuales la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) hizo importantes concesiones, que aumentaron en los años veinte. Hasta entonces, México dominaba la producción y exportación de petróleo latinoamericano, pero enfrentamientos armados y agitación social decidieron a las compañías internacionales a trasladarse a Venezuela, que en esa década se volvió el segundo exportador mundial de petróleo. Su producción pasó de 2 millones de barriles diarios (MBD) en 1922 a 137 en 1929 (Sánchez 1998, 168) y, desde entonces, sus gobiernos buscaron aumentar su participación en los beneficios de las empresas extranjeras.

Luego del fin de la dictadura gomecista se produjo el ascenso político de jóvenes reformistas, organizados en el partido Acción Democrática (AD, 1943), que llegó al poder entre 1946 y 1948 con el presidente Rómulo Gallegos (Pratt 2021, 104-105). Su ministro de Desarrollo, Juan Pablo Pérez Alfonso, inició conversaciones con Irán para establecer la que sería luego la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pero en Venezuela el golpe militar de 1948 —que dio origen a la dictadura de Marco Pérez Jiménez— pospuso el proyecto hasta 1960 (Steiner 1979). Antes, el ambiente político doméstico e internacional, donde los países aliados necesitaban suministros de petróleo debido a la segunda guerra mundial, presionó para que las empresas extranjeras aceptaran la Ley Petrolera de 1943 que acordó un nuevo sistema de reparto de ganancias con el Estado venezolano (50%-50%)<sup>5</sup> y un lapso de 40 años para que terminaran sus concesiones. En esa década el gobierno promovió también que las compañías establecieran refinerías en territorio venezolano (Amuay/Standard y Cardón/Shell en la península de Paraguaná, 1949).

En los años cuarenta y cincuenta la industrialización fue impulsada por el Estado con recursos petroleros y participación de capital extranjero (Nicholson y Kulkarni 2009-2010) y, según Straka (2016, 78-79), ilustra la división entre una visión nacionalista (“sembrar el petróleo”) y otra extranjerizante inspirada por Nelson Rockefeller (con grandes inversiones en Venezuela) para desarrollar una burguesía nacional afín al capital extranjero, mediante la industrialización. Sin embargo, la expresión “sembrar el petróleo” fue planteada para reactivar y desarrollar la economía agroexportadora venezolana incorporando tecnología y

---

<sup>5</sup> Ese esquema de reparto se mantuvo hasta 1958 cuando el gobierno venezolano aumentó la tasa de impuesto sobre la renta para empresas petroleras a 65%, llegando a una participación de 95% antes de la nacionalización en 1976 (Espinasa 2006).

población extranjera. Esa visión surgió en la depresión de los años treinta cuando Estados Unidos redujo el contenido de oro del dólar al reducirlo a 0,88867 gramos, lo que revaluó en 21 % la moneda venezolana. Alberto Adriani, periodista y político venezolano, propuso entonces devaluar en igual proporción el bolívar, porque la decisión estadounidense volvía no competitivas a las ya depreciadas exportaciones agrícolas venezolanas (café, cacao)<sup>6</sup>. Adriani promovía dar créditos a productores agrarios con recursos petroleros (“sembrar el petróleo”), adoptar tecnología agrícola moderna y atraer inmigrantes europeos al campo venezolano para reactivar la agricultura (Rojas 1994).

El gobierno prefirió mantener alto el bolívar para obtener mayor cantidad de ingresos petroleros en moneda nacional, con lo cual se produjo el nacimiento del estado rentista venezolano (Guerra y Pineda 2004 en Fronjosa 2018, 219). Desde entonces, el Estado fue el dinamo de la economía y la sociedad mediante su distribución de los recursos generados por el petróleo. En el imaginario público ese fue el sentido de “sembrar el petróleo” atribuido al Estado, pero las dos visiones implicaban un proyecto de desarrollo económico con rasgos modernizantes porque se apoyaban en la atracción de tecnología, capital y/o mano de obra extranjera. Su diferencia radicaba en la estrategia para alcanzarlo —desarrollar nuevamente una economía agroexportadora o industrializarse. Siguiendo la tendencia de otros gobiernos latinoamericanos de esa época, el de Venezuela apoyó la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) desde los años cuarenta.

La redemocratización posterior a la caída de la dictadura de Pérez Jiménez volvió a llevar al poder a AD (1959-1964)<sup>7</sup>. En esos años surgió

---

<sup>6</sup> Como jefe de la División de Cooperación Agrícola de la Unión Panamericana (Washington), Adriani opinaba que la agricultura debía ser la mayor industria y acabar con la tradición rutinaria de los agricultores aplicando métodos científicos (Rojas 1994). Su propuesta manifestaba la tensión entre basar el desarrollo en la agroexportación o el petróleo porque el carácter de recurso no renovable del segundo exigía “sembrar” los ingresos que aportaba para crear una economía que lo sustituyera cuando se acabara (McCook 2003, 74, 76).

<sup>7</sup> Respecto al origen de la idea de establecer cuotas de producción para restringir el monopolio de las empresas internacionales, en su exilio en Estados Unidos (después de 1948) Pérez Alfonso estudió regulaciones de la División de Gasolina y Crudo de la *Texas Railways Commission*, que había impuesto un sistema de cuotas entre productores independientes de Texas para evadir el monopolio de empresas refinadoras y ferrocarrileras (Martínez 2016).

la OPEP en la cual incidieron ideas de Pérez Alfonso, entonces ministro de Minas e Hidrocarburos. Cuando en 1960 la Unión Soviética inundó de petróleo el mercado mundial, la caída de los precios de compra representó una pérdida de ingresos por 132 millones de dólares para países de Medio Oriente y les recordó que no tenían control sobre sus recursos naturales (Pratt 2021). OPEP procuró contrarrestar el oligopolio de las compañías petroleras internacionales para fijar el precio de compra, agrupando a países con similares recursos naturales, en la primera organización internacional del Sur global (Garavini 2015). Buscaba además aumentar la renta de los países productores mediante la regulación del mercado internacional y la negociación colectiva de esas rentas, que no podía hacerse individualmente porque las grandes empresas podían sacar sus operaciones de los países que impusieran cánones mayores (Garavini 2015).

Cuando Carlos A. Pérez (AD, 1974-1979) asumió la presidencia, las compañías extranjeras producían en Venezuela 3,3 MDB y enfrentaban la competencia de campos petroleros recién incorporados a la explotación en Medio Oriente y el hecho que en 1983 sus concesiones revertirían al Estado (Pratt 2021, 108). El auge de los precios internacionales del petróleo (1973-1978) —producido por el embargo petrolero de países árabes miembros de la OPEP a los países que en 1973 apoyaron a Israel en la guerra contra Siria y Egipto— generó los recursos que el gobierno utilizó para anticipar la nacionalización de la industria petrolera a 1975, siguiendo la tendencia de otros miembros de la OPEP (Irak, Argelia).

Ya en 1970 el gobierno anterior había nacionalizado la incipiente industria del gas (1970). En 1973, el gobierno entregó el control de las estaciones de gasolina a la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), una empresa que reunía información sobre explotación petrolera y comportamiento de las compañías extranjeras en Venezuela (Mares y Altamirano 2007, 37). Según su decreto de creación (1960), la CVP era un instituto autónomo que operaba como empresa privada, y sus beneficios se distribuían un mínimo del 50% al Fisco Nacional y un máximo del 50% para el desarrollo de la empresa (Peñaloza 1960, s/p).

### **La nacionalización (1975-1979)**

La nacionalización de la industria petrolera se dio en una etapa de intervencionismo estatal fuerte. Entre 1880 y 1920, el Estado latinoamericano se concentró en su propia construcción y tuvo un rol económico

pasivo durante el crecimiento orientado por exportaciones primarias. Entre 1930 y 1960, manifestó un intervencionismo estatal activo caracterizado por *welfarism* y “desarrollo forzado” (mediante políticas de industrialización); y, desde los setenta, se produjo la reinserción internacional y la crisis de 1982, que llevaron al consenso neoliberal de los noventa. A cada etapa corresponde una cultura de mercado y estatal específica que en América Latina durante la segunda fase consideró que el Estado debía dirigir el cambio económico (Lewis 2000, 2). Según esa visión “estructuralista”, el funcionamiento del mercado internacional agravaba las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo y para alterarlas era necesaria la presencia estatal en la economía. Coincidió con el desarrollismo que planteaba como fundamental un salto cuantitativo hacia el desarrollo, auspiciado también por el Estado (Stevens 2009, 173). La influencia de esa visión de nacionalismo estatal desarrollista se observa en 1971, cuando la ley de reversión petrolera fue aprobada casi sin oposición en el congreso venezolano (Mares y Altamirano 2007, 38).

En países exportadores de petróleo, el nacionalismo económico aumenta en etapas de auge exportador (Monaldi 2010) porque crece la tentación de controlar la industria que produce las mayores rentas. Sobre el origen del nacionalismo, Gellner (1983 en Pagano 2003, 631) sostiene que no existe antes de la industrialización apoyada por acción estatal porque ella se afina en una cultura común edificada por el Estado (nacionalismo) ya que la actividad industrial exige comunicarse entre los que ocupan distintas posiciones (capacidad que no existiría en sociedades agrarias estáticas) y para hacerlo necesitan una cultura compartida. Pero debe agregarse que el nacionalismo económico estatal en Venezuela no habría surgido de la ISI sino de la industria petrolera, que introdujo elementos como jornada de trabajo con horario fijo, subsidiariedad de mano de obra frente a maquinaria, relaciones patrono-obrero impersonales, disciplina y jerarquía, fragmentación y especialización de tareas, que exigen comunicación entre sus miembros y hacia afuera.

