



Academia de Ciencias Políticas y Sociales

BOLETÍN

de la

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

**HOMENAJE A
RAMÓN ESCOVAR SALOM**

**ENERO-MARZO 2026 / N.º 181
CARACAS / VENEZUELA**

MEDIO SIGLO DE LA NACIONALIZACIÓN PETROLERA Y EL PENSAMIENTO JURÍDICO VENEZOLANO

LA TENTACIÓN AUTORITARIO-POPULISTA DEL PETRO-ESTADO.

JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.*

SUMARIO

Introducción. I. El pensamiento jurídico de la nacionalización petrolera. 1. El pensamiento jurídico estatista y la nacionalización petrolera: las instituciones políticas del Petro-Estado. 2. El intento inacabado por la reforma del Petro-Estado y el pensamiento jurídico de la Apertura Petrolera. II. El pensamiento jurídico de la Venezuela postpetrolera. 1. El pensamiento jurídico estatista y las desviaciones autoritario-populistas: la privatización de facto de la industria. 2. Superando el pensamiento jurídico estatista petrolero: hacia un nuevo contrato social. Conclusiones.

RESUMEN

Hace medio siglo, Venezuela adoptó la política de nacionalización del petróleo, centralizando la producción, el comercio y la gestión de los ingresos bajo el Poder Ejecutivo Nacional. Este cambio transformó a Venezuela en un Petro-Estado, con instituciones políticas que socavaron el Estado de Derecho. Estas instituciones estaban arraigadas en el pensamiento jurídico que enfatizaba el dominio del Estado y debilitaba los mecanismos de mercado. A finales del siglo XX, los efectos negativos del Petro-Estado —como el

* Profesor de Derecho administrativo y constitucional en la Universidad Católica Andrés Bello y la Universidad Central de Venezuela. Profesor invitado, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra Universidad de Castilla-La Mancha y Universidad La Coruña. Asociado no residente, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Washington D.C. Investigador Invitado, Boston College. Profesor de derecho constitucional comparado, American University.

centralismo, la corrupción y el estancamiento económico— se hicieron evidentes. Estos problemas provocaron una reacción sociopolítica que, en 1998, facilitó la elección de Hugo Chávez, un líder populista y autoritario. Tras consolidar el poder en una etapa inicial (1999-2002), Chávez se adentró aún más en el autoritarismo al tomar el control de PDVSA, el núcleo del Petro-Estado. Desde entonces, las instituciones políticas del Petro-Estado han fomentado el Derecho constitucional autoritario-populista, provocando un declive democrático y un colapso económico sin precedentes. La reforma petrolera más importante para Venezuela, tras esta experiencia, no es promover inversiones privadas sino dismantelar las instituciones políticas del Petro-Estado.

PALABRAS CLAVE

Petro-Estado, nacionalización petrolera, Estado de derecho, mecanismos de mercado, populismo autoritario.

ABSTRACT

Half a century ago, Venezuela adopted the oil nationalization policy, centralizing oil production, sales, and revenue management under the National Executive Branch. This shift transformed Venezuela into a Petro-State, with political institutions that undermined the rule of law. These institutions were rooted in a legal framework that emphasized government dominance and weakened market mechanisms. By the late 20th century, the negative effects of the Petro-State—such as centralism, corruption, and economic stagnation—became apparent. These issues led to a socio-political backlash that favored the election of authoritarian populist Hugo Chávez in 1998. After consolidating power during an initial stage (1999-2002), Chávez pushed further into authoritarianism by seizing control of PDVSA, the core of the Petro-State. Since then, the Petro-State's political institutions have fostered constitutional authoritarian populism, causing an unprecedented democratic decline and economic collapse. The most critical oil reform for Venezuela, following this experience, is not promoting private investments but dismantling the Petro-State's political institutions.

KEYWORDS

Petro-State, oil nationalization, rule of law, market mechanisms, authoritarian populism.

“La concentración total de la renta petrolera en manos del Estado generó incentivos perversos y le dio al poder gubernamental un control inmenso sobre la sociedad, que terminó traduciéndose en privilegios, clientelismo y corrupción”

MARÍA CORINA MACHADO

Discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, 2025.

INTRODUCCIÓN

Hace medio siglo, el 1 de enero de 1976, la industria petrolera venezolana pasó al control absoluto del Estado, como resultado de la nacionalización de la industria y el comercio de los hidrocarburos, adoptada en 1975. Esta decisión, influida por el pensamiento jurídico estatista, incidió, a su vez, en dicho pensamiento. A estos efectos, entendemos por pensamiento jurídico estatista la interpretación de la relación jurídica entre el Estado, la sociedad y el petróleo desde el rol predominante del Estado como el planificador, regulador y gestor del sector petrolero y, quizás lo más importante, como el distribuidor de la renta petrolera para promover el desarrollo, entendido como un procedimiento definido por y para el Estado. Este pensamiento se extrapoló a toda la economía, al entenderse que el Estado es el principal responsable de su conducción y planificación.

En la historia del pensamiento jurídico petrolero, estas ideas comenzaron a surgir hacia la tercera década del siglo XX, a través de la concepción política del petróleo, inevitablemente asociada al régimen de Juan Vicente Gómez. La democratización de Venezuela también incluyó la “democratización del petróleo”, en el sentido de reivindicar el derecho de la nación venezolana a la conducción del sector petrolero, entonces en manos de empresas petroleras internacionales que actuaban como

concesionarias privadas. El modelo concesional, bajo el cual surge la industria petrolera a inicios del siglo XX, hunde sus raíces en la primera legislación minera heredada del Derecho colonial, en la que el Estado actuaba únicamente como propietario de los yacimientos, adjudicando su aprovechamiento a inversores privados mediante la concesión. Hemos aludido al pensamiento propietario para describir, precisamente, esta concepción restringida del rol del Estado en el petróleo y, en consecuencia, en la economía¹.

El pensamiento propietario comenzó a menguar al mismo tiempo que Venezuela iniciaba su largo tránsito hacia la democracia tras la muerte de Gómez en 1935. Precisamente cuando la democracia estaba asentada, el entonces Congreso aprobó, en 1975, la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (LOREICH), la cual puso fin al pensamiento propietario, consolidando el pensamiento estatista, que se ha mantenido hasta nuestros días, al menos, de acuerdo con la regulación de la Constitución de 1999 y, en especial, la Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH) de 2001, reformada en 2006 y en 2026².

Medio siglo después, es necesario reflexionar sobre cómo la política de nacionalización petrolera, formalizada en la LOREICH, adoptó arreglos institucionales incompatibles con el Estado de Derecho. Como resumió María Corina Machado en el discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, leído el 10 de diciembre de 2025³:

“La concentración total de la renta petrolera en manos del Estado generó incentivos perversos y le dio al poder gubernamental un control inmenso sobre la sociedad, que terminó traducéndose en privilegios, clientelismo y corrupción”

¹ Seguimos lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2016, pp. 10 y ss.

² Este artículo fue terminado antes de la reforma de 2026. En todo caso, esta reforma, a pesar de abrir los cauces de la inversión privada, no desmontó las instituciones políticas del Petro-Estado. Este artículo no estudia a fondo esa reforma, para lo cual puede verse a Brewer-Carías, Allan (ed.), *Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026*, Editorial Jurídica Venezolana, 2026.

³ Tomado de:
<https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2025/machado/1751474-lecture-spanish/>.

Esta nacionalización respondió a sus propias circunstancias y, en especial, a la evolución del pensamiento político, jurídico y económico del petróleo a lo largo del siglo XX. Nuestro interés en estas reflexiones no es formular un juicio crítico sobre esa nacionalización, ni responder si, en 1976, fue o no una decisión acertada. Más bien nos interesa apuntar a cómo esa nacionalización introdujo instituciones contrarias a las bases del Estado de Derecho, que, a la larga, contribuyeron a su destrucción, a manos del régimen autoritario-populista instaurado en 1999.

