

# Venezuela y el petróleo: amor y odio

**H**a sido este siglo el marco donde Venezuela ha ido cambiando su autoconciencia de país agrícola al de nación petrolera. Pero este cambio de mentalidad se ha forjado lentamente, desde una mera concesión de patentes de explotación a capitales extranjeros hasta la nacionalización del oro negro como principal riqueza. El autor analiza el vaivén de esta relación entre Venezuela y su petróleo como la de una pareja que pasa del amor al odio y viceversa, según las diversas etapas de explotación fiscal o productiva.

**Raúl González Fabre, SJ\***

**¿QUÉ** puede hacer que a la altura de 1998 un país reduzca dos veces su presupuesto nacional en el curso de sólo un trimestre, 10 por 100 cada vez, alterando todos los planes de inversión pública, recortando gastos operativos esenciales e incluso los salarios de los

\* Centro Gumilla de Investigación y Acción Social. Consejo de redacción de la revista *SIC*. Caracas (Venezuela).

altos funcionarios públicos? Si ese país es Venezuela, la respuesta resulta evidente para quien haya tenido algún contacto con la nación caribeña: el petróleo que produce semejantes altibajos ha de ser tenido a la vez como una bendición y una maldición.

Visto desde afuera, Venezuela es un país rico, al menos en potencia, por razón de su petróleo. La imagen de violentas barriadas marginales de cientos de miles de personas en Caracas se explica entonces por la corrupción y la injusticia social. Pero cuando se habla con algunas personas mejor enteradas se puede llegar a tener la impresión de que Venezuela es en realidad un país pobre, y precisamente por razón del petróleo. Comprender esta ambigüedad exige volver un poco sobre la historia de Venezuela y su petróleo, no tanto desde el punto de vista económico como del cultural. Eso intentaremos hacer aquí. Un país agrario se encuentra con el petróleo. En las primeras décadas del siglo XX (1908-1935) gobernó Venezuela el general Juan Vicente Gómez, arquetipo de dictador. Venezuela ha sido siempre una región muy secundaria de la América Española y por razón de su carencia de metales preciosos, la autoconciencia nacional concebía al país como esencialmente agropecuario. Café, cueros, cacao, añil, tabaco... eran los productos principales de exportación. Del cobro de derechos de aduana sobre ellos se financiaban el Estado y los gastos suntuarios de la reducida elite nacional. Era una Venezuela rural, en la que Caracas no pasaba de ser un pueblo grande con media docena de edificios emblemáticos de estilo parisién construidos pocas décadas antes por otro dictador, Antonio Guzmán Blanco. El general Gómez consiguió pacificar al país reduciendo a los caudillos locales que hicieron del siglo XIX una interminable y agotadora guerra civil. La vida venezolana que recuerdan los viejos es la de esa época de paz, pobreza y quietud rural: «la Caracas de los techos rojos», de las casas coloniales con patios y tejas de evidente sabor andaluz.

En algunos lugares de esta Venezuela afloraban charcos de alquitrán, que todo lo más habían sido explotados hasta entonces para obtener nafta para las lámparas de aceite y asfalto para la construcción. En 1907 llegaron las primeras compañías extranjeras interesadas en la prospección petrolera. Nada había previsto en la legislación venezolana al respecto, así que se entregaron concesiones bajo la misma ley que regía para las minas, una legislación de origen español que concedía al Estado el derecho sobre los recursos del subsuelo (diferente por tanto de las leyes anglosajonas, según las cuales el propietario del suelo lo es también de lo que pueda haber debajo). Llegaba a su última fase la Primera Guerra Mundial cuando reventó el pozo «Barroso» y se extrajo por primera vez petróleo venezolano del subsuelo por

medios industriales. El final de la guerra trajo consigo una feroz competencia entre las compañías inglesas, holandesas y estadounidenses por obtener concesiones petroleras en todo el mundo, con las que surtir el desarrollo industrial de Europa y Estados Unidos. Esa competencia se tradujo en ofertas de mejores condiciones al Gobierno venezolano; pagar más por las concesiones.