Mientras la población se desplazaba de áreas rurales a campos petroleros o ciudades y pueblos cercanos, cambiaba además su posición social con apoyo del Estado que, en especial después de 1959, extendió la educación pública. De esa forma, el nacionalismo económico venezolano se construyó en torno al petróleo, que rompió la estructura estática de su sociedad agraria y permitió la movilidad social, mientras el Estado desarrollaba una doctrina nacional como elemento político cohesivo. Para

comerciantes, artesanos, empleados públicos, militares, educadores y empresarios de las nuevas industrias, el petróleo representó la posibilidad de prosperar y asegurar su seguridad y movilidad social con ayuda de la educación pública. En la percepción general, el petróleo rompió la estructura anterior y generó expectativas de desarrollo (Cuervo 2010, 640).

Según Fontaine (2008), desde 1948 existió en Venezuela un nacionalismo económico moderado<sup>8</sup> que se convirtió en tercermundista con la fundación de la OPEP y las nacionalizaciones posteriores. Al horizonte nacional de la relación Estado-empresas extranjeras se agregó en los años sesenta una dimensión internacional en la que se asumió una identidad como nación petrolera que comparte intereses con otras similares. Al mismo tiempo, Venezuela confirmó sus características de petroestado. En ellos, los impuestos a empresas petroleras extranjeras o ingresos de empresas petroleras estatales constituyen el núcleo de los recursos antes gubernamentales sobre los que se apoya el desarrollo. Aumenta así su dependencia de la renta petrolera que tiene consecuencias políticas como la necesidad de maximizar la extracción de rentas para su distribución nacional mediante el gasto público porque, a medida que la sociedad se acostumbra a ese esquema distributivo, cualquier cambio en él puede desestabilizar el régimen político (Karl 1997 en Rabasa 2013, 40-42).

La nacionalización de 1976 representó la continuidad de un modelo económico dinamizado por los ingresos petroleros del Estado, que buscaba aglutinar a la población en torno a un proyecto nacional de desarrollo. Para los actores políticos, el objetivo del desarrollo económico era mantener la democracia recuperada en 1959, que les aseguraba la posibilidad de alcanzar el poder mediante elecciones, según la fórmula:

$$\text{Petróleo} + \frac{\text{desarrollo}}{\text{económico}} = \text{democracia} + \frac{\text{posibilidad de alcanzar el}}{\text{poder político}}$$

El discurso del presidente Pérez sobre nacionalización combina distintas aspiraciones: el gobierno llevaba a cabo “una revolución democrática y nacionalista” porque el petróleo representaba una herramienta

---

<sup>8</sup> El nacionalismo económico no implica que el Estado se convierte en empresario, ya que puede representar desplazamiento del capital extranjero por capital nacional privado o asociación Estado-capital extranjero, cuando la magnitud de la inversión o la necesidad de tecnología de punta e información actualizada lo requiere (Arbatli 2018).

de política internacional para crear “un nuevo orden internacional”; no era un acto hostil contra grandes compañías o países desarrollados, sino expresión de “madurez” nacional y dinamismo de la economía internacional, además de encarnar la aspiración popular “de que el petróleo sea venezolano” (Pérez 1975; Cuervo 2010, 643, 646). El discurso encarna el ideal de una solidaridad nacional alrededor del petróleo promovida por el Estado (Pagano 2003, 640), que puede resumirse en el lema “Democracia con Energía” que Pérez usó para llegar a la presidencia (“Sin democracia y sin energía” 2020). Con la nacionalización Venezuela alcanzó un equilibrio institucional diferente del previo –antes predominaba el poder basado en el *statu quo*; en el nuevo equilibrio, el poder se basaría en la riqueza petrolera y se expresaría en un nacionalismo económico estatal proactivo para satisfacer necesidades electorales y asegurar la permanencia de la democracia<sup>9</sup>.

Durante el proceso de nacionalización, la Agrupación de Orientación Petrolera (AGROPET), formada por gerentes venezolanos de empresas petroleras extranjeras, propuso que la empresa estatal a crearse estableciera una junta directiva de 8 o 9 miembros con experiencia en industria petrolera, racionalizara su estructura en 3 o 4 filiales, separara a la empresa del proceso político, creara un instituto de investigación y desarrollo y comenzara a explorar en la región del río Orinoco. Todas esas propuestas, diseminadas por AGROPET a la opinión pública mediante la prensa nacional, se incorporaron al contrato original al constituirse PDVSA (1975, llamada primero Petroven). La principal objeción a la nacionalización, según AGROPET y una encuesta en septiembre/octubre de 1974, era el potencial efecto negativo que tendría la interferencia política gubernamental en operaciones de la empresa (resultados de la encuesta en Coronel 1983, citados en Baena 1999). Otra objeción de AGROPET era que la nacionalización dejaba la comercialización internacional en manos de compañías extranjeras y hacía vulnerable a PDVSA (Baena 1999), lo que el proceso de adquisición de refinerías internacionales iniciado en 1983 buscaría solucionar (véase más adelante).

---

<sup>9</sup> Asegurar gobiernos democráticos en su entorno llevó también al gobierno venezolano a desarrollar una política regional activa en Centroamérica y el Caribe, que culminó con la creación del Grupo Contadora y la firma del Convenio Petrolero de San José entre Venezuela y México.

PDVSA se estableció como empresa comercial independiente financieramente del Estado [empresa pública de derecho privado], por lo cual sus filiales pagaban un *royalty* (regalía) o canon (16,66%), el impuesto sobre la renta (67,7%) y un gravamen sobre el valor fiscal de sus exportaciones (20% como máximo) (OMC 1996, 124). En 1993 se comenzó a eliminar el gravamen, que fue suprimido en 1996, pero desde 1994 pagó un 1% sobre su promedio de activos, deducible del impuesto sobre la renta. En 1992 se estimaba que PDVSA pagaba en total por impuestos cerca de 93,5%, porcentaje que en 1993 se redujo al 66% porque esa carga fiscal impedía mejorar la producción de la empresa y adaptar sus refinerías a nuevas normas ambientales (Mora y Espinasa 1994). Para el año 2000 el gobierno cobraba *royalty* (1/6 del ingreso de PDVSA a precios internacionales), impuesto sobre la renta (67% de las ganancias contables) y participaba en las ganancias de la empresa mediante dividendos<sup>10</sup>.

La nueva empresa incluyó a la CVP y a sucursales de empresas extranjeras en Venezuela que cambiaron de nombre y se agruparon en 4 filiales autónomas —Lagoven (antes Creole/Exxon), Maraven (Shell), Meneven (Gulf Oil) y Corpoven (CVP)—, bajo la supervisión de PDVSA (Pratt 2021, 111). Con el tiempo solo quedaron tres: Corpoven, Lagoven y Maraven, que se integraron verticalmente para encargarse de todas las actividades (exploración, producción, refinación, transporte y comercialización) (OMC 1996, 123). PDVSA fue al principio una estructura de coordinación, con mínimo personal, de un conglomerado que producía 2,4 MBD y siguió operando con sistemas y procedimientos previos (Espinasa 2006). Su carácter de empresa comercial sometida al derecho privado permitió que: 1) su gerencia estuviera aislada de los vaivenes políticos, fuera seleccionada en base al mérito y tuviera salarios más competitivos que los estatales; y 2) su presupuesto y gestión financiera no necesitaran aprobación gubernamental sino de su Asamblea de Accionistas, según normas del Código de Comercio venezolano (Espinasa 2006).

Pratt (2021, 105-107) considera que la rapidez con que las empresas extranjeras en los cuarenta aceptaron aumentar el pago de beneficios al Estado surgió de su experiencia negativa en México (expropiación de 1938) y las llevó a mejorar el reclutamiento de trabajadores locales y a promover su formación técnica y gerencial. En consecuencia, al momento

---

<sup>10</sup> La participación del gobierno en el superávit de la empresa cayó como tendencia hasta 1998 y aumentó desde 1999 (véase gráficos en Espinasa 2006).

de la nacionalización los gerentes venezolanos habían adquirido en buena medida el *ethos* empresarial de las compañías extranjeras, lo que se evidenció en su actuación en las primeras directivas de PDVSA. Sin embargo, su primer presidente, el general Rafael Alfonso Ravard, no estaba relacionado a las petroleras extranjeras y venía de ejercer el mismo cargo en la Corporación Venezolana de Guayana, responsable de nacionalizar la industria del hierro y acero en 1975 (Baena 1999, 68-69). Cáceres (2015, 312) atribuye a Ravard la implantación de los principios rectores de la filosofía empresarial de PDVSA: meritocracia, autofinanciamiento, apoliticismo, normalidad operativa y gerencia profesional.

Los principios rectores de la filosofía empresarial de PDVSA pueden considerarse elementos identitarios, en los que influyó el hecho que la empresa adoptó una forma jurídica diferente de la de otras empresas estatales venezolanas en su contrato inicial. Ese contrato le permitió mantener patrones de conducta interna de las empresas transnacionales privadas y establecer objetivos propios liberada de presiones electorales por obtener resultados rápidos, según Espinasa (2006), Economista Jefe de PDVSA entre 1992-1999. Fueron esos rasgos los que promovieron el desarrollo de una visión de la empresa entre su personal y directivos que, en tanto coincidía con la visión de nacionalismo económico del gobierno y contaba con apoyo de la opinión pública, no enfrentó oposición.