A estos efectos, el presente trabajo explica, en la *primera parte*, los elementos conformadores del pensamiento jurídico estatista consolidado en la nacionalización petrolera adoptada en la LOREICH, y cómo ese pensamiento, basado en la organización de Venezuela como Petro-Estado, contradijo las bases fundamentales del Estado de Derecho, generando tentaciones autoritarias-populistas para el manejo y control de la renta petrolera. Esta organización no pudo ser desmontada durante el proceso de reforma del Estado iniciado en la década de los ochenta del siglo pasado. De allí que estas tentaciones degeneraran en vicios político-administrativos que facilitaron la elección de Hugo Chávez, quien impulsó políticas autoritarias-populistas basadas en las instituciones del Petro-Estado. Estas políticas se estudian en la *segunda parte*, la cual también analiza el proceso actual de privatización *de facto* de la industria petrolera, y resume las reformas legales necesarias para desmontar el Petro-Estado, poniendo así fin a la nacionalización petrolera. Este desmontaje es una condición necesaria para suprimir los incentivos perversos a la captura de la renta petrolera, mediante políticas predatorias que, una vez más, puedan poner en riesgo la democracia constitucional, una vez ésta se restaure.

I. EL PENSAMIENTO JURÍDICO DE LA NACIONALIZACIÓN PETROLERA

La nacionalización petrolera fue la culminación de un proceso gradual mediante el cual se dismanteló el pensamiento jurídico propietario. Bajo este pensamiento, el Estado limitó su intervención en el sector petrolero otorgando concesiones que adjudicaban derechos contractuales de propiedad a la inversión privada. Desde la década de los

veinte del pasado siglo, este pensamiento dio paso a una concepción más amplia del rol del Estado como director, regulador y, eventualmente, gestor del sector, en especial para ampliar su participación económica en el ingreso derivado de la comercialización del petróleo. La LOREICH consolidó ese cambio en el pensamiento jurídico estatista, que se proyectó sobre el Derecho económico, menoscabando el alcance de la libertad económica y los mecanismos de mercado. En especial, esa Ley organizó a Venezuela como un Petro-Estado, mediante arreglos políticos incompatibles con las bases del Estado de Derecho, los cuales generaron incentivos para el manejo autoritario y populista de la renta. Hasta 1998, los arreglos políticos informales inspirados en el Pacto de Puntofijo contuvieron esos incentivos, pero no así los efectos constitucionales y económicos adversos del Petro-Estado, que contribuirían a la crisis terminal de finales del siglo pasado.

1. El pensamiento jurídico estatista y la nacionalización petrolera: las instituciones políticas del Petro-Estado

Entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XXI, el pensamiento jurídico en el Derecho de los Hidrocarburos puede dividirse en dos grandes categorías: el pensamiento jurídico propietario y el pensamiento jurídico estatista⁴.

El primero reflejó el contenido liberal de la primera legislación minera, bajo la cual surgió la industria petrolera en 1914. El Estado actuaba en el ejercicio del derecho de propiedad sobre los yacimientos, transfiriendo a terceros derechos reales de exploración y producción, los cuales se traducían en el contrato de concesión, interpretado bajo un régimen preponderante de Derecho privado. Fue en este marco jurídico de las concesiones mineras que se otorgaron los primeros derechos reales a la iniciativa privada para la exploración y la producción de hidrocarburos. La intervención del Estado era mínima y se concentraba en ejercer el derecho de propiedad, solo para otorgar derechos reales a la inversión privada, pero no para intervenir en la gestión y regulación de los hidrocarburos. En parte, el pensamiento jurídico propietario

⁴ Seguimos lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, cit., pp. 10 y ss.

reflejaba la visión —compartida, por ejemplo, por Alberto Adriani— según la cual el petróleo no era una actividad de interés para apalancar el desarrollo nacional⁵.

Este pensamiento comenzó a cambiar gradualmente, en especial, bajo el régimen de Juan Vicente Gómez, al socaire de los esfuerzos institucionales por crear el Estado nacional con base en una Administración central burocrática⁶. El impulso del ministro Gumersindo Torres derivaría en la aprobación, en 1920, de la primera Ley de hidrocarburos, en la cual la naciente Administración pública nacional intervenía más allá del ejercicio de derechos civiles de propiedad para la ordenación y limitación de la incipiente industria. Pero esta primera actividad administrativa de ordenación y limitación se desarrolló en paralelo al régimen civilista de la concesión, lo que, en parte, permite explicar la política de otorgamiento de concesiones en extensas áreas. Lo que Rómulo Betancourt calificó como la danza de las concesiones, Pedro Manuel Arcaya lo justificó como defensa de los principios liberales del Estado, que se oponían a toda injerencia directa en la gestión de las actividades petroleras⁷.

Pero el crecimiento de la industria y del ingreso petrolero creó incentivos para ampliar el rol del Estado, no solo en la ordenación y limitación de la industria, sino también en la participación en el ingreso petrolero. Los estudios de autores como Michael Ross permiten comprender que estos incentivos estaban determinados, cuando menos en parte, por el interés del Estado en capturar el ingreso petrolero, entendido como renta. Esto quiere decir, en términos sencillos, que la

⁵ “No insistamos más en el petróleo”, sentenciaba Adriani, al enfatizar la necesidad de atender la situación de la Venezuela agrícola y del café. Cfr.: “El café y nosotros”, escrito en 1929 y tomado de *Textos escogidos*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1998, p. 147.

⁶ McBeth, Brian, *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935*, Cambridge University Press, 1983, pp. 70 y ss. La traducción al español ha sido publicada por la Fundación Bancaribe y la Academia Nacional de la Historia.

⁷ La crítica a la danza de las concesiones puede verse en Betancourt, Rómulo, *Venezuela, política y petróleo*, Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas, 1999, pp. 33 y ss. La explicación de esa política, puede verse en Arcaya, Pedro Manuel, *Venezuela y su actual régimen*, Washington, 1935, p. 177. Una explicación detallada de esas concesiones puede verse en González, Tomás, “La danza de las concesiones: Valladares, Aranguren y Vigas (estudio de casos)”, en *Venezuela 1914-2014: cien años de industria petrolera*, UCAB-Konrad Adenauer Stiftung, Caracas, 2014 y *Petróleo: bendición o maldición. 100 años del Zumaque I*, La Hoja del Norte, Caracas, 2014, pp. 39 y ss.

producción de petróleo genera ingresos muy superiores a los costos de producción, debido a las fluctuaciones del precio en el mercado internacional y la relativa escasez del producto. A estos efectos, se observa que la demanda de petróleo como combustible no es fácilmente sustituible por otras materias primas, lo que la hace inelástica, es decir, poco sensible al aumento de su precio. Este ingreso extraordinario, o renta, genera incentivos en el Estado para su captación, lo que puede traducirse en instituciones políticas rentistas y distributivas⁸. Con lo cual, y más allá de aspectos ideológicos, la tendencia creciente del Estado venezolano a ampliar el control sobre la industria puede explicarse por su esfuerzo por captar la renta petrolera⁹.

Este cambio gradual partió de reconocer un mayor rol al Estado en la conducción y dirección de la industria y, por ende, en su renta. Arturo Uslar Pietri resumió esta visión al cuestionar los paradigmas liberales en un contexto económico marcado por el auge de la renta petrolera¹⁰. Este cambio se materializó en la Ley de Hidrocarburos de 1943, que hemos calificado como una ley bisagra, pues permitió transitar del pensamiento jurídico propietario al estatista, en el que el Estado actúa como poder público, ordenando y limitando la industria petrolera en defensa de la soberanía¹¹. Fue esta visión la que, en la década de los sesenta, llevó a reconocer la iniciativa económica del Estado para realizar directamente actividades petroleras mediante empresas públicas. Este cambio marcó el fin del pensamiento propietario y el inicio del pensamiento estatista, que conduciría, en la década siguiente, a la nacionalización petrolera¹².

⁸ Ross, Michael, *The oil curse: How petroleum wealth shapes the development of nations*, Princeton University Press, Princeton, 2012, pp. 47-58.

⁹ Baptista, Asdrúbal, *El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance de poder*, Fundación Polar, Caracas, 2004, pp. 31 y ss.

¹⁰ Uslar Pietri, Arturo, *Sumario de economía venezolana para alivio de los estudiantes*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1958, pp. 268 y ss.

¹¹ Clemy Machado de Acedo realiza un pormenorizado estudio de la génesis de la Ley en *La reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: un impulso hacia la modernización*, Caracas, 1990. Las principales conclusiones de ese libro pueden verse en el artículo de la autora "La reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: un impulso hacia la modernidad", en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* N° 67, Caracas, 1991, pp. 25 y ss.

¹² Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, cit.