Venezuela era todavía un país agrícola, con la mentalidad fisiocrática correspondiente respecto al origen de la riqueza. El general Gómez, por ejemplo, se esforzó hasta el día de su muerte en adquirir grandes haciendas ganaderas. Llegó a ser el mayor terrateniente de América. Para él, como para muchos otros, el petróleo era un negocio de extranjeros, del que se recibía una renta inesperada que posiblemente no duraría mucho. Más que encontrarlo, Venezuela se había tropezado con su petróleo gracias a una actividad foránea, poco o nada engranada con la economía nacional ni con la cultura de los venezolanos. El ritmo de la explotación petrolera era por completo ajeno a las formas de vida rurales. Los venezolanos sólo podían participar en la producción como mano de obra poco cualificada: de obreros especializados para arriba, todos los petroleros venían de afuera. Además, no había industrias en el país que necesitaran petróleo para funcionar. Sin embargo, desde mediados de la década de 1920, el ingreso petrolero del Estado superaba ya al proveniente del café, la principal fuente de riqueza nacional hasta entonces. Eso, y el interés evidente de las compañías extranjeras, hicieron pensar a los venezolanos más ilustrados que el país había hallado un filón valioso respecto al cual hacía falta alguna política específica. La conciencia nacional empezó a cambiar.

### Primeros intentos de comprensión

EN los años 30 comenzó el debate nacional sobre el petróleo. Hubo de establecerse primero que se continuaría con la tradición minera hispana y que se trataría de cobrar el máximo posible de renta a las compañías explotadoras extranjeras. Venezuela se concebía todavía fuera de la producción y comercialización del petróleo, pero pensaba que éste podría desempeñar un rol fundamental en el financiamiento del Estado; más todavía dado que el mercado mundial del café se había desplomado por razón de la gran depresión de 1929. Alberto Adriani, ministro del gabinete López Contreras (1935-1941), formuló una posición extrema, entonces muy verosímil: La agricultura era y seguiría siendo la base del desarrollo del país.

La política económica debía tener como primer objetivo la modernización agropecuaria. El petróleo constituía una fuente de riqueza generada por extranjeros e imposible de integrar en la economía nacional. Como toda riqueza minera, se agotaría antes o después, dejando al país sólo el regusto amargo de un espejismo. Más aún, resultaría perjudicial por su carácter de renta, que dada la cultura latina de los venezolanos había de resultar indefectiblemente en consumo suntuario, no en inversión. Su mensaje final era claro: «No insistamos en lo del petróleo...».

Sin embargo, parecía ser más bien el petróleo el que insistía. Desde 1935 el ingreso petrolero montaba más de la mitad del ingreso fiscal, creciendo además a una tasa triple que el resto de las fuentes de financiamiento del Estado. Esto condujo irremisiblemente a abandonar la posición de Adriani para pensar de una manera distinta la relación entre el país y su petróleo.

Arturo Uslar Pietri, ministro del gobierno Medina Angarita (1941-1945), definirá una posición que hasta el día de hoy es compartida por muchos venezolanos. El petróleo ya no se concibe como renta sino como «capital natural», esperando ser invertido para reproducirse según la lógica del capitalismo. La consigna de Uslar Pietri, mil veces recordada en Venezuela, fue «sembrar el petróleo», esto es, emplearlo a través del gasto público en fomentar la constitución de un aparato industrial privado orientado a la exportación, gracias al cual obtener divisas de manera estable. Merced al petróleo, Venezuela tenía la oportunidad de llegar a ser una nación industrial sin necesidad de pasar por los dolorosos procesos de acumulación inicial del capitalismo europeo.

El mayor temor de Uslar Pietri no era el agotamiento del petróleo sino el surgimiento de una cultura rentista entre los venezolanos por efecto de la presencia de una fuente de riqueza en cuya producción no se participaba. Ya en 1936 había expresado ese miedo: «Que en lugar de ser el petróleo una maldición que haya de convertirnos en un pueblo parásito inútil, sea la afortunada coyuntura que permita con su súbita riqueza acelerar y fortificar la evolución productora del pueblo venezolano en condiciones excepcionales» (*Diario Ahora*, 14-VII-36). La solución que propuso Uslar Pietri fue que el Estado entregara el ingreso petrolero a la clase social industrializadora por excelencia, la burguesía. Como ésta en realidad no existía en Venezuela, el Estado había de crearla precisamente a través de una distribución fomentista del ingreso petrolero.

Mientras estas ideas ganaban el pensamiento de las elites venezolanas, la vida del venezolano de a pie no había cambiado mayormente por efecto

del crecimiento de la actividad petrolera. Sin duda que la presencia del Estado era ahora más fuerte que nunca, gracias a mejores comunicaciones y a la existencia de unas fuerzas armadas y una burocracia modernas. En algunos lugares habían aparecido pueblos nuevos, en realidad campamentos petroleros en torno a los grandes yacimientos. En las ciudades los escaparates exhibían como nunca productos de importación. Pero en general la gran mayoría campesina seguía viviendo en la precariedad de siempre, sin contacto ninguno con la modernidad petrolera, que constituía aún un enclave extranjero. Esto habría de cambiar pronto.