La coincidencia empresa-gobierno se manifestó en que, mientras la estructura inicial de PDVSA incorporaba gerentes venezolanos formados en empresas extranjeras, el gobierno reconocía que no estaba listo para manejar una industria de la envergadura de la petrolera. Para mantener su lugar en el mercado internacional, necesitaba asistencia técnica y acceso a mercados externos, que esas empresas podían proveerle (Pratt 2021, 109). Por ello, ofreció a las compañías extranjeras firmar contratos bianuales de asistencia técnica (especialmente en mercadeo) por montos de barril de petróleo que oscilaban entre 10 y 20 céntimos. Días después de la nacionalización, Exxon firmó un contrato con el gobierno venezolano para adquirir un promedio anual de 965.000 de barriles de crudo (Pratt 2021, 112).

Para Coronel (1983), miembro de su primera junta directiva, PDVSA se manejó sin interferencia política hasta 1979 cuando un nuevo gobierno estableció que el Ministerio de Energía debía aprobar el presupuesto anual de la compañía. Ese hecho contribuyó a su politización y marcó el comienzo del conflicto entre la cultura burocrática (basada en

objetivos políticos de corto plazo) y la cultura corporativa (basada en méritos, experiencia y objetivos de mediano y largo plazo) (Rousseau 2015). Esa tensión constante culminaría en 2003 con el triunfo de la primera sobre la segunda, que marca el final de la PDVSA original.

### **La internacionalización (1983-1991)**

Phillip (1999, 366) divide la estructura funcional de la industria petrolera venezolana desde la nacionalización en dos esferas —PDVSA produciría petróleo, generaría ingresos y pagaría impuestos al Estado, que tomaría decisiones políticas acerca de cómo usarlos. Ese funcionamiento fue posible en el auge petrolero, pero luego del auge Estado y empresa compitieron por el uso de los ingresos petroleros, al mismo tiempo que crecía el costo de subsidiar el precio de la gasolina en el mercado doméstico y las cuotas de la OPEP hacían que PDVSA produjera en 1988 menos que en 1981.

En general, el constante déficit fiscal después de 1981 afectó la capacidad de la empresa para realizar inversiones, mientras la dependencia gubernamental de los ingresos fiscales petroleros (que ya era de 65% en 1946) hacía que cualquier cambio en los precios del mercado internacional afectara los planes y programas de empresa y Estado (Sánchez 1998, 170). Esto último fue evidente en los ochenta porque medidas para racionalizar el uso de energía en países desarrollados, ampliar exploración y explotación en países productores y diversificar compras de consumidores intermedios hacia países no OPEP contribuyeron a bajar los precios internacionales junto a la limitación del consumo producida por la crisis de la deuda (Suarez 1984).

Sin embargo, en esa década, PDVSA adquirió perfil internacional al asociarse con la alemana Veba Oel (1983) e iniciar un proceso de compra de refinerías, aprovechando que en los ochenta había exceso de capacidad refinadora (y por ende de refinerías que perdían dinero) en Europa, de manera que existía un mercado favorable a los compradores (Baena 1997). En 1985 PDVSA arrendó la Refinería Isla (Curazao) y en 1986 adquirió una participación del 50 % en CITGO, subsidiaria de la *Southland Corporation* de Dallas (Texas) que incluye una refinería y numerosas estaciones de servicio. Ese mismo año adquirió 50% de *AB Nynas Petroleum*, filial de Axel Johnson con participación en refinerías de Suecia y Bélgica. En 1987 constituyó la *Champlin Refining*

*Company*, al comprar 50% de la propiedad de una refinería en Corpus Christie (Texas), a la que se agregaron terminales petroleras de PDVSA en Bonaire y Bahamas, para reforzar su capacidad de almacenamiento y, en 1990, constituyó *Bitor International Limited* (Londres) para comercializar un desarrollo tecnológico propio (la orimulsión) en Europa y Asia. En 1990 se convirtió en única propietaria de CITGO<sup>11</sup>

En ese proceso, el énfasis estuvo en adquirir capacidad de refinación internacional para exportar petróleo sin depender de compañías extranjeras y contrarrestar su falta de canales propios de distribución y mercadeo internacional. El objetivo se logró porque para 1995 PDVSA tenía la tercera capacidad de refinación internacional detrás de Royal Dutch y Exxon (Baena 1999). Pero un objetivo adicional de PDVSA era evitar que sus reservas financieras fueran víctimas de crecientes demandas fiscales del gobierno y luchas partidistas en el congreso (Baena 1999) después de la crisis de la deuda externa. Con respecto a esa motivación, en 1982 el gobierno ordenó la transferencia de 5.500 millones de dólares de las reservas de divisas que PDVSA tenía en el extranjero para reforzar las reservas internacionales del Banco Central (BCV) (OMC 1996, 124). La compra de activos en el exterior daba a la empresa la posibilidad de proteger parte de sus ganancias, en lo que puede haber incidido que un año antes el gobierno había obligado a otra empresa estatal, el Banco de los Trabajadores de Venezuela (BTV), a adquirir bonos gubernamentales que después el BCV se negó a pagar, lo que llevó al BTV a la quiebra en 1982.

La internacionalización de PDVSA restringía la capacidad del Estado para controlarla porque el establecimiento de empresas conjuntas (*joint ventures*) significaba que parte de sus decisiones serían tomadas en cooperación con actores externos, lo que originó un fuerte debate político antes de las elecciones de 1983. Aunque la Procuraduría General de la Nación dictaminó que la Ley de Nacionalización hacía innecesario solicitar permiso al Congreso para que PDVSA se asociara con empresas extranjeras (Baena 1997, 120), esa ley expresaba textualmente que se requería su consentimiento en sesión especial de las dos cámaras (Artículo 5, en Baena 1997, 62). Pero el debate cesó luego que en las elecciones los partidos mayoritarios (COPEI y AD) ganaron, respectivamente, el Poder Ejecutivo y la mayoría para controlar el Congreso y permitieron que

---

<sup>11</sup> PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. <https://economiamineraypetrolera.wordpress.com/2012/07/01/petroleos-de-venezuela-s-a-pdvsa-10/>.

PDVSA firmara el contrato con *Veba Oel*. Las negociaciones posteriores generaron menos controversia, por la necesidad de revertir la situación negativa de la industria petrolera para que el gobierno siguiera obteniendo recursos.

En la discusión política la cuestión de fondo era si una empresa estatal podía decidir objetivos y estrategias a mediano y largo plazo —lo que equivale a si tiene autonomía para fijarse objetivos propios— o si debía guiarse por objetivos y demandas del gobierno de turno. Esa cuestión no se resolvió de forma clara porque, pese a la literatura que considera que PDVSA consiguió imponer siempre sus objetivos corporativos (Mommer 1998), el arrendamiento de la Refinería Isla (Curazao) en 1985, por ejemplo, no fue decisión de la empresa sino del gobierno para evitar conflictos sociales en la isla vecina, si la refinería cerraba, que facilitaran el surgimiento de “otra Cuba” (Baena 1997, 204-205). Otra decisión política fue subsidiar el precio de la gasolina en el mercado doméstico, que Musacchio, Pineda y García (2015) consideran un problema común de empresas estatales latinoamericanas. En el caso de PDVSA, entre 1991 y 1993 la empresa suministró productos refinados de petróleo al mercado venezolano a precios regulados que en algunas oportunidades estuvieron por debajo del precio de producción (OMC 1996, 240).

A finales de los ochenta, PDVSA era una empresa integrada verticalmente en todas sus etapas y tenía una subsidiaria, Interven (1986), que administraba sus actividades internacionales y que en 1991 se dividió entre CITGO (Estados Unidos) y PDV-Europe (Europa) (Baena 1997, 207). También había aumentado su personal de empleados y obreros de casi 20.000 en los setenta a 40.000 y reorganizado su infraestructura productiva incorporando unidades de conversión profunda a sus refinerías para procesar crudos pesados y ampliado exploraciones costa afuera y en la Franja del Orinoco. Aumento de personal e infraestructura hicieron crecer sus gastos<sup>12</sup> de inversión, financiados parcialmente con los recursos extraordinarios que produjo una segunda escalada de precios internacionales de 1979 a 1982 (Espinasa 2006). Pero, al costo recurrente de personal y mantenimiento de infraestructura adquirida, se agregó en los noventa

---

<sup>12</sup> En 1993 PDVSA aprobó un presupuesto para la industria petrolera, petroquímica y carbonífera por Bs. 708.596 millones, de los cuales Bs. 306.706 millones correspondían a inversiones y Bs. 401.890 millones a costos y gastos y estos últimos eran casi Bs. 90.000 millones más que en el presupuesto de 1992 (Ponce 1993, 281).

que la economía venezolana estaba estancada y los campos y pozos petroleros viejos no producían al ritmo previo.

En esa coyuntura, Carlos A. Pérez fue electo presidente nuevamente en 1989 y el Plan de Acción (1990) de PDVSA propuso duplicar su capacidad de producción para llegar a 5 MBD en el 2000 (Espinasa, 2006). Aunque el gobierno aprobó rebajar el marco fiscal vigente para la empresa (Espinasa 2006), pronto surgieron opositores en dos frentes —políticos del partido de gobierno que apoyaban la posición de la OPEP (recortar la producción para aumentar el precio del petróleo) y tecno-burócratas (los llamados “IESA boys”, véase Rojas Duno 2021) que asesoraban al presidente en el programa de reformas y ajustes económicos (opuestos a dedicar recursos a PDVSA porque preferían atraer inversión privada) (Phillip 1999, 367). Phillip (1999, 368) atribuye el aislamiento político de Pérez después del primer golpe militar del movimiento bolivariano revolucionario (MBR) en 1992 a que los dos grupos de tecnócratas “modernizantes” de Venezuela —sus asesores neoliberales y los gerentes de PDVSA— estaban enfrentados entre sí.