Así, para la década de los setenta, el pensamiento jurídico había evolucionado hasta reconocer amplias facultades al Estado para planificar, regular e incluso operar la economía. La interpretación de la Constitución económica de 1961, impulsada por el “régimen de excepción” que, en realidad, se extendió durante la vigencia efectiva de este Texto, partió de la exaltación de la iniciativa pública y de la minusvaloración de la iniciativa privada¹³. Como resumió la Corte Suprema, el Estado tenía plena soberanía para ampliar o reducir el ámbito del sector privado en la economía¹⁴. La libertad de empresa no era, bajo este pensamiento, un derecho fundamental, sino más bien un derecho moldeable por el Estado¹⁵.

Esta visión, junto con la reivindicación de la soberanía sobre los recursos naturales, permitió la ejecución de políticas de nacionalización, en previsión de la potestad del Estado prevista en la Constitución de 1961 de reservarse actividades económicas, como sucedió con la industria del gas y del hierro. En 1975, esta política se extendió al sector de hidrocarburos a través de la LOREICH, por la cual el Estado (i) se reservó de manera exclusiva el ejercicio de todas las actividades del sector de hidrocarburos; (ii) ordenó la extinción de las concesiones a la inversión privada y (iii) ordenó la reversión de los bienes afectos a esas concesiones, a las empresas públicas operadoras creadas al amparo de esa Ley, como filiales del ente creado para el manejo de la industria petrolera, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA)¹⁶.

¹³ Mayobre, José Antonio, “Derechos económicos”, en *Estudios sobre la Constitución. Libro homenaje a Rafael Caldera, Tomo II*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1979, pp. 1.140 y ss.

¹⁴ La sentencia de la Sala Político-Administrativa de 5 de octubre de 1970, caso *CANTV*, estableció lo siguiente: “*las actividades del sector público pueden aumentar en la misma medida en que disminuyen las del sector privado, o viceversa, de acuerdo con el uso que hagan las autoridades competentes de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones (...) Y en razón de ello, es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial o industrial con fines de lucro, o que el Estado reasuma la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por medio de un órgano contratado por él, entre otros motivos por razones de ‘conveniencia nacional’*”.

¹⁵ Nuestra posición crítica en Hernández G., José Ignacio, *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas. Estudio comparado del Derecho español y venezolano*, FUNEDA-IESA, Caracas, 2004, pp. 93 y ss.

¹⁶ Para un estudio general de la LOREICH, véase a Brewer-Carías, Allan, “Introducción al régimen jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela”, en *Régimen jurídico de las nacionalizaciones, Régimen jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela, Tomo I*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981 pp. 39 y ss.

Es necesario aclarar diversos aspectos jurídicos de la LOREICH. Por un lado, la nacionalización no se basó en la figura de la expropiación de los activos anejos a las actividades reservadas al Estado, sino en la de la reversión. Durante la etapa propietarista, la reversión, como institución de Derecho público, no había tenido gran relevancia. Sin embargo, el cambio gradual hacia el pensamiento estatista permitió dictar, en 1971, la *Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos*. Básicamente, esta Ley dispuso que al extinguirse las concesiones, por cualquier causa, los bienes anejos a éstas pasarían a la plena propiedad del Estado. Esta Ley, junto con el cambio en el pensamiento jurídico, permitió reconocer el dominio inmanente del Estado sobre la industria petrolera, a partir de la reversión como institución jurídico-administrativa¹⁷. De allí que la Ley de 1971 fuera, en realidad, la primera parte de la política de nacionalización¹⁸.

La llamada nacionalización consistió, en realidad, en la reversión de los bienes anejos a las concesiones¹⁹. A estos efectos, se creó una empresa pública, PDVSA, para ejercer el control de las empresas públicas operadoras, esto es, las filiales que adquirirían los bienes de las concesiones para su uso, a partir del 1 de enero de 1976. Como resultado de ello, la cultura empresarial de las distintas empresas petroleras internacionales sobrevivió, en cierto modo, a la nacionalización, en el sentido de que las filiales de PDVSA continuaron con sus operaciones tras materializarse la reversión²⁰.

¹⁷ La Corte Suprema de Justicia en Pleno, en sentencia de 3 de diciembre de 1974, avaló la constitucionalidad de la Ley, considerando que la reversión es un principio inherente a la concesión, resultando aplicable a todos los bienes afectos a la ejecución de la concesión, concebida como una unidad económica.

¹⁸ González Berti, Luis, *La nacionalización de la industria petrolera*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 25 y ss.

¹⁹ La nacionalización responde a un concepto político, y no jurídico. Desde el punto de vista del Derecho administrativo, esa política suele materializarse mediante la reserva al Estado de determina actividad, seguida de la expropiación de los activos empresariales anejos. La LOREICH no ordenó esa expropiación, pues se limitó a regular los efectos de la reversión, por medio de la cual los activos anejos a las concesiones pasaron a la propiedad del Estado, por medio de las filiales de PDVSA. Vid.: Salomón de Padrón, Magdalena y Rieber de Bentata, Judith, "Estudio comparativo entre nacionalización y la reserva, la expropiación, la confiscación, la requisición y el comiso", en *Régimen jurídico de las nacionalizaciones*, cit., pp. 125 y ss.

²⁰ Boscán de Ruesta, Isabel, "Consideraciones sobre la naturaleza legal de Petróleos de Venezuela, S.A.", en *Revista de Derecho Público N° 9*, Caracas, 1982, pp. 60 y ss. y Brewer-

De esa manera, no se trató de una nacionalización en el sentido de transferir el petróleo a la nación, lo cual, por lo demás, no hubiese sido técnicamente posible. Se trató más bien de un proceso de estatización, en el sentido de que el Estado asumió la conducción de las actividades petroleras a través de PDVSA y sus empresas filiales²¹. La LOREICH no incluyó ningún mecanismo de participación ciudadana en la industria, ni siquiera en la renta petrolera. Incluso, tampoco la Ley se encargó de crear garantías para preservar la autonomía técnica de PDVSA, la cual por el contrario fue regulada como una sociedad mercantil en la cual la Presidencia de la República ejerce pleno control, por medio de instrumentos de Derecho administrativo (como la designación de los directores por decreto presidencial) y de Derecho privado (por medio de la figura de la “asamblea de accionistas”, representada en realidad por el Ministerio del sector)²².

La LOREICH consolidó la organización de Venezuela como un Petro-Estado. Siguiendo los estudios de Terry Lynn Karl, entendemos por tal la organización del Estado en la cual el Poder Ejecutivo Nacional (i) concentra todas las funciones relativas a la producción y exportación de petróleo; (ii) capta la totalidad del ingreso petrolero, que representa una parte relevante del ingreso fiscal; y (iii) distribuye dicho ingreso petrolero, típicamente, mediante programas sociales. Como ese ingreso es una renta, esta organización genera incentivos a favor de instituciones políticas rentistas, distributivas y, por ende, proclives a la corrupción. En especial, el control total del ingreso genera incentivos para políticas procíclicas, esto es, para la expansión del gasto público en épocas de auge del precio del petróleo, lo que propicia condiciones favorables a desórdenes macroeconómicos como la inflación²³.

La LOREICH, al formalizar la organización de Venezuela como Petro-Estado, generó incompatibilidades con las bases económicas del

Carias, Allan, “Aspectos organizativos de la industria petrolera nacional en Venezuela”, en *Régimen jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela*, cit., pp. 407 y ss.

²¹ Duque Corredor, Román, *El Derecho de la nacionalización petrolera*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, pp. 71 y ss.

²² Brewer-Carías, Allan, “El carácter de Petróleos de Venezuela S.A. como instrumento del Estado en la Industria Petrolera”, en *Revista de Derecho Público* N° 23, 1985, pp. 81 y ss.

²³ Karl, Terry Lynn, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, 1997, pp. 44 y ss.

Estado de Derecho recogidas en la Constitución de 1961. En efecto, estas bases se diseñaron para que el Estado dependa de la riqueza generada por la sociedad civil para sufragar los gastos públicos mediante el poder tributario. Como resultado, se generan incentivos a favor de la rendición de cuentas, la transparencia y, en suma, de la gobernanza democrática. Pero en el Petro-Estado estos incentivos se atemperan —o desaparecen—, pues el Estado es fiscalmente independiente de la sociedad civil, en el sentido de que puede sostenerse con el ingreso petrolero. El resultado son incentivos para la captura y distribución de la renta petrolera mediante instituciones políticas basadas en la concentración y centralización de funciones en el Poder Ejecutivo Nacional, en menoscabo de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

De esa manera, la LOREICH consolidó funciones en el Poder Ejecutivo Nacional y, en concreto, en la Presidencia de la República. Ello debilitó el principio de separación de poderes respecto de los Poderes Legislativo y Judicial y, además, contribuyó a la centralización político-territorial. Además, la persona pasó de ser un sujeto activo cuya propiedad contribuye a sufragar el gasto público a un sujeto pasivo que recibe su porción de renta a través de la Presidencia, generándose indebidos vínculos de dependencia.