### El modelo populista de empleo del petróleo

UN golpe de Estado en 1945 llevó al poder a un grupo nuevo de hombres, los del partido de Acción Democrática (AD), liderados por Rómulo Betancourt. De inspiración marxista en sus orígenes, AD evolucionó pronto hacia una socialdemocracia nacionalista y populista. Con ella se instalaba en el poder una sensibilidad nueva, destinada a marcar profundamente a Venezuela. Tal sensibilidad partía del concepto de que el petróleo es del pueblo a través del Estado venezolano. En consecuencia, las ganancias de las compañías concesionarias sólo podían estar ocurriendo a costa de la riqueza del pueblo, idea de la que derivó un discurso petrolero más agresivamente nacionalista. Por otra parte, si el petróleo era del pueblo, el proyecto nacional venezolano debería hacer destinatarios directos del ingreso petrolero a todos los sectores sociales, no sólo a la burguesía. El concepto económico subyacente tenía raíces keynesianas: desarrollar una industria nacional por la vía de crear demanda interna a través del gasto del estado. Así por fin toda la población se beneficiaría del ingreso petrolero, remediando miserias seculares y desarrollando al mismo tiempo al país en la línea de «sembrar el petróleo». El mismo Rómulo Betancourt pensaba en esta época que el ingreso petrolero no duraría mucho y que había de ser aprovechado dentro de un modelo social de desarrollo entre cuyos objetivos estuviera justamente no depender más del petróleo.

En un primer intento, este proyecto tuvo sólo tres años para ejecutarse, hasta que otro golpe le puso fin en 1948. Pero en ese tiempo el gasto corriente del Estado se expandió para incrementar el ingreso de la población, importar y subsidiar bienes de consumo, y promover políticas masivas de educación y salud. Durante una década (1948-1958), la dictadura del gene-

ral Marcos Pérez Jiménez volvería a la idea de Uslar Pietri. Pero cuando en 1958 el partido Acción Democrática y otros de parecidas ideologías llegaron de nuevo al poder en Venezuela, esta vez para quedarse, el proyecto populista configuró no sólo la economía y la política sino también la cultura de los venezolanos.

## Cambios radicales

EN 1958 se restableció la democracia populista en Venezuela. Desde esa fecha hasta mediados de los 70 acontecieron cambios de fondo en la relación de Venezuela con el petróleo. Entre 1948 y 1958, durante la dictadura perezjimenista, el desarrollo económico fundado en el petróleo había sido patente. Se otorgaron numerosas nuevas concesiones de explotación a las multinacionales, con lo que el ingreso fiscal petrolero se multiplicó por tres en términos reales. Con ese ingreso se construyeron grandes obras de infraestructura física que integraron por fin a Venezuela en un solo mercado, y se comenzó una política sistemática de sustitución de importaciones que dio lugar a la primera verdadera industrialización del país.

Sobre esta base, a partir de 1958 el petróleo dejó de ser visto como un elemento accidental dentro de la vida venezolana. Hacía ya treinta años que su importancia era decisiva. Llegaba la hora de preguntarse no tanto qué podía significar sino qué estaba significando el petróleo para Venezuela. Quien hizo esto de manera más sistemática fue Juan Pablo Pérez Alfonso, posteriormente uno de los fundadores de la OPEP. Sus ideas principales fueron tres. Primero notó que el país se hacía cada vez más dependiente del petróleo, que constituía ya más del 90 por 100 de las exportaciones de Venezuela y del 60 por 100 del ingreso del Estado. Era preciso romper tal dependencia desarrollando rápidamente fuentes industriales alternativas de ingresos, tanto públicas como privadas. Por otra parte, Pérez Alfonso observó que la capacidad de la economía venezolana para absorber inversiones de manera productiva había sido rebasada por el ingreso petrolero, de manera que parte de éste se desperdiciaba en importaciones de consumo suntuario. La economía se «indigesta» al verter sobre ella más recursos de los que es capaz de absorber. Convenía por tanto reducir el ingreso petrolero para mantener a la nación sana. Finalmente, puesto que el petróleo es no renovable, el beneficio extraído de su explotación por las compañías extranjeras siempre tiene algo de ilegítimo. Venezuela debía conservar su petróleo en espera