En 1991, debido a la Guerra del Golfo, la OPEP permitió a Venezuela aumentar su producción y, a cambio, PDVSA aceptó la llegada de inversión privada (Phillip 1999, 368) para aumentar fuentes de financiamiento, acceder a tecnología para procesar crudos extrapesados de la Franja del Orinoco y ampliar su capacidad de ingeniería (Espinasa 2006)<sup>13</sup>. Sin embargo, el nombramiento de personalidades con posiciones divergentes respecto a internacionalización, Celestino Armas y Andrés Sosa Pietri, como ministro de Energía y Minas y presidente de PDVSA, respectivamente, dio al gobierno mayor capacidad decisoria en la empresa (Baena 1997, 228, 236). La dificultad de acordar posiciones acerca de demandas divergentes de la OPEP y Estados Unidos sobre producción petrolera durante la guerra del Golfo —la primera pedía limitarla para mantener precios altos y el segundo, aumentarla para asegurar el suministro luego de la salida de la producción de Irak e Irán del mercado internacional— culminó con la sustitución de Sosa Pietri. Su sucesor recibió instrucciones de limitar la expansión internacional y obtener más recur-

---

<sup>13</sup> Según Domingo et al. (1997), esto fue parte de una reestructuración de la industria petrolera internacional luego que en los ochenta se hizo notorio que las grandes empresas petroleras internacionales controlaban capital y tecnología, mientras las estatales poseían reservas petroleras, pero no contaban con capital y tecnología para explotarlas.

tos fiscales, lo que llevó a PDVSA a endeudarse (4.000 mil millones) entre 1989 y 1991 (Baena 1997, 228, 236). PDVSA no pudo autofinanciarse en los noventa porque al costo de mayor personal e infraestructura se agregaba que el pago del servicio de su deuda representaba un tercio de sus exportaciones. En esa situación, la asociación con empresas extranjeras fue una necesidad y no una opción (Domingo et al. 1997).

Frente a la carencia de fondos estatales para explotar el petróleo de la Franja del Orinoco<sup>14</sup>, el gobierno invitó a las empresas extranjeras a regresar a producir en Venezuela. PDVSA ofreció entonces permisos de exploración y explotación para 8 campos petroleros como parte de un plan de inversión de 60.000 mil millones de dólares que buscaba aumentar la producción en 500.000 barriles diarios a lo largo de 10 años (Sánchez 1998, 173). Varias empresas firmaron contratos por 35 años con el gobierno para extraer petróleo pesado y convertirlo en ligero en sus plantas refinadoras, en algunos casos en empresas conjuntas con PDVSA (Pratt 2021).

Según Baena (1997), a medida que una empresa estatal crece en tamaño y poder, resulta difícil para actores estatales y políticos controlarla, lo que no implica que no lo intenten y que sus esfuerzos no se hagan incluso más fuertes. A PDVSA, la internacionalización le hizo adquirir *know-how*, maximizar su autonomía y mantenerse relativamente aislada de las demandas fiscales del gobierno y políticas del Congreso (Baena 1999). Esto contribuyó a reforzar su autoimagen como empresa con un perfil propio entre el resto de las empresas estatales venezolanas, pero a finales de los noventa existían seis centros de toma de decisiones sobre PDVSA —su Junta Directiva, Poder Ejecutivo, Congreso, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Finanzas y Banco Central (Baena 1997, 110-111). Además, entre 1994 y 1998, PDVSA pasó de operar con filiales, que tenían distintas culturas operativas porque derivaban de distintas empresas extranjeras, a constituirse en unidades de negocios (exploración y explotación, distribución, etc.) integradas verticalmente, lo que generó fricciones internas (Cáceres 2015, 316)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Se estimaba que la franja contenía reservas de petróleo pesado por 250 mil millones de barriles (Pratt 2021).

<sup>15</sup> En 1997 las filiales originales dieron paso a tres empresas que integraron la Corporación PDVSA Petróleo y Gas: PDVSA Exploración y Producción; PDVSA Manufactura y Mercadeo y PDVSA Servicios (PDVSA. <https://economiamineraypetrolera.wordpress.com/2012/07/01/petroleos-de-venezuela-s-a-pdvsa-10/>).

### **El final (1992-2003)**

En 1992, dos intentos de golpes protagonizados por militares asociados al MBR iniciaron una etapa de incertidumbre que culminó en 1998 con la elección de uno de esos militares, Hugo Chávez, a la presidencia. En ese contexto, el gobierno redujo las inversiones de PDVSA en el extranjero y acordó la venta de sus participaciones en empresas extranjeras de refinación, lo que finalmente no se concretó. Ya en la década anterior la crisis de la deuda y la caída de los precios petroleros habían cuestionado teórica y políticamente el rol del Estado en la economía. Según Grindle (2000, 29-31), en un primer momento ese cuestionamiento pidió la disminución de la intervención estatal en la economía, pero luego se advirtió que la economía de mercado necesitaba un Estado que asegurara estabilidad macroeconómica, diseñara y aplicara regulaciones y mantuviera la infraestructura física e institucional (estado de derecho) (North, 1995), de modo que la reforma del Estado pasó a dirigirse en ese sentido. En paralelo, las organizaciones sociales demandaban mayor intervención estatal para solucionar los problemas creados por la crisis y las reformas económicas (fin de subsidios, etc.). Ambos grupos de demandas se enfrentaron políticamente en la elección presidencial de 1998.

La relación Estado-PDVSA desde su creación puede considerarse basada en la noción de “sembrar el petróleo” que, según Straka (2016, 78-79), era nacionalista, mientras el contrato original de PDVSA sería producto de una visión de la industria petrolera surgida en los años cuarenta —la de promover una burguesía venezolana para impulsar “la modernidad capitalista” y contrarrestar cualquier intento futuro de Venezuela por controlar esa industria. Esa visión Straka la atribuye a Nelson Rockefeller que habría facilitado un proceso de industrialización con la creación de las primeras empresas grandes venezolanas (Mavesa, Polar, etc.) con participación de capital extranjero. Pero una influencia más cercana en el tiempo para ese contrato fue la redemocratización de 1958 ya que asumió al Estado como motor económico —rasgo clave de los petroestados— y logró que el 60% de las empresas privadas que surgieron en esa etapa establecieron conexiones estatales. Después de la crisis de la deuda, la necesidad de vincularse al gobierno de turno para no desaparecer fue mayor. Esa asociación se quebró en 1994 cuando el gobierno de Rafael Caldera (COPEI, 1994-1999) se negó a salvar de la quiebra al Banco Latino porque había apoyado la reelección de Pérez y precipitó la

caída de otros 18 bancos. La incertidumbre económica posterior influyó también en la elección presidencial de 1998 (Straka 2016).

La experiencia de los años ochenta contribuyó a que en los noventa los directivos de PDVSA reconocieran la necesidad de trabajar en el ámbito político y acercarse al Poder Ejecutivo. De esa forma lograron incidir para que, cuando el ministro de Reforma Económica de la administración Caldera sugirió vender 10 % de PDVSA a los trabajadores petroleros para financiar un programa de despidos y jubilaciones anticipadas de empleados y obreros públicos, el presidente se opusiera (Phillip 1999, 371). Además, consiguieron que la posición de PDVSA favorable al aumento de la producción petrolera fuera adoptada por el gobierno<sup>16</sup> porque limitar la producción de petróleo sin discriminar entre mercado interno y externo hacía que mantener la gasolina subsidiada en el mercado doméstico —por temor a una reacción social negativa (OMC 1996, 138)— estimulara el consumo mientras las limitaciones externas afectaban los ingresos fiscales por exportaciones. Si ello repercutió negativamente en planes y programas de la empresa y del Estado, que enfrentaba menores ingresos fiscales y aumento del costo del consumo interno (OMC 1996, 125), significó también un quiebre en la visión de sí misma que PDVSA había desarrollado desde su creación —su aislamiento político había terminado.

Cáceres (2015, 316) resume la situación de la empresa diciendo que PDVSA llegó al final del siglo 20 en medio de un proceso de apertura petrolera, sufriendo simultáneamente una reorganización interna y un reajuste de sus principios rectores (elementos identitarios) porque sus directivos abandonaron el apoliticismo inicial y la conversión de sus reservas en reservas internacionales del Estado en 1982 afectó su capacidad de autofinanciamiento. En paralelo, actores políticos y opinión pública se dividían en visiones opuestas acerca de la relación de la empresa con el Estado. En síntesis, mientras surgían cuestionamientos internos y disminuían las ventajas competitivas de la empresa, PDVSA enfrentaba un contexto político conflictivo.

Si la nacionalización de 1976 mantuvo prácticas gerenciales de las empresas extranjeras y aceptó la necesidad de incorporar capital extranjero para lograrlo, el gobierno que ganó las elecciones en 1998

---

<sup>16</sup> En varios años de la década de los noventa la producción de PDVSA superó la cuota de la OPEP (OMC 1996, 126)

tenía una visión de nacionalismo económico radicalmente diferente (Straka 2016, 80). Desde 1995, había discrepancias entre el Ministerio de Hacienda, que buscaba aumentar la contribución de PDVSA al fisco para financiar el déficit estatal, y la empresa, que trataba de mantener inversiones y no comprometer su producción. Pero, según Espinasa (2006), desde 1998, el colapso de PDVSA fue auspiciado por el nuevo gobierno, que buscaba convertirla en máquina de generar recursos para sus programas sociales y políticos.