Lamentablemente, los debates en torno a la nacionalización petrolera no tomaron en cuenta ninguno de estos efectos adversos sobre el Estado de Derecho, pues el interés de entonces era avanzar en el control total de la industria petrolera por parte del Estado, con fundamento en el pensamiento jurídico estatista. En esta decisión podemos encontrar el germen de la crisis política que, décadas después, llevaría al colapso del modelo político de la Constitución de 1961.

2. El intento inacabado por la reforma del Petro-Estado y el pensamiento jurídico de la Apertura Petrolera

El pensamiento jurídico estatista se apoyó en la transformación formal de Venezuela en un Petro-Estado, concentrando en el Poder Ejecutivo toda la riqueza petrolera. Inevitablemente, este pensamiento derivó en instituciones políticas rentistas y distributivas, que impulsaron el rol hegemónico del Estado en la economía, socavando la separación entre el Estado y la sociedad. Durante la década de los ochenta, los efectos

adversos del Petro-Estado se reflejaron en el estancamiento económico, el centralismo, la corrupción y la partidocracia, entre otros vicios²⁴. En nuestra opinión, todos estos vicios respondían, de una u otra manera, a la organización de Venezuela como Petro-Estado, de acuerdo con las instituciones políticas de la LOREICH.

La Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) intentó reformar estas instituciones, sin éxito²⁵. Así, frente al centralismo impulsado por la captura de la renta petrolera, la Comisión propuso la descentralización político-territorial. Frente a la degeneración de la democracia en el sistema de partidos como instituciones para materializar el reclamo social hacia la renta petrolera, la Comisión propuso introducir mecanismos de participación ciudadana, en especial, a nivel municipal. Finalmente, frente a la economía estatista y petrolera, en la que la libertad de empresa no tenía el carácter de derecho fundamental, la Comisión propuso la reforma económica hacia una economía social de mercado. Sin embargo, estas propuestas no se implementaron a plenitud, pues ello implicaba que la Presidencia de la República accediera voluntariamente a perder cuotas de poder político. La decisión fue preservar estas cuotas, continuando así la crisis política y económica impulsada por el Petro-Estado.

Durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez se avanzó en algunas de estas reformas, en especial en la reforma económica. Fue en esta época cuando se propuso crear un fondo soberano de inversión, esto es, un patrimonio separado y autónomo para administrar el ingreso petrolero, reduciendo con ello la discrecionalidad fiscal del Poder Ejecutivo y las tendencias procíclicas. Pero los desacuerdos políticos y dos intentos de golpe de Estado frustraron estas políticas. En el breve gobierno de Ramón J. Velásquez, sin embargo, se logró el consenso político para avanzar en la descentralización político-territorial, atendiendo así a uno de los efectos adversos del Petro-Estado²⁶.

²⁴ Brewer-Carías, Allan, *Cambio político y consolidación del Estado de Derecho 1958-1998. Colección Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III*, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, pp. 675 y ss.

²⁵ Caballero, Manuel, *Las crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)* Alfadil, Caracas, 2007, pp. 173 y ss. Véase también, de la Comisión Para la Reforma del Estado, *El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica*, Caracas, 1989, pp. 22 y ss.

²⁶ Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, cit.

Fue durante la segunda presidencia de Rafael Caldera cuando se llevó a cabo el intento más importante de matizar la política de nacionalización petrolera mediante la llamada Apertura Petrolera. Como explica Ramón Espinasa, los desacuerdos políticos en el seno del Congreso impidieron reformar la LOREICH, lo que obligó a adoptar la política de ampliación de la inversión privada mediante los cauces contractuales reducidos previstos en el artículo 5 de la LOREICH²⁷. La Apertura Petrolera no avanzó en el desmontaje del Petro-Estado, sino que, más bien, se basó en sus instituciones políticas para ampliar los cauces de la inversión privada, en todo caso, como contratista subordinado de PDVSA y sus filiales.

A pesar de sus limitaciones, la Apertura logró matizar algunos de los efectos perversos del Petro-Estado, pues la incorporación del sector privado introdujo mecanismos que favorecieron la transparencia y la eficiencia. Su mayor debilidad institucional, en todo caso, fue la innegable contradicción de toda política a favor de abrir el sector petrolero a la inversión petrolera al amparo de una Ley que sentó las bases de la nacionalización petrolera. De esa contradicción resultaron tensiones no resueltas, que aflorarían en la siguiente década, en el marco de las políticas petroleras autoritario-populistas²⁸.

Para fines de la década de los ochenta, el modelo político de la Constitución de 1961 atravesaba lo que Allan R. Brewer-Carías llamó la crisis terminal, debido a vicios como la concentración de poder, el centralismo, la democracia de partidos y la corrupción²⁹. La economía, a su vez, mostraba claros signos de agotamiento como resultado del modelo estatista, basado no solo en el predominio del Estado empresario, sino también en diversos controles centralizados que destruyeron

²⁷ Espinasa, Ramón, “El auge y el colapso de Pdvsa a los treinta años de la nacionalización”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, núm. 1, Caracas, 2006, p. 159.

²⁸ Estas tensiones se reflejaron en críticas políticas, que pudieron canalizarse por cauces constitucionales mediante el juicio ante la entonces Corte Suprema de Justicia, que avaló la constitucionalidad de esa política. Vid.: Brewer-Carías, Allan (recopilador), *El caso de la apertura petrolera*, Caracas, 2004

²⁹ Brewer-Carías, Allan, *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VIII. Golpe de estado constituyente Estado constitucional y democracia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2015, pp. 38 y ss.

los mecanismos de mercado³⁰. Todos estos vicios, políticos y económicos, responden, de una u otra manera, al efecto adverso de las instituciones jurídicas que organizaron a Venezuela como Petro-Estado con la LOREICH.

Estos efectos quedaron eclipsados por la narrativa venezolana en torno al petróleo, como ha estudiado Luis Pacheco³¹. Esa narrativa oscila entre el “amor”, ante la constante alusión a las “reservas petroleras más grandes del mundo”, y el “odio”, ante la aproximación peyorativa a la renta petrolera como una maldición. No hay tal maldición, pues las consecuencias adversas para el Estado de Derecho no provienen del petróleo, sino de los arreglos institucionales del Petro-Estado voluntariamente adoptados en la LOREICH³². Mientras que la dependencia de la economía del petróleo es un hecho, la organización de Venezuela como Petro-Estado respondió a la decisión adoptada por las élites políticas en 1975 mediante la LOREICH. En esa decisión encuentra el germen de la destrucción del Estado de Derecho.

II. EL PENSAMIENTO JURÍDICO DE LA VENEZUELA POSTPETROLERA

Las instituciones del Petro-Estado jugaron un rol determinante en las políticas autoritarias-populistas que socavaron las bases del Estado de Derecho desde 2002. Inevitablemente, ello afectó el marco jurídico de PDVSA, la cual fue transformada en un instrumento de políticas clientelares, lo que afectó severamente su capacidad y, con ello, la producción de petróleo. El resultado fue la destrucción del sector petrolero, medida principalmente por la caída de la producción. La reconstrucción de tal sector debe partir del desmontaje de las bases jurídicas del Petro-Estado, y con ello, sentar los pilares de la Venezuela postpetrolera, esto

³⁰ Hausmann, Ricardo y Rodríguez, Francisco, “Why did Venezuelan Growth collapse?”, en *Venezuela before Chávez*, The Pennsylvania State University Press, Pensilvania, 2014, pp. 15-16.

³¹ Pacheco, Luis, “Venezuela’s oil mythologies have hindered its development”, Rice University’s Baker Institute for Public Policy, Center for Energy Studies, 2018.

³² Rodríguez Sosa, Pedro Luis y Rodríguez Pardo, Luis Roberto, *El Petróleo como instrumento del progreso*, IESA, Caracas, 2013, pp. 125 y ss.

es, aquella en la cual el desarrollo descansa en las capacidades de la sociedad libremente organizada.

1. El pensamiento jurídico estatista y las desviaciones autoritario-populistas: la privatización de facto de la industria

No es posible comprender la elección de Hugo Chávez Frías en las elecciones libres y justas de diciembre de 1998, al margen de la crisis económica y política impulsada, en parte, por el Petro-Estado. En lo que puede considerarse uno de los primeros casos contemporáneos de autoritarismo populista, Chávez se presentó como un actor político que, fuera del sistema, destruiría a las élites políticas para restablecer la soberanía del pueblo. Lo que el cabecilla de las intenciones golpistas no logró en 1992, lo obtuvo a partir de 1999, de la mano de las elecciones y de la Corte Suprema de Justicia y del Congreso, no que quisieron —o no pudieron— contener la voracidad autoritaria y populista disimulada tras un ilegítimo poder constituyente originario³³.

Que tal poder constituyente no era más que un medio para desmantelar la separación de poderes, quedó en evidencia con la Constitución de 1999. Son más sus semejanzas que sus diferencias con la Constitución de 1961, ciertamente. Las diferencias, en todo caso, supusieron un retroceso democrático, en especial por la concentración de funciones en la Presidencia de la República. En todo caso, la Constitución no varió el pensamiento jurídico estatista del petrolero, que más bien quedó resumido en diversas disposiciones que asignan al Estado la conducción del sector y conciben a PDVSA como el ente público encargado del control de la industria³⁴.

³³ Brewer-Carías, Allan, *El desmantelamiento de la democracia y el Estado totalitario. Tratado de Derecho Constitucional Tomo XV*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, pp. 364 y ss. Es importante recordar cómo en 1999 la Corte Suprema de Justicia toleró la convocatoria de la asamblea nacional constituyente al margen de la Constitución, y cómo el Congreso de la República amplió más todavía los poderes de la Presidencia con una Ley habilitante. Lejos de contener la voracidad del poder populista, lo avivaron.

³⁴ La Constitución no reserva directamente el sector de los hidrocarburos al Estado, pues el artículo 302 remite tal decisión al Legislador. En todo caso, el artículo 303 dispone que las acciones de PDVSA deben pertenecer a la República, aun cuando permite que el control de la industria petrolera sea ejercido por un ente distinto a esa empresa. Véase nuestra interpretación en Hernández G., José Ignacio, *Derecho administrativo y regulación económica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, pp. 541 y ss.

En nuestra opinión, Chávez subestimó la importancia del petróleo. Sus primeras acciones se orientaron a tomar el control del Poder Judicial y del Poder Legislativo, de la mano de la ilegítima constituyente (1999-2002). En condiciones normales, ello hubiese sido suficiente para consolidar el poder en un régimen autoritario. Pero en el Petro-Estado, la fuente principal del poder político es el petróleo. Por ello, en 2002, Chávez impulsó su agenda autoritaria para tomar el control político de PDVSA.

Como explicamos, una de las grandes deficiencias de la LOREICH es que no dotó a PDVSA de autonomía ni de independencia y, por el contrario, organizó a esa empresa como un instrumento de la Presidencia. Sin embargo, acuerdos políticos informales –sin duda, inspirados en el Pacto de Puntofijo³⁵– lograron preservar la autonomía de PDVSA, hasta el punto de que ella acumuló más poder que las capacidades burocráticas del Ministerio del área petrolera. Tan es así que, en cierto modo, las tensiones entre el Estado y las concesionarias pasaron a ser tensiones entre el Poder Ejecutivo y PDVSA. Así lo sugiere el episodio de las reservas de divisas de PDVSA, apropiadas por la Presidencia. En buena medida, el proceso de internacionalización de PDVSA puede entenderse como el intento de desviar la renta petrolera del control político de la Presidencia³⁶.

Pero Hugo Chávez y sus élites políticas no tenían ningún compromiso democrático y, por ende, no respetaron estos acuerdos políticos informales que habían preservado la autonomía de PDVSA. Por ello, en 2002, mediante abusos constitucionales y violaciones a derechos humanos, la Presidencia tomó el control político pleno de PDVSA, la cual sería transformada en un simple instrumento de lo que luego sería conocido como el socialismo del siglo XXI³⁷. Una vez lograda la captura

³⁵ Aveledo, Ramón Guillermo, “Valoración histórica y actual del Pacto de Puntofijo”, en Aguiar, Asdrúbal y Brewer-Carías, Allan (ed), *El Pacto de Puntofijo; orígenes, actores, significados, implementación y efectos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2024, pp. 69 y ss.

³⁶ Sobre ese episodio, véase a Brewer-Carías, Allan, *Estudios sobre Petróleo de Venezuela. S.A. y la industria petrolera nacionalizada. 1974-2021*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2021, pp. 266 y ss.

³⁷ Brewer-Carías, Allan, *Crónica de una destrucción. Concesión, nacionalización, apertura, constitucionalización, desnacionalización, estatización, entrega y degradación de la industria petrolera*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, pp. 111 y ss

de PDVSA, en 2004 se avanzó hacia el control del Tribunal Supremo de Justicia. Este dato es relevante: antes de completar el asalto político al Poder Judicial, el régimen venezolano optó por controlar primero PDVSA, fuente principal del poder político.

Precisamente en 2001, mediante decreto-ley, se dictó una nueva legislación, la LOH. Esta Ley, reformada en 2006, mantuvo la esencia del pensamiento jurídico estatista en las actividades aguas arriba, también llamadas actividades primarias, esto es, la exploración y la explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos asociados. Estas actividades solo pueden ser realizadas por filiales de PDVSA actuando como empresas operadoras, bajo dos modalidades: (i) filiales de propiedad única, como es el caso de PDVSA Petróleo, S.A., y (ii) empresas mixtas, en las cuales PDVSA –por medio de filiales, en especial, la Corporación Venezolana del Petróleo– no solo debe tener la mayoría accionarial, sino que además debe retener el control operativo. En las actividades aguas abajo, por el contrario, la LOH derogó la reserva adoptada con la LOREICH, lo que permitió el ejercicio de dichas actividades por iniciativa privada. En todo caso, con la LOH, las estructuras del Petro-Estado se preservaron y, con ellas, la concentración de funciones en la Presidencia³⁸.

Inevitablemente, esta concentración de funciones generó incentivos adicionales para el abuso del poder presidencial, aupado por la narrativa populista, en el intento de terminar de eliminar, en los hechos, la separación de poderes. Luego de 2004, en el sector petrolero, solo quedaba una institución que servía de barrera frente a este control político total: la inversión privada destinada a proyectos petroleros suscritos en el marco de la Apertura Petrolera. Quienes entonces cuestionaron esos proyectos ocupaban posiciones políticas centrales en la administración de Chávez. Por ello, estos cuestionamientos y las tensiones no resueltas luego de la Apertura se tradujeron en la inconstitucional política de nacionalización implementada en 2006, mediante la terminación de los contratos suscritos durante la Apertura y su conversión forzosa en el modelo de empresa mixta, en el cual PDVSA debía tener el control

³⁸ Véase nuestro análisis de esta Ley, en comparación con la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos: Hernández G., José Ignacio, *Derecho administrativo y regulación económica*, cit.

operativo. Los contratistas que no accedieron a esta imposición –Conoco y Exxon– se enfrentaron a la inconstitucional adquisición coactiva de sus activos, sin seguir el procedimiento expropiatorio y, en especial, sin el pago de la justa compensación. Como resultado, estos inversionistas han obtenido laudos de condena contra Venezuela y PDVSA por un total superior a diez mil (10.000) millones de dólares³⁹.

Fue precisamente en el contexto de estas políticas cuando se reforzó el control operativo de PDVSA en las empresas mixtas, mediante la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias Previstas en el Decreto N° 1.510 con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos, de 2006, que expresamente prohibió a las empresas celebrar contratos para ceder, directa o indirectamente, los derechos de exploración y producción a inversionistas privados.

Estas políticas –el control de PDVSA y la terminación inconstitucional de los contratos petroleros– respondieron al pensamiento jurídico estatista establecido en la LOREICH y mantenido, en su esencia, en la LOH de 2001. Antes de 1998, los arreglos políticos informales derivados del Pacto de Puntofijo impidieron que este pensamiento estatista degenerara en un retroceso democrático. Pero cuando esos arreglos sucumbieron a las políticas autoritario-populistas, el pensamiento jurídico estatista se empleó para dismantelar gradualmente el Estado de Derecho.