De acuerdo con Mares y Altamirano (2007, 44-45), todos los gobiernos venezolanos desde 1943 intentaron usar los recursos petroleros para financiar planes de desarrollo y programas sociales, mientras desde 1976 los directivos de PDVSA intentaron manejarla como una empresa eficiente considerando que así generaba más recursos y beneficios a la nación. Para esos autores, el cambio clave después de 1998 fue la ley petrolera de 2001 establecida por la coalición cívico-militar que llegó al poder. Aunque se mantuvo la centralidad del petróleo, la fórmula:

$$\text{petróleo} + \frac{\text{desarrollo}}{\text{económico}} = \text{democracia} + \frac{\text{posibilidad de alcanzar el}}{\text{poder político}}$$

se convirtió en

$$\text{petróleo} + \text{poder político} = \frac{\text{posibilidad de difundir políticas}}{\text{radicales interna y externamente}}$$

En la nueva fórmula, desarrollo económico y democracia dejaron de ser objetivos, lo que determinó, por un lado, que cambiara la retórica del nacionalismo económico y, por otra, que el Poder Ejecutivo concentrara la actividad petrolera en sí mismo, sacando los recursos fiscales de PDVSA del control del Congreso para ponerlos a su servicio. El artículo 24 de la ley de 2001 da al Ejecutivo la potestad de decidir qué empresas privadas (nacionales o extranjeras) pueden realizar actividades petroleras al pasar las negociaciones de PDVSA al Ministerio de Energía y Petróleo (Cuervo 2010, 662, 670). Luego la ley de nacionalización de hidrocarburos (2006) no menciona a PDVSA y señala que el Ejecutivo podrá crear empresas estatales (que pueden ser más de una, artículo 29) para realizar actividades petroleras y gasíferas (artículo 27) (Cuervo 2010, 672).

La ley petrolera de 2001 y una nueva acta de constitución y estatutos para PDVSA (2002) reservaron las actividades petroleras al Estado y

las funciones de supervisar el sector, su comercio y operaciones productivas al ministro de Energía nombrado por el presidente. Esa relación directa Poder Ejecutivo —PDVSA facilitó que el Ejecutivo trasladara el financiamiento de sus programas sociales (misiones) a la empresa y los sacara del control presupuestario del Congreso. Antes de 2001, la empresa financiaba programas estatales agrarios, industriales, culturales y sociales que para 1997 alcanzaban \$ 77,4 millones (Mares y Altamirano 2007, 40), pero en 2005 PDVSA financiaba todos los programas sociales gubernamentales por un monto de \$ 6,2 miles de millones (Mares y Altamirano 2007, 46).

Al mismo tiempo, la ley de 2001 aumentó el pago de *royalties* de 16,6 % hasta 33 % y estableció la necesidad de que las nuevas empresas conjuntas tuvieran propiedad estatal mayoritaria (Bull y Rosales 2020), lo que luego se extendió a las establecidas previamente. Según Mares y Altamirano (2007, 24-26) el aumento del *royalty* pagado por la empresa recién aumentó los ingresos del Estado a finales de 2003, cuando se duplicaron los precios internacionales del petróleo y se inició un nuevo auge exportador petrolero. Pero, mientras se aumentaba el *royalty*, que va directamente al Poder Ejecutivo, se disminuyó el aporte de PDVSA por impuesto a la renta (de 67% a 50 %), que va al fisco nacional, aunque según cálculos de esos autores los ingresos por impuesto a la renta hubieran sido mayores que los producidos por el *royalty*<sup>17</sup>. En resumen, PDVSA empezó a contribuir menos dinero al tesoro público y más a programas sociales administrados por el presidente y su partido (Mares y Altamirano 2007, 27).

Al control administrativo y financiero de PDVSA por el Ejecutivo se añadió el control político. Sucesivos nombramientos de presidentes sin experiencia en la industria petrolera y despidos y prejubilaciones de directivos provocaron una huelga de la empresa (abril de 2002) que originó manifestaciones a favor y en contra, con saldo de 17 muertos y la salida del presidente cuando los mandos militares se negaron a reprimirlas. Otro grupo militar restauró a Chávez en el gobierno, pero los cambios en PDVSA provocaron una segunda huelga (diciembre de 2002-enero de 2003), que paralizó producción, distribución y exportación de petróleo. En ese momento adquirió notoriedad un grupo formado en la empresa con respaldo de academias científicas, universidades y sectores de clase media, Gente del Petróleo, que rechazaba la utilización del petróleo como

---

<sup>17</sup> Cuando el presidente de PDVSA nombrado por el gobierno, General Guaicaipuro Lameda, objetó el aumento del *royalty*, fue destituido.

arma política para proyectar regional e internacionalmente al gobierno. Juan Fernández (2019), uno de sus fundadores, le atribuye el objetivo de “salir a la calle a defender nuestros principios y valores”, en clara referencia a la existencia de elementos identitarios en la empresa. La reacción gubernamental fue despedir a más de 18. 000 trabajadores y directivos de la empresa, que el gobierno justificó diciendo (Chávez citado en Pratt 2021) que antes PDVSA se manejaba como una multinacional, “con criterios que no consideraban nuestra realidad social. Ahora es una compañía nacional que nos permite, por primera vez, implementar nuestro plan.”

El control político directo de PDVSA facilitó que el gobierno estableciera un ambicioso programa de misiones sociales, aumentara la importación de bienes de consumo y favoreciera con subsidios petroleros a gobiernos aliados (Bull y Rosales 2020). Mientras tanto en PDVSA, según Espinasa (2006), se observaba disminución de producción, número de talleres activos y necesidad de volver a llamar a empresas internacionales (ahora rusas, chinas, iraníes) para explorar y explotar petróleo y gas en la Franja del Orinoco.

En 2003, PDVSA dejó de proveer información a la *US Securities and Exchange Commission*, lo que Mares y Altamirano (2007, 14) consideran el punto de ruptura entre la vieja y la “nueva” PDVSA. Agregan también datos como caída de producción petrolera de 1998 a 2005 (de 4,1 a 3,3 MBD), masiva pérdida de personal después de la segunda huelga petrolera (2002/2003), reducción en 32 % de ingresos fiscales del Estado (aunque compensada por el alza de precios internacionales del petróleo entre 2003-2008) y en 31 %, de exportaciones petroleras (Mares y Altamirano 2007, 16, 18, 21, 33). PDVSA nunca recuperó el nivel de producción de los años noventa que permaneció en alrededor de 3 MBD durante la mayor parte del gobierno de Chávez (1999-2012). Esos desarrollos negativos son especialmente notorios porque, si los noventa fueron años de precios internacionales bajos, la primera década de este siglo fue época de precios altos para el petróleo (Bull y Rosales 2020)<sup>18</sup>.

Si la filosofía de PDVSA antes de 1999 era expandir su producción aun en etapas de precios bajos, el nuevo gobierno colocó la defensa de recursos fiscales (renta petrolera) por encima de la producción (Urbaneja 2013 en Bull y Rosales 2020, 114). En otras palabras,

---

<sup>18</sup> Sobre la situación de la industria petrolera venezolana en la segunda década del siglo 21 véase Hernández y Monaldi (2016).

desde 1999, y ya sin controles desde 2003, PDVSA dejó de actuar como empresa productora y pasó a convertirse en instrumento para generar renta, agudizando los rasgos de Venezuela como petroestado. Pero no se alteró un rasgo característico del comportamiento del Estado venezolano: su preferencia por la mayor ganancia posible a corto plazo. Según Rousseau (2017, 636-637), en Venezuela el petróleo fue siempre enfocado por el gobierno desde una dimensión económica —“cobrar los impuestos más altos posibles”— porque los recursos petroleros se consideraban productores de renta y no, “un bien patrimonial que debía protegerse para evitar que la nación lo perdiera...”

Fontaine (2007, 12-13) llama “neo-nacionalismo” al nacionalismo económico radical que el gobierno venezolano adoptó en 2001 e Isbell (2007) lo caracteriza diciendo que la influencia de factores externos (demanda china, precios internacionales altos) llevó al nuevo gobierno a usar el petróleo para favorecer a sus seguidores y financiar sus proyectos políticos internacionales, descuidando exigencias del desarrollo nacional (como la infraestructura física petrolera). Pero también su desconfianza en PDVSA puede haber influido en el abandono por el gobierno de la orimulsión, tecnología desarrollada por INTEVEP-PDVSA para procesar petróleo extrapesado de la Franja del Orinoco. Según Mommer, asesor del gobierno de Chávez (2004), resultaba más costoso convertir petróleo extrapesado con orimulsión que con otros sistemas y eso recortaba los aportes fiscales. Sin embargo, Al Shereidah (en Mavarez 2018) considera que, al eliminar el uso de la orimulsión, el gobierno no tuvo en cuenta que las compañías rusas, chinas e indias que ingresaban a Venezuela no tenían experiencia tecnológica para procesar petróleo extrapesado y, si la orimulsión no era competitiva internacionalmente, se hubiera podido emplear para producir energía eléctrica para el mercado doméstico.