Así, este dismantelamiento fue apoyado por el Petro-Estado al servicio del régimen autoritario-populista. Esto permitió a este régimen capturar la práctica totalidad del ingreso petrolero derivado del aumento del precio del petróleo. Así, la administración de Chávez pudo haber obtenido cerca de un trillón de dólares en ingresos petroleros, o setecientos mil

³⁹ Brewer-Carías, Allan, “La terminación anticipada y unilateral mediante Leyes de 2006 y 2007 de los convenios operativos y de asociación petroleros que permitían la participación del capital privado en las actividades primarias suscritos antes de 2002”, en *Revista de Derecho Público* N° 109, Caracas, 2007, luego en *Crónica de una destrucción. Concesión, nacionalización, apertura, constitucionalización, desnacionalización, estatización, entrega y degradación de la industria petrolera*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, pp. 111 y ss. Véanse igualmente nuestros comentarios en Hernández G., José Ignacio, “Reflexiones en torno a la migración de los convenios operativos al modelo de empresas mixtas”, *Venamcham. Trabajos jurídicos II*, Caracas, 2006, pp. 41 y ss. La justificación de esta política en Sansó, Hildegard, *Empresas mixtas en el ámbito del régimen de los hidrocarburos en Venezuela*, Caracas, 2014, pp. 17 y ss.

millones (700.000 millones), deducido el subsidio al mercado interno. Todos estos ingresos –junto con los del endeudamiento público insostenible, incluidos los de PDVSA– fueron administrados en opacidad, lo que derivó en una corrupción que mutó en cleptocracia. Inevitablemente, la corrupción administrativa mutó en corrupción electoral⁴⁰.

Citando de nuevo a María Corina Machado:

“La riqueza petrolera no se usó para liberar, sino para someter. Se repartieron lavadoras y neveras en televisión nacional a familias que vivían sobre pisos de tierra, no como símbolo de progreso, sino como espectáculo. Apartamentos destinados a la vivienda social se entregaban a unos pocos como recompensa condicionada a la obediencia”

Los abusos autoritario-populistas, al socaire del Petro-Estado, continuaron bajo el régimen de Nicolás Maduro. Pero este no heredó ni el carisma de Chávez ni la fuente inagotable de petrodólares. Así, las políticas predatorias sobre el sector petrolero afectaron la capacidad de PDVSA y sus empresas filiales, lo que se tradujo en una caída dramática de la producción. Cuando inevitablemente el ciclo de auge de los precios llegó a su fin, el Fisco se encontró sin reservas, pues el Fondo de Estabilización Macroeconómica había sido desmantelado y los ingresos petroleros se habían desviado. Además, el Fisco se enfrentó al pago de una deuda externa insostenible. Frente a este panorama, la decisión fue recortar drásticamente las importaciones de alimentos y medicamentos y aumentar el financiamiento monetario del déficit fiscal. El resultado fue la hiperinflación y la emergencia humanitaria completa. Fue así como el Petro-Estado se devoró a sí mismo⁴¹.

⁴⁰ Monaldi, Francisco y Hernández, Igor, *Weathering Collapse: An Assessment of the Financial and Operational Situation of the Venezuelan Oil Industry*, CID Working Paper N° 327, 2016. De Monaldi, véase también: *The Collapse of the Venezuelan Oil Industry and Its Global Consequences*, The Atlantic Council, marzo de 2018, así como “El colapso de la industria petrolera venezolana y sus consecuencias globales”, en Oliveros, Luis, (editor), *La industria petrolera en la era chavista. Crónica de un fracaso*, AB Ediciones, Caracas, 2019, pp. 173 y ss.

⁴¹ Barrios, Douglas y Santos, Miguel Ángel, “¿Cuánto puede tomarle a Venezuela recuperarse del colapso económico y qué debemos hacer?”, en Balza, Ronald y García Larralde, Humberto (ed), *Fragmentos de Venezuela. 20 escritos sobre economía*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Caracas, 2019, pp. 91 y ss.

A partir de 2018, la respuesta al colapso de la producción petrolera fue la privatización *de facto* de PDVSA. Entendemos por privatización las políticas orientadas a transferir, a inversionistas privados, derechos privativos de las filiales de PDVSA que actúan como empresas operadoras. Esta transferencia, sin embargo, estaba prohibida en la LOH y otras Leyes. Como razones políticas, derivadas del colapso democrático, impedían reformar esa legislación –a pesar del control hegemónico sobre la Asamblea Nacional–, la decisión fue obviar estas prohibiciones primero mediante decretos de emergencia económica inconstitucionales y luego mediante la igualmente inconstitucional “Ley constitucional antibloqueo para el desarrollo nacional y la garantía de los derechos humanos”⁴².

Este es el origen del contrato de participación productiva (CPP), mediante el cual las empresas públicas operadoras cedieron el ejercicio de los derechos de exploración y producción a inversionistas privados, quienes asumieron la responsabilidad por esas tareas y sus riesgos anejos. Ello incluyó especialmente a los socios minoritarios de las empresas mixtas. En este modelo, el contratista privado comercializó el petróleo producido, reteniendo un porcentaje de la producción para la recuperación de costos y como remuneración. Es importante aclarar que el CPP no trasladaba derechos petroleros, es decir, la titularidad de los derechos de exploración y explotación, sino *únicamente* su ejercicio. Por ello, formalmente, la empresa operadora mantenía la titularidad de esos derechos y, con ello, el deber de pagar la participación fiscal del Gobierno, o *government take*. Pero esa titularidad era tan solo un cascarón vacío: en los hechos, el contratista privado era quien producía y comercializaba. Por ello, esta privatización no operó en el *ámbito* legal, sino en los hechos. Es, por ello, una privatización *de facto*.

Este modelo fue formalizado en la reforma parcial de la LOH aprobada en 2026, que introdujo nuevos e imprecisos contratos petroleros que permiten al socio minoritario de empresas mixtas y a inversores privados explorar, producir y, eventualmente, comercializar petróleo. La privatización *de facto* se transformó en una privatización *de iure*, pero solo en la gestión de las actividades primarias. Así, bajo la reforma

⁴² Hernández G., José Ignacio, *La privatización de facto de PDVSA y la destrucción del Petro-Estado venezolano. Del colapso de la industria petrolera a la licencia de Chevron*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 230 y ss.

de 2026, las actividades primarias siguen reservadas al Estado, por lo que solo el Ejecutivo Nacional, por medio de empresas públicas como PDVSA, puede ser titular de derechos petroleros. De allí que PDVSA siga siendo el ente a cargo de gestionar la industria, ahora mediante los nuevos contratos petroleros que siguen el modelo del CPP⁴³.

Esta reforma mejoró la certidumbre jurídica de los contratos petroleros con la inversión privada. Sin embargo, ella no es suficiente para abordar las causas estructurales del colapso de PDVSA. Así, la reforma no contribuye a reducir la opacidad en la conducción de la industria petrolera, lo que mantiene los incentivos perversos para la corrupción, en especial respecto de PDVSA, que sigue siendo un ente sin autonomía e independencia, subordinado políticamente al Ejecutivo. Bajo estas condiciones institucionales, todo el ingreso petrolero capturado por el Estado —a través de PDVSA, actuando directamente o por medio de los contratistas privados— es administrado en condiciones que incumplen los estándares constitucionales de la buena gestión presupuestaria⁴⁴.

De esa manera, las instituciones del Petro-Estado han sobrevivido a la reforma de la LOH. Sin embargo, estas instituciones son, en parte, cascarones vacíos, en el sentido de que el petróleo ya no es el centro de la economía, no como resultado de políticas de diversificación, sino, simplemente, como consecuencia de la destrucción de aproximadamente dos tercios del petróleo que producía PDVSA cuando Hugo Chávez fue electo en 1998. La recuperación de la producción requiere políticas estructurales que rescaten la capacidad institucional del Estado para operar y controlar la industria petrolera, lo cual solo es posible si se

⁴³ Badell Madrid, Rafael, “Régimen jurídico de los hidrocarburos en Venezuela”, en Brewer-Carías, Allan (ed.), *Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026*, cit. p. 341.

⁴⁴ Véase el estudio de Transparencia Venezuela, *Economías Ilícitas al amparo de la corrupción*, 2023, pp. 220 y ss. Esta privatización fáctica ha agravado los vicios del colapso estatal y la cleptocracia. Vid.: Brewer-Carías, Allan R., *Kakistocracia depredadora e inhabilitaciones políticas: el falso Estado de Derecho en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2023, pp. 75 y ss. El marco jurídico de las sanciones adoptado en 2026 ha privado al Estado venezolano, temporalmente, de la gestión directa del ingreso petrolero. Pero ello no modifica a las instituciones políticas que permiten al Ejecutivo Nacional capturar y gestionar ese ingreso a discreción. El análisis de este marco jurídico puede verse en Hernández G., José Ignacio, “La reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos ¿El final de la era de la nacionalización petrolera?”, en Brewer-Carías, Allan (ed.), *Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026*, cit., pp. 125 y ss.

rescata la vigencia efectiva del Estado de Derecho. Pero incluso bajo estas condiciones, lo cierto es que el petróleo le quedó pequeño a Venezuela: la recuperación institucional y económica requerirá ingresos mucho más allá de los que pueda generar la industria petrolera, una vez que esta inicie su recuperación⁴⁵.

Esta es la gran paradoja del petróleo en Venezuela: el Petro-Estado se devoró al propio Petro-Estado. Las instituciones contrarias al Estado de Derecho derivadas de la organización de Venezuela como Petro-Estado, consolidadas con la nacionalización implementada hace medio siglo, generaron incentivos para la destrucción de la producción petrolera mediante las políticas predatorias implementadas en 2002.

2. Superando el pensamiento jurídico estatista petrolero: hacia un nuevo contrato social

La recuperación de la industria petrolera, como explicamos, solo es posible si se restablece la vigencia efectiva del Estado de Derecho y se generan incentivos para atraer las inversiones privadas necesarias para financiar el gasto en capital que requiere dicha reconstrucción. Que los gastos en capital deben provenir de la inversión privada y no del Estado no responde a preferencias ideológicas sino a razones prácticas⁴⁶.

Venezuela es hoy un Estado cuyas frágiles instituciones políticas han sido cooptadas por mecanismos informales de gobernanza, incluidas las organizaciones criminales. A esta incapacidad institucional se suma la incapacidad fiscal, con una deuda pública externa legada de los regímenes de Chávez y Maduro de más de ciento sesenta mil (160.000) millones de dólares. Esto genera un problema causal: PDVSA solo puede incrementar la producción si recupera su capacidad operativa, pero

⁴⁵ Puede verse, desde una perspectiva económica, a Key, Ramón y Villaroel, Claudina, “Reflexiones sobre el colapso y la recuperación de la industria petrolera venezolana”, en *Venezuela. La energía en cifras. Reporte 2016-2017*, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas, 2017, pp. 31 y ss. La reforma de la LOH de 2026 tan solo atendió a una de las barreras jurídicas necesarias para promover esa recuperación, como es la formalización de los nuevos contratos petroleros. Este cambio aislado es, por ende, insuficiente.

⁴⁶ La reforma de la LOH 2026, al formalizar los nuevos contratos petroleros, reconoce que la recuperación de la industria debe descansar en la inversión privada, no en PDVSA. Sin embargo, la reforma mantiene el monopolio de PDVSA como titular de los derechos petroleros.

para ello necesita que el Estado mejore su capacidad fiscal, lo cual, en parte, dependerá del petróleo. Por ello, el frágil Estado venezolano no puede aportar las inversiones en capital necesarias para la recuperación de la industria petrolera: solo puede hacerlo el sector privado.

A estos fines, por supuesto, el modelo del CPP, ahora incorporado en los nuevos contratos petroleros reconocidos por la reforma de 2026, aun cuando allana importantes obstáculos jurídicos, resulta insuficiente. De allí que resulte necesario dictar una nueva Ley de hidrocarburos que permita transferir la titularidad de los derechos petroleros, es decir, de los derechos de exploración y producción, a inversionistas privados mediante nuevos modelos contractuales. La inversión privada no puede limitarse al rol secundario de contratista de PDVSA: debe operar con base en la propiedad de derechos contractuales que le permiten, por cuenta propia, realizar las actividades de exploración, producción y comercialización. Como resultado, el rol del Estado debe pasar de un modelo de gestión predominantemente público a uno predominantemente privado, bajo la supervisión técnica del Estado. Esto último requerirá crear una agencia de hidrocarburos, lo que, además, permitirá separar las funciones de gestión y de regulación⁴⁷.

Estas reformas institucionales pretenden, en resumen, crear el marco jurídico adecuado para atraer la inversión privada necesaria para la recuperación de la industria. Sin embargo, estas reformas deben cumplir otro objetivo, que incluso consideramos superior: el desmontaje institucional del Petro-Estado.

Así, a pesar del colapso de la producción, las instituciones que dieron forma al Petro-Estado, implementadas hace medio siglo, siguen formalmente vigentes. Y con ellas, el riesgo que el Petro-Estado representa para el Estado de Derecho. Si esas instituciones se mantienen, la recuperación de la industria y, con ella, del ingreso fiscal petrolero, volverá a poner en riesgo al Estado de Derecho y a la democracia constitucional, debido a los incentivos perversos que propenden a la concentración y centralización del poder a través de instituciones rentistas y clientelares. La recuperación del Estado de Derecho, una

⁴⁷ Seguimos lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, “Hacia una nueva la Ley orgánica de hidrocarburos”, en *Libro homenaje al Profesor Eugenio Hernández-Bretón. Tomo III*, Academia de Ciencias Políticas y Jurídicas, Caracas, 2019.

vez se materialice la transición democrática, solo será posible si se desmontan las instituciones del Petro-Estado.

Con lo cual, la verdadera reforma del Derecho petrolero no consiste en crear un nuevo marco regulatorio favorable a la inversión privada, sino en el desmontaje de los arreglos jurídicos en los que descansa el Petro-Estado. Este desmontaje descansa en tres objetivos:

El *primer objetivo* es derogar la reserva al Estado de las actividades de exploración, producción y, en su caso, comercialización de hidrocarburos. Es decir, es necesario poner fin, formalmente, a la nacionalización petrolera adoptada hace medio siglo con la LOREICH. Esta reserva creó un monopolio legal que fortaleció al Poder Ejecutivo y, en concreto, a la Presidencia, que ejerce el control accionario sobre PDVSA, tanto directamente al designar a sus directores como indirectamente a través del ministro que representa a la República en la asamblea de accionistas. La derogatoria de la reserva debe ir acompañada de la reforma legislativa que permita transferir a inversionistas privados los derechos de exploración, producción y comercialización mediante nuevos contratos que asignen derechos de propiedad claros y estables.

El *segundo objetivo* es crear una Administración sectorial para ordenar y limitar el sector, es decir, una agencia. Al diseñar la Administración petrolera, la LOREICH no prestó atención a la creación de capacidades burocráticas mediante potestades de ordenación y limitación. Por el contrario, PDVSA fue diseñada como órgano de gestión indirecta y, por ende, de control. Esto supuso concentrar en PDVSA el control de la industria, debilitando la capacidad institucional del Ministerio. La ausencia de capacidades burocráticas creó incentivos para la captura de la renta petrolera por parte de instituciones patrimoniales, es decir, clientelares y distributivas. La creación de la agencia permitirá separar las funciones de gestión económica y de control, así como contar con capacidades burocráticas propicias para una gestión técnica, transparente y eficaz⁴⁸.

Estos dos objetivos no presuponen privatizar PDVSA, lo cual, por lo demás, no sería posible. Por un lado, el artículo 303 de la Constitución prohíbe privatizar las acciones de esa empresa pública. Por otro

⁴⁸ Lares, Mary Elena, *et al.*, *Un modelo de agencia reguladora independencia de hidrocarburos*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2019.

lado, y lo que es incluso más importante, PDVSA no es privatizable debido a su colapso operativo y financiero. Por ello, en el corto plazo, el objetivo debería ser reorganizar esa empresa pública como un ente autónomo e independiente. Asimismo, las actividades que PDVSA o el ente creado en su lugar no pueda atender deben ser transferidas a la inversión privada, siempre bajo el control de la agencia venezolana de los hidrocarburos. De esa manera, el control sobre la industria petrolera debe pasar del control accionarial, por medio de la empresa pública petrolera, al control regulatorio, a través de la agencia.

Finalmente, en *tercer lugar*, es preciso suprimir el manejo discrecional de la renta petrolera por parte de la Presidencia, recreando las condiciones que hagan que el Estado dependa fiscalmente de la riqueza generada por la sociedad. Para ello, es necesario crear efectivamente el fondo soberano de inversión, denominado en la Constitución como el Fondo de Estabilización Macroeconómica. Desde el punto de vista económico, este fondo se basa en reglas fiscales que promueven el ahorro del ingreso petrolero, especialmente en épocas de subida de precio, y condicionan las erogaciones a su cargo en proyectos específicos, principalmente cuando el precio se contrae. De esa manera, estas reglas se diseñan para favorecer la estabilidad macroeconómica, previniendo políticas procíclicas que, en el caso de Venezuela, han contribuido a la inestabilidad macroeconómica⁴⁹.