Puede agregarse que, si la nacionalización de 1976 fue inspirada por un nacionalismo económico que buscaba “una revolución democrática y nacionalista”, el nacionalismo económico post-1998 elimina la referencia a democracia y enfatiza lo nacional, pero restringiéndolo a objetivos políticos específicos del nuevo gobierno (socialismo del siglo 21). De esta manera, nuestro estudio de caso ejemplifica que el nacionalismo económico puede contener distintas concepciones ideológicas a lo largo de la historia de un estado nación. Asimismo, la relación entre nacionalismo e ideología se exagera en coyunturas particulares en las que abundan cambios políticos y económicos simultáneos (Pickel 2003, 117).

Si ese nacionalismo se presenta discursivamente como rechazo del neoliberalismo, como lo hace el gobierno venezolano desde 1998, para Pickel (2003, 121) sigue siendo un mecanismo o instrumento político para obtener legitimación interna y/o mayor integración con aliados potenciales, es decir que su motivación es política.

## **Discusión y Conclusiones**

El factor que complejizó la historia de PDVSA desde 1976 fue su doble rol como procesadora de petróleo que opera en el mercado nacional e internacional y como empresa responsable de generar recursos al Estado. El conflicto entre esos roles estuvo latente en etapas de auge y se activó en las de precios bajos. En ese sentido, la experiencia de PDVSA coincide con el estudio del James A. Baker Institute (2007), según el cual, si las empresas estatales deben cumplir objetivos no económicos, no pueden satisfacer necesidades de eficiencia técnica ni producir como una empresa privada, lo que crea problemas a la empresa, al Estado y al desarrollo económico de las naciones petroleras. En el caso venezolano, Espinasa (2006, s/p) lo resume diciendo que, después de la nacionalización, la tensión entre el principal (gobierno) y el agente (PDVSA) se trasladó al interior del Estado venezolano y, luego de 1999, se resolvió a favor del gobierno que asumió “la distribución discrecional del ingreso petrolero y de la producción” y eliminó “la independencia y autonomía gerencial” de la empresa.

La relación entre una empresa estatal y el Estado resulta compleja porque el segundo debe elegir entre mantener un control rígido de la compañía o una relación laxa, con la cual puede obtener eventualmente más recursos, pero no en el momento exacto en que sus objetivos políticos los necesitan. Múltiples objetivos contradictorios pueden dar a la empresa mayor libertad y llevarla a posponer los del gobierno, mientras conservan su acceso privilegiado a recursos financieros del Estado y posición monopólica en el mercado doméstico (James A. Baker Institute 2007, 208). Sin embargo, agreguemos que, cuando el Estado atraviesa condiciones negativas, la empresa no tiene libertad para elegir opciones que permitan mantener producción o inversiones, por ejemplo.

Si miramos a PDVSA desde la perspectiva del nacionalismo económico, factores como la creación de la OPEP, el shock petrolero de 1973, el proceso de nacionalización y el segundo auge petrolero (2003-2008) adquieren relevancia. La creación de la OPEP buscaba asegurar el control

de los países productores de petróleo sobre el precio del producto en el mercado internacional; el shock permitió verificar que las decisiones de producción y exportación de esos países afectaban el mercado internacional y facilitó la decisión de obtener control total sobre ese recurso y sus ganancias mediante la nacionalización. Se constituyó entonces un nacionalismo económico en el cual coincidieron principal y agente, que obtuvo apoyo en la opinión pública porque en el discurso estuvo asociado a la democracia y el desarrollo.

El nacionalismo económico en relación con las empresas petroleras se manifiesta como nacionalismo de los recursos, entendido como la tendencia de los gobiernos a asumir control directo de sus recursos no renovables o a obtener mayor participación en sus ganancias. Para Stevens (2009, 183) a principios del siglo 21, una combinación de desencanto con la globalización, alza de precios petroleros y preocupación medioambiental profundizaron tendencias del nacionalismo de recursos en gobiernos populistas. El interés de empresas estatales chinas, indias y rusas, que buscan asegurar su suministro negociando con países productores y sustituir a las multinacionales (Monaldi 2010), incentivó ese nacionalismo. Stevens (2009) lo considera un fenómeno cíclico donde influyen factores exógenos (precio internacional e ideología sobre rol del Estado en la economía) y endógenos (relación Estado-empresa, reservas petroleras, etc.) hasta que el ciclo de auge termina bajando los precios y produce un nuevo equilibrio del mercado petrolero internacional. En Venezuela, el ciclo de auge habría alentado el control directo de PDVSA por el Ejecutivo y la legislación de 2001 y 2006, pero el ciclo de baja no es suficiente para explicar el fracaso posterior de la política petrolera.

Otra interpretación indica que los gobiernos buscan distintos objetivos mediante el nacionalismo de recursos —mostrar fuerza y desplazar a rivales internacionales (Rusia), maximizar rentabilidad (Brasil), propagar una ideología (Venezuela), financiar objetivos políticos a corto plazo (Argentina), entre otros, pero su resultado dependerá “de cuan bien se reglamente una compañía petrolera más que de la propiedad de los recursos” (Gardner 2013). Adicionalmente, Mabro (2007, 2) plantea que el nacionalismo petrolero de la década del 2000 es “un nuevo fenómeno, similar en algunos aspectos a episodios anteriores, pero distinto en otros”. Según ese autor, las nacionalizaciones petroleras de los setenta fueron impulsadas por interés en adquirir independencia económica nacional y se basaban en la desconfianza de empresas extranjeras, importancia del petróleo en

la economía y descontento por la falta de desarrollo de los países productores. En la década del 2000, la “nacionalización” en Venezuela y Bolivia consistió en renegociar contratos de exploración/explotación o exportación, basándose en considerar insatisfactorios los contratos firmados por gobiernos anteriores con petroleras extranjeras (Mabro 2007, 6). Pero también jugó un rol el radicalismo político de esos gobiernos porque los hizo preferir firmar nuevos contratos con empresas estatales de gobiernos políticamente afines. Según Rousseau (2015), el gobierno posterior a 1998 manifestó una actitud pragmática al mantener la apertura petrolera, pero ideologizada porque prefirió negociar con compañías de ciertos países y cambió a directivos de PDVSA por personal político leal al gobierno.

Para nuestro análisis interesa la noción según la cual el resultado del nacionalismo económico petrolero no depende solo de que el Estado tenga la propiedad de esos recursos sino de cómo se reglamente a la empresa estatal que los explota (Gardner 2013). En Venezuela desde 2001 el control directo de PDVSA y su conversión en herramienta generadora de recursos financieros para programas del Ejecutivo afectó su función productiva al reducir sus recursos para realizar nuevas inversiones. Fontaine (2007, 12-13) afirma además que el “neo-nacionalismo” del gobierno de Chávez encontró limitaciones que impidieron su éxito porque PDVSA quedó desmantelada después del despido masivo de personal que siguió al segundo paro petrolero. A ello se agrega que Mabro (2007, 8) duda que PDVSA hubiera podido reemplazar a las compañías extranjeras (de países desarrollados en los noventa y de economías emergentes, en los años 2000) en la transformación de los crudos pesados y extrapesados de la Franja del Orinoco en productos ligeros derivados del petróleo después del abandono de la orimulsión. En conjunto, esos factores disminuyeron la capacidad de PDVSA y contribuyen a explicar el fracaso del nacionalismo económico petrolero de Venezuela desde principios del siglo 21.

Si se acepta además que la empresa no es solo un mecanismo con la función de producir sino también una organización jerárquica con funciones de gobernabilidad interna (Williamson), desde una visión institucionalista ello implica que más allá de la relación principal-agente la empresa tiene vida propia, desarrolla autonomía en sus relaciones internas y puede internalizar una visión especial acerca de sus objetivos económicos, sociales y políticos. Esa visión se asimila al concepto de una “identidad”, que debe entenderse para comprender su relación con el Estado (García-Gárnica y Taboada 2012, 20). Si bien la presente investigación

no alcanza a corroborar si en PDVSA existía una identidad propia, se observa la presencia de elementos identitarios en testimonios de algunos de sus miembros (Coronel, Espinasa, Fernández), en la conformación de AGROPET y Gente del Petróleo y en la motivación central que ambos grupos plantean —mantener a la empresa estatal al margen de las luchas políticas nacionales para cumplir mejor sus funciones. Este aspecto contribuye a explicar de qué forma los cambios en la institucionalidad del contexto venezolano a principios del siglo 21 —modificación de derecho de propiedad, normas y leyes del juego económico y político— incidieron para que la relación principal-agente se rompiera. Puede decirse que, en ese momento, PDVSA dejó de existir porque desapareció la identidad forjada desde su contrato original, mientras se establecía un nuevo contrato en el que el principal se aseguraba el control sobre beneficios y actividades del agente. Un aspecto interesante, que necesita más investigación, es si la existencia de una identidad corporativa de PDVSA, que le otorgó estabilidad y permanencia a lo largo del tiempo, contribuyó a hacerla resistente al cambio y a perder capacidad de adaptarse (como plantea Fleck 2007).

Nuestra investigación corrobora que para analizar la relación empresa estatal-Estado resulta útil la combinación de enfoques del institucionalismo que estudian distintas dimensiones de su relación (Schmidt 2010). En PDVSA, la dimensión histórica es observable en las ventajas que acumuló o perdió en cada una de sus etapas a medida que Estado y empresa buscaban racionalmente alcanzar sus propios intereses y tomaban decisiones que influyeron sobre las siguientes. La formación y mantención de elementos identitarios (filosofía empresarial, visión especial de sí misma) y la influencia de factores del contexto, en especial del nacionalismo económico, contribuyeron a que las ideas de los actores se expresaran en políticas y programas de gobierno y, en PDVSA, en esfuerzos por llegar a la opinión pública (discurso de AGROPET, por ejemplo). Debe distinguirse además entre cambios en el principal —decisión gubernamental de poner a PDVSA bajo control del Ministerio de Energía— y cambios en el agente —decisión de sus directivos de salir a la palestra política para defender sus posiciones en los años noventa. Este último cambio se relacionó con la percepción racional de la existencia de un entorno negativo para PDVSA, pero como afectaba elementos identitarios de la empresa pueden haber existido divisiones internas a favor o en contra de esa decisión, similares a las que Pacheco (2018) describe en esos años por la decisión de fusionar sus tres filiales operadoras en una sola.

Resumiendo, el análisis histórico-económico de una empresa estatal se diferencia del de una empresa privada porque, aunque en esta hay diferenciación entre principal y agente, asimetrías de información y poder e influencia del contexto sociopolítico, el Estado posee objetivos y funciones que crean presiones adicionales para sus empresas y son interpretadas de forma diferente por distintos gobiernos. En las empresas estatales petroleras, existen igualmente presiones derivadas de su dependencia de mercado internacional y tecnología de punta para aumentar o mantener la producción por tratarse de la explotación de un recurso natural no renovable que genera importantes recursos fiscales. Asimismo, su impacto en el ámbito nacional suele ser mayor que el de otras empresas estatales, lo que hace que los gobiernos estén más interesados en intervenir en ellas.

En conclusión, si la experiencia histórica de PDVSA en su relación con el Estado venezolano se ajusta a tendencias del mercado internacional (auge y caída de precios petroleros, crisis de la deuda) y a acontecimientos nacionales (luchas partidistas, golpes militares, quiebras bancarias, etc.), esas tendencias y esos acontecimientos afectaron también a las empresas privadas venezolanas. Una de las principales diferencias entre la experiencia de PDVSA y la de las empresas privadas es que la relación asimétrica entre principal y agente fue afectada por la forma en que los gobiernos de turno asumieron el rol del Estado en la economía, según sus visiones de nacionalismo económico. Por lo tanto, el nacionalismo económico constituye un elemento crucial del entorno de una empresa estatal petrolera. Cuando a ese entorno se añade que en su trayectoria la empresa desarrolló elementos de una identidad propia, su permanencia pasó a depender de su mayor o menor capacidad de adaptar esos elementos a la visión del gobierno o de convencer a este de aceptar y mantener el contrato original de la empresa. En el caso de PDVSA, luego de una primera etapa de coincidencia en sus visiones del lugar de la empresa en el desarrollo y la democracia, roces y enfrentamientos Estado-empresa no alteraron drásticamente la coexistencia entre ambos. Si a principios del siglo 21 la empresa establecida en el contrato original de 1976 desapareció, a ello pueden haber contribuido los cambios en su organización interna (reestructuración de filiales, etc.) que debilitaron su cohesión como grupo, o que su proceso de institucionalización la había dotado de elementos identitarios fuertes que le impidieron adaptarse a las demandas del nuevo gobierno. Lo que es innegable es que un cambio importante provino del entorno y fue la drástica alteración de la visión de nacionalismo económico del gobierno.

## Bibliografía

Arbatli, Ekim. 2018. «Resource nationalism revisited: A new conceptualization in light of changing actors and strategies in the oil industry». *Energy Research and Social Science* 40: 101-108. DOI: 10.1016/j.erss.2017.11.030

Baena, Cesar. 1997. «The politics of oil in Venezuela: a decision-making analysis of PDVSA's internationalisation policy». Tesis Doctoral. London School of Economics and Political Science, Department of Government. <http://etheses.lse.ac.uk/2228/1/U615175.pdf> (consultado: 12 de diciembre de 2021).

Baena, Cesar. 1999. *The policy process in a petrostate. An Analysis of PDVSA's Internationalisation Strategy*. Abingdon: Routledge. Acceso el 24 de noviembre de 2021. [https://books.google.ca/books?id=AziDDwAAQBAJ&pg=PT94&lpg=PT94&dq=Diez+a%C3%B1os+de+la+industria+petrolera+nacional+1976-1985+\(1986\).&source=bl&ots=o92I8AW\\_g0&sig=ACfU3U13rFBnWRTn3sqhayFUy1WvydhAEQ&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewi31Nzh89L0AhVjJjQIHdtbAE8Q6AF6BAGbEAM#v=onepage&q=Diez%20a%C3%B1os%20de%20la%20industria%20petrolera%20nacional%201976-1985%20\(1986\).&f=false](https://books.google.ca/books?id=AziDDwAAQBAJ&pg=PT94&lpg=PT94&dq=Diez+a%C3%B1os+de+la+industria+petrolera+nacional+1976-1985+(1986).&source=bl&ots=o92I8AW_g0&sig=ACfU3U13rFBnWRTn3sqhayFUy1WvydhAEQ&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewi31Nzh89L0AhVjJjQIHdtbAE8Q6AF6BAGbEAM#v=onepage&q=Diez%20a%C3%B1os%20de%20la%20industria%20petrolera%20nacional%201976-1985%20(1986).&f=false)

Brismat, Nivia Marina. 2014. «Instituciones: Una mirada conceptual a su historia», *Revista Científica Guillermo de Ockham* (Cali, Universidad de San Buenaventura) 12 (2): 31-40.

Bull, Benedicte y Antulio Rosales. 2020. «Into the shadows: sanctions, rentierism, and economic informalization in Venezuela», *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 109, 107-133.

Cáceres, Alejandro. 2015. «De las concesiones petroleras a la 'nueva PDVSA': Cien años de industria petrolera». En *La Nación Petrolera: Venezuela 1914-2014*, editado por Tomás Straka, 301-317. Caracas: Universidad Metropolitana-Academia Nacional de la Historia.

Coriat, Benjamin y Oliver Weinstein. 2017. *Entre neoclásicos y heterodoxos. Nuevas teorías de la empresa*. Carapachay, Provincia de Buenos Aires, Lenguaje Claro (reimpresión).

Coronel, Gustavo. 1983. *The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry: From Technocratic Success to Political Failure*. Lexington, MA: D.C. Heath.

Cuervo, Luis E. 2010. «The uncertain fate of Venezuela's black pearl: the petrostate and its ambiguous gas and oil legislation». *Houston Journal of International Law* 32 (3): 637-693. Acceso el 12 de diciembre de 2021. <https://www.joneswalker.com/en/insights/the-uncertain-fate-of-venezuelas-black-pearl-the-petrostate-and-its-ambiguous-oil-and-gas-legislation.html>.

Domingo, Carlos, María Fargier, Jesús Mora Contreras, Vicente Ramírez, Andrés Rojas y Giorgio Tonella. 1997. «La apertura petrolera: un intento de explicación dentro del capitalismo rentístico venezolano», *Revista Brasileira de Energía* 6 (1): 1-13.

Espinasa, Ramón. 2006. «El auge y colapso de Pdvsa a treinta años de la nacionalización». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 12 (1): 147-182. Acceso el 3 de enero de 2022. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S131564112006000100010&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131564112006000100010&lng=es&tlng=es).

Fernández, Juan. 2019. «Gente del Petróleo», *Energy, Strategic Planning & Business Management*, 18 de julio de 2019. Acceso el 22 de agosto de 2022. <https://es.linkedin.com/pulse/gente-del-petr%C3%B3leo-juan-fernandez-juan-fernandez>.

Fleck, Denise. 2007. «Institutionalization and Organizational Long-term Success», *Brazilian Administration Review* 4 (2): 64-80.

Fontaine, Guillaume. 2008. «Neonacionalismo petrolero en los Andes». *Observatorio Socioambiental Working Paper* 4 (febrero).

Fronjosa Lasalle, Ernesto. 2018. *Auge y caída de un petroestado: La historia de la industria petrolera en Venezuela*. Caracas: Universidad Metropolitana.

Garavini, Giuliano. 2015. «From Boumediensomics to Reaganomics: Algeria, OPEC, and the International Struggle for Economic Equality». *Humanity* 6 (1): 79-92.

García Garnica, Alejandro. 2005. «Nuevo Institucionalismo versus Neo-Institucionalismo Económico: Dos perspectivas diferentes de ver la empresa (Oliver Williamson vs Bart Nooteboom)», *Economía y Sociedad* (Michoacán) Año 10 No. 15: 17-30.

García-Gárnica, Alejandro y Eunice L. Taboada Ibarra. 2012. «Teoría de la empresa: Las propuestas de Coase, Alchian y Demsetz, Williamson, Penrose y Nooteboom», *Economía: Teoría y Práctica, Nueva Época*, 36: 9-42.

Gardner, David. 2013. «Financial Times: Distintos tipos de nacionalismo petrolero», *El Financiero* (México). Acceso el 9 de febrero de 2022. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/financial-times-distintos-tipos-de-nacionalismo-petrolero/>.

Grindle, Merilee. 2000. «The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America». En *Social Development in Latin America: the politics of reform*, editado por Joseph Tulchin y Allison Garland, 17-52. Boulder, Colorado: Lynn Rienner.

Hernández, Igor y Francisco Monaldi. 2016. «Weathering Collapse: An assessment of the financial and operational situation of the Venezuelan oil industry». *Center for International Development (CID-Harvard University) Working Paper 327*, November.

Isbell, Paul. 2007. «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético», *Análisis del Real Instituto Elcano*. Acceso el 15 de diciembre de 2021. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hugo-chavez-y-el-futuro-del-petroleo-venezolano-i-el-resurgimiento-del-nacionalismo-energetico-ari/>.