Es importante aclarar que, incluso avanzando en la derogación de la reserva, el Estado seguirá captando renta petrolera, no solo a través de la gestión económica directa que pueda retener, sino, en especial, mediante su participación fiscal en la renta generada por la inversión privada. El fondo no solo crea condiciones favorables para el manejo equilibrado de esa renta, sino que además favorece su uso en inversiones específicas, particularmente relacionadas con la mitigación del impacto social y ambiental de la industria.

Pero este fondo cumple también un importante rol en el Estado de Derecho, pues contribuye a recrear las condiciones económicas que sostienen la separación de poderes. En efecto, este fondo inmu-

⁴⁹ Hernández G., José Ignacio, “Aspectos institucionales para la creación del fondo petrolero para Venezuela”, en Balza, Roland et al. (eds.), *Petróleo y extractivismo en Venezuela*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2021, pp. 397 y ss.

niza políticamente el ingreso petrolero de la gestión presupuestaria a cargo del Poder Ejecutivo. Bajo los mecanismos ordinarios de control, esta gestión solo está limitada por el control parlamentario, que exige a la Asamblea Nacional aprobar la Ley anual que establezca el límite del gasto público. Pero esta Ley deja a salvo la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para distribuir la renta, lo que genera tentaciones autoritarias-populistas. La insuficiencia del control parlamentario ordinario se compensaría con el fondo, que implementaría controles especiales y adicionales sobre el uso de la renta petrolera. Esto requiere que la administración del fondo sea independiente del Ejecutivo, lo cual puede lograrse encomendando su gestión al Banco Central, cuya autonomía, por supuesto, habrá que rescatar. Con lo cual, el fondo soberano, desde la perspectiva del Derecho constitucional, actuaría como un cuarto poder para garantizar la separación de poderes.

Incluso es necesario explorar mecanismos para transferir cuotas de ese fondo a los venezolanos, a fin de reforzar los incentivos para una gestión fiscal eficiente y transparente, bajo el principio de rendición de cuentas. Esto implica proyectar el derecho de propiedad privada sobre el ingreso fiscal del petróleo. Asimismo, este fondo debe ampliar la participación de los estados, municipios y comunidades en el ingreso fiscal petrolero, fortaleciendo la descentralización político-territorial.

Con estas reformas, y en el plano jurídico, Venezuela dejará de ser un Petro-Estado. La mayor o menor dependencia del ingreso petrolero no generará riesgos de desviaciones autoritarias-populistas de la renta petrolera. Ello daría lugar a una tercera modalidad del pensamiento jurídico petrolero, a saber, el pensamiento del Estado garante y subsidiario. Así, la relación entre el Estado, la sociedad y el petróleo ya no dependerá de la propiedad del Estado sobre los yacimientos (pensamiento propietario) ni del dominio del Estado sobre todo el sector (pensamiento estatista). Por el contrario, esa relación se basará en el rol del Estado, que controla la industria mediante potestades de ordenación y limitación, respetando los derechos de propiedad privada⁵⁰.

⁵⁰ Esta nueva etapa del pensamiento estará influenciada por las políticas climáticas, en la medida en que ellas tiendan a reducir la demanda global de petróleo, favoreciendo la caída de la producción.

CONCLUSIONES

La nacionalización petrolera, implementada hace medio siglo, fue el resultado final del proceso gradual mediante el cual el Estado aumentó su control sobre la industria. Este proceso inició con las técnicas incipientes de ordenación y limitación implementadas en la segunda década del pasado siglo y continuó con el aumento de la participación fiscal del Estado en el ingreso petrolero y con el reconocimiento de su iniciativa económica directa, a través de la empresa pública petrolera. El reconocimiento legal de la figura de la reversión anticipó el fin del modelo concesional, lo cual se formalizó con la reserva al Estado de todo el sector, adoptada mediante la LOREICH. Esta Ley dio lugar a la Administración petrolera, basada en PDVSA, organizada como sociedad mercantil y, por ende, bajo el control total del Poder Ejecutivo.

Más allá del interés de la LOREICH en el Derecho público económico, su mayor impacto devino de la organización formal de Venezuela como Petro-Estado, pues el Poder Ejecutivo Nacional *(i)* concentró todas las funciones relativas a la producción y exportación de petróleo; *(ii)* captó la totalidad del ingreso petrolero, el cual representó una parte relevante del ingreso fiscal, y *(iii)* distribuyó el ingreso petrolero, típicamente, por medio de programas sociales, afectados por políticas procíclicas. Estas condiciones afectaron la calidad del Estado de Derecho y contribuyeron decisivamente a la crisis terminal del modelo político instaurado en la Constitución de 1961, mediante vicios como el centralismo, la concentración de funciones, la democracia de partidos y la corrupción administrativa.

Nuestra hipótesis es que la LOREICH, al organizar a Venezuela como Petro-Estado, contribuyó al declive de los pilares del Estado de Derecho establecidos en la Constitución de 1961. Esta Ley, ciertamente, fue producto del debate democrático, pero, lamentablemente, introdujo incentivos perversos que atentaron contra la democracia. Los pactos políticos informales de contención y convivencia, inspirados en el Pacto de Puntofijo, contuvieron las tentaciones autoritarias y populistas del Petro-Estado, pero no impidieron la crisis política y económica que favoreció la elección de Chávez, quien carecía de convicciones democráticas y no respetó los acuerdos derivados del Pacto de Puntofijo.

Así como no puede entenderse el declive de la democracia constitucional de Venezuela en el siglo XX al margen del Petro-Estado, tampoco puede entenderse el colapso total de la democracia en el siglo XXI al margen del Petro-Estado. Las políticas predatorias mediante las cuales se avanzó en la agenda autoritaria y populista impulsada por Chávez fueron posibles gracias al control total del Petro-Estado y de su renta, en especial durante uno de los mayores *booms* petroleros de la historia de Venezuela. La renta petrolera se puso al servicio del régimen autoritario-populista sin muros de contención, lo que explica por qué el propio Petro-Estado destruyó la fuente de esa renta: PDVSA. La autonomía de PDVSA, preservada gracias al Pacto de Puntofijo, fue totalmente desmantelada y esa empresa pública petrolera degeneró en un simple instrumento al servicio del modelo político del socialismo del siglo XXI. Este proceso degenerativo continuó bajo el régimen de Maduro, el cual se vio forzado a privatizar (parcialmente y *de facto*) la gestión de la industria petrolera mediante mecanismos inconstitucionales e ineficientes y opacos, que han incentivado, tanto más, la cleptocracia y la criminalidad del frágil Estado venezolano. El Petro-Estado se devoró al Petro-Estado.

En este contexto, la recuperación de la industria petrolera requiere cambios jurídicos que generen incentivos para la inversión privada, pues solo ella puede aportar el capital necesario para su recuperación. La reforma de la LOH aprobada en 2026, aunque formalizó los nuevos contratos petroleros, no introdujo cambios sustanciales y mantuvo importantes barreras regulatorias a la recuperación de la industria. Todavía sigue pendiente dotar a Venezuela de un nuevo y moderno marco regulatorio petrolero.

Sin embargo, la reforma que requiere el Derecho petrolero va mucho más allá de ese marco regulatorio para atraer la inversión privada, pues además es necesario desmontar los arreglos institucionales en los que se basa el Petro-Estado, los cuales se mantienen incluso tras la reforma de 2026. A estos fines, es necesario adoptar tres reformas de fondo: (i) derogar la reserva al Estado sobre las actividades de producción y exportación o comercialización, reconociendo el derecho de la inversión privada a realizar, por cuenta propia, esas actividades; (ii) crear la agencia venezolana de los hidrocarburos, de forma tal que el control del

Estado pase del monopolio en la gestión a la regulación de las actividades ejercidas por la inversión privada y *(iii)* crear el fondo soberano para manejar el ingreso fiscal petrolero, restableciendo la dependencia fiscal del Estado a la riqueza generada por la sociedad.

En resumen, la recuperación de la democracia constitucional –sin la cual no podrá atraerse la inversión privada al sector petrolero– requiere dismantelar el Petro-Estado y poner punto final a la nacionalización petrolera implementada hace medio siglo.

Brookline, MA., 1 de enero, 30 de marzo de 2026.