James A. Baker III Institute for Public Policy. 2007. «The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets». *Baker Institute Policy Report 35*. Rice University. Acceso el 10 de diciembre de 2021. <http://www.bakerinstitute.org/research/baker-institute-policy-report-35-the-changing-role-of-national-oil-companies-in-international-energy/>.

Keohane, Robert. 1998. «International Institutions: Two Approaches». *International Studies Quarterly*, 32 (4): 379–396.

Lewis, Colin M. 2003. «States and Markets in Latin America: the political economy of economic interventionism». Ponencia en GEHN Conference, Bankside, London. Acceso el 10 de diciembre de 2021. <http://eprints.lse.ac.uk/22483/1/wp09.pdf>.

Mabro, Robert. 2007. «El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética». *Análisis del Real Instituto Elcano* 114/2007. Acceso el 17 de octubre de 2021. <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/1230/1/ARI-114-2007-E.pdf>.

Mares, David y Nelson Altamirano. 2007. «Venezuela's PDVSA and world energy market: Corporate strategies and political factors determining its behaviour and influence» *Oil Policy Report, Case Studies* (James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University). Acceso

el 10 de diciembre de 2021. [https://www.bakerinstitute.org/media/files/page/9c4eb216/noc\\_pdvsa\\_mares\\_altamirano.pdf](https://www.bakerinstitute.org/media/files/page/9c4eb216/noc_pdvsa_mares_altamirano.pdf).

Martínez, Ibsen. 2016. «Una idea tejana repensada en Venezuela». *El Nacional* (Caracas). <https://runrun.es/opinion/260718/una-idea-tejana-repensada-en-venezuela-por-ibsen-martinez/>.

Mavarez Laguna, Marbelys. 2018. «Al Shereidah: Fue un error prescindir de la orimulsión», *El Universal* (Caracas). Acceso el 21 de enero de 2022. <https://www.eluniversal.com/economia/24895/al-shereidah-fue-un-error-prescindir-de-la-orimulsion>.

McCook, Stuart. 1998. «Plantas, petróleo y progreso: las ciencias agrícolas y las ideologías del desarrollo en la época de Juan Vicente Gómez (1908-1935)». *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 14(1): 67-88.

Mommer, Bernard. 1998. «The New Governance of Venezuelan Oil». WPM 23. Oxford Institute for Energy Studies.

Mommer, Bernard. «La Orimulsión: Verdades científicas y mentiras políticas», *Interciencia* 29 (1), (2004): 11-12.

Monaldi, Francisco. 2010. «La economía política del petróleo y el gas en América Latina». *Working Paper 9 (Plataforma Democrática)*. Acceso el 11 de diciembre de 2021. <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/La%20Economia%20Politica%20Del%20Petroleo%20y%20El%20Gas%20En%20America%20Latina.pdf>.

Mora Contreras, Jesús y Ramón Espinasa. 1994. « Les entreprises publiques des pays producteurs: les trois grandes stratégies de PDVSA », *Revue de l'Énergie* 456, 87-94.

Musacchio Aldo, Emilio Pineda Ayerbe y Gustavo García. 2015. «State-Owned Enterprise Reform in Latin America Issues and Possible Solutions». Discussion Paper IDB – DP- 401. Acceso el 23 de octubre de 2021. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/State-Owned-Enterprise-Reform-in-Latin-America-Issues-and-Possible-Solutions.pdf>.

Nicholson, Stace y Kishore G. Kulkarni. 2009-2010. «Analysis of Dutch disease phenomenon in Venezuela». *Journal of Science, Technology and Management* 2 (3-4): 57-71.

Noreng, Oystein. 1994. «National oil companies and their government owners: the politics of interaction and control». *The Journal of Energy and Development* 19 (2): 197-226.

OMC (Organización Mundial de Comercio). 1996. «Venezuela. Examen de Políticas y Prácticas Comerciales por Sectores». pp. 97-166. WT/TPR/S/10. Acceso el 9 de febrero de 2022. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/TPR/S10-5.pdf&Open=True>.

Pacheco, Luis A. 2018. «PDVSA 1998: antes de la tormenta». *Perspectivas Prodavinci*. Acceso el 23 de agosto de 2022. <https://prodavinci.com/pdvsa-1998-antes-de-la-tormenta/>.

Pagano, Ugo. 2003. «Nationalism, development, and integration: the political economy of Ernest Gellner», *Cambridge Journal of Economics* 27 (5): 623-646.

Palacios, Luisa. 2022. «The Petroleum Sector in Latin America: Reforming the Crown Jewels», *Les Etudes du CERI* 88: 1-44.

Peñaloza, Humberto. 1960. «La Corporación Venezolana del Petróleo». Conferencia en Universidad del Zulia, auspiciada por Centro de Ingenieros del Estado Zulia-Dirección de Cultura-Universidad del Zulia. Acceso el 15 de enero de 2022. [https://www.svip.org/files/CVP\\_HP.pdf](https://www.svip.org/files/CVP_HP.pdf)

Pérez, Carlos Andrés. 1975. *Discurso con motivo de la Ley de Nacionalización del Petróleo*. Acceso el 10 de octubre de 2021. <http://www.analitica.com/bitblbio/ca:nacionalizacionpetroleo.asp>.

Philip, George. 1982. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist movements and State companies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Philip, George. 1999. «When Oil Prices Were Low: Petróleo de Venezuela (PdVSA) and economic policymaking in Venezuela since 1989». *Bulletin of Latin American Research* 18 (3): 361-376.

Pickel, Andreas. 2003. «Explaining and explaining with economic nationalism», *Nations and Nationalism* 9 (10): 105-127. Acceso el 20 de Agosto de 2022. [https://www.researchgate.net/publication/229690488\\_Explaining\\_with\\_Economic\\_Nationalism](https://www.researchgate.net/publication/229690488_Explaining_with_Economic_Nationalism).

Ponce Velázquez, Pedro. 1993. «El semestre económico». En *Academia Nacional de Ciencias Económicas* (Caracas) 17: 215-283. Acceso el 12 de diciembre de 2021. <https://ancevenezuela.org.ve/wp-content/uploads/2021/01/Ano-1993-No17.pdf>.

Pratt, Joseph. 2021. «Exxon and the Rise of Producer Power in Venezuela». En Kiddle, Amelia (Ed.) *Energy in the Americas: Critical Reflections on Energy and History*. Calgary: University of Calgary Press, 99-122.

Rabasa Kovacs, Tania. 2013. «Auges petroleros en México: sucesos fugaces», *Economía* 10 (29): 35-55.

Rojas, Armando. 1994. «La huella de Alberto Adriani». *Fundación Alberto Adriani*. Acceso el 9 de febrero de 2022. [https://web.archive.org/web/20160131040635/http://www.fundacionalbertoadriani.org.ve/downloads/biografia\\_alberto\\_adriani.pdf](https://web.archive.org/web/20160131040635/http://www.fundacionalbertoadriani.org.ve/downloads/biografia_alberto_adriani.pdf).

Rojas Duno, Robin. 2021. *Los IESA Boys: Derecho a réplica*. Caracas: Publicación Independiente. ISBN: 9798707671005.

Rousseau, Isabelle. 2017. *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014. Trayectorias comparadas de Pemex y PdVSA*. México: El Colegio de México.

Rousseau, Isabelle. 2015. «The Dynamics of Latin American National Oil Companies' Evolution Case Studies: Pemex and PdVSA». En *States and Markets in Hydrocarbon Sectors*, editado por Belyi, Andrei V. y Kim Talus, 122-143. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sánchez, Rafael A. 1998. «El desarrollo de la industria petrolera en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología* 60 (3): 157-179. Universidad Nacional Autónoma de México.

Schmidt, Vivien. 2010. «Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism». En *Ideas and Politics in Social Science Research*, editado por Beland, Daniel y Robert Cox, 65-82. Oxford: Oxford University Press.

Silva Luongo, Luis José. 1981. *Nacionalización petrolera con medida y acierto "Manos a la obra"*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

«Sin democracia y sin energía». 2020. *El Nacional* (Caracas). Acceso el 13 de diciembre de 2021. Consultado 12 de febrero de 2022. <https://www.elnacional.com/opinion/sin-democracia-y-sin-energia/>.

Steiner, Stan. 1979. *The Man Who Invented OPEC -- To Conserve Energy*. *Washington Post*. Acceso el 20 de octubre de 2021. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1979/09/16/the-man-who-invented-opec-to-serve-energy/71f43cc3-1193-49a1-b877-9826adf4f7a4/>.

Stevens, Paul. 2009. «Nacionalización de recursos y el rol de las empresas estatales de petróleo en Medio Oriente: historia y perspectivas», *Revista De Derecho Administrativo* (Pontificia Universidad Católica de Perú) 8: 171-188. Acceso el 17 de diciembre de 2021. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13992>.

Straka, Tomas. 2016. «En busca de un capitalismo propio», *Debates IESA XXI* (2): 76-80.

Suarez Guevara, Sergio. 1984. «Situación internacional del petróleo en los años ochenta». *Momento Económico*. México. Acceso el 15 de octubre de 2021. <http://ru.iiec.unam.mx/1220/1/num4-articulo1-ssuarez.pdf>

Vargas Hernández, José Guadalupe. 2008. «Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo», (Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza) *Ciencia Administrativa* 2008/1: 47-58. Acceso el 23 de agosto de 2022. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>.

Zurbriggen, Cristina. 2006. «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de políticas públicas», *Revista de Ciencia Política* (Montevideo), 26 (1): 67-83.

*Fecha de recepción del artículo: 24/06/2022*

*Fecha de aceptación del artículo: 02/08/2022*