del momento en que pueda apropiarse por entero de su valor. Como consecuencia de estas ideas, la postura venezolana hacia las compañías concesionarias se endureció, restringiendo mucho las nuevas concesiones, controlando estrictamente los volúmenes extraídos y estableciendo porcentajes cada vez mayores de participación del Estado en el producto de la venta de cada barril. Esa participación estatal llegó a ser tan grande que las compañías petroleras suspendieron la inversión en Venezuela, limitándose a producir con su capacidad instalada previa. En realidad se estaban creando las condiciones para el paso que se daría el 1 de enero de 1976: la nacionalización completa de la industria petrolera. Ella fue posible gracias al progresivo engranaje del petróleo con la economía nacional sucedido en las décadas precedentes. Ahora Venezuela tenía obreros especializados, técnicos, gerentes y políticos con verdadero conocimiento de la cuestión petrolera. Una industria nacional de mediana entidad era consumidora interna de hidrocarburos. La población se había movido a las ciudades para beneficiarse de las políticas sociales del Estado pagadas con petrodólares, y con sus votos era capaz de presionar como nunca antes acerca del destino que debía darse a los recursos nacionales. La Venezuela que nacionalizó los hidrocarburos era muy distinta de la que vio brotar el pozo «Barroso». El petróleo estaba ahora en el centro de la conciencia nacional.

### La Venezuela Saudita

LA nacionalización vino a coincidir con la subida de los precios del petróleo en el mercado internacional tras la guerra del Yon Kippur (1973). El incremento súbito de los ingresos del Estado (un 270 por 100 sólo entre 1973 y 1974) hizo reales los peores temores de Adriani, Uslar Pietri y Pérez Alfonso. Los gobiernos de Carlos Andrés Pérez (1974-1979) y Luis Herrera Campins (1979-1984) distribuyeron la abultada renta petrolera sin ton ni son. Sobrevaloraron la moneda nacional de manera que el país se vio inundado por importaciones baratas de todo género, elevaron el ingreso real hasta niveles que no tenían relación ninguna con la productividad de los trabajadores, subsidiaron casi cada producto de consumo masivo, coparon el Estado de empleados innecesarios, concedieron enormes sumas en créditos sin retorno a los empresarios, fundaron grandes empresas estatales que nunca dieron más que pérdidas, robaron y dejaron robar... Las expectativas de consumo y riqueza de la población crecieron exponencialmente. Cuando el ingreso petrolero no alcanzaba para cubrirlas,

se aprovecharon las grandes facilidades que los mercados financieros daban a Venezuela para contratar deuda externa. Era la «Venezuela Saudita», que había abandonado toda medida en su uso del ingreso petrolero y ya no era capaz de apreciar la relación entre beneficio y costo en la acción pública. Cualquier cosa parecía posible, más cuando se anunciaba una espiral hacia arriba sin fin de los precios del petróleo y se descubrían nuevas reservas en el territorio venezolano. Por supuesto, quienes conservaban algún sentido común protestaron fuertemente. Uslar Pietri habló de la «muerte petrolera de Venezuela». Pérez Alfonso apostrofó al petróleo como «excremento del diablo». Pero la población sentía mejorar rápidamente sus condiciones de vida e hizo oídos sordos a las voces agoreras. Ningún político que intentara con seriedad detener el festín hubiera llegado demasiado lejos. La posibilidad de sacar fuera de Venezuela el excedente de riqueza que tan evidente daño hacía, para invertirlo en el exterior al modo kuwaití árabe, ni siquiera fue planteada con seriedad: hubiera sido políticamente imposible. El país se desquitaba de una pobreza de siglos gracias al don petrolero. La cultura de los venezolanos cambió. Cristalizó la novedosa idea de que Venezuela es un país rico, lo cual dio a muchos un sentimiento de superioridad sobre los demás latinoamericanos, quienes afluían como emigrantes por centenares de miles. El optimismo y cierta irresponsabilidad marcaron el tono de la vida nacional. Las dificultades se resolvían a golpes de dinero («a serealazos»). La actividad política y económica se transformó en un sistema clientelar de vinculaciones para captar cada cual cuanto más mejor de la renta que se distribuía por doquier (un dicho de la época: «a mí que no me den, sino que me pongan donde haya»). La conexión entre desempeño personal en la sociedad y recompensa o castigo se rompió. El aparato del Estado interrumpió su proceso de modernización para empezar a crecer cancerosamente, con la productividad de todos los servicios básicos decreciendo y la irracionalidad económica campando. En el vértigo de esos años, la relación entre producción y consumo se hizo especialmente opaca en Venezuela por causa del velo petrolero, que en alguna medida permitía a todos en la sociedad —si bien muy desigualmente— consumir lo que ninguno había producido. Así, buena parte de la empresa privada venezolana se acostumbró a operar bajo condiciones de protección, oligopolio y generoso subsidio del Estado. La empresa a menudo no fue más que una tapadera para la captación de renta, que terminaba en cuentas en el extranjero del presunto «empresario». Otro tanto puede decirse de los sindicatos y de la empresa pública. Al final, la Venezuela Saudita estalló en dos crisis sucesivas: la de la deuda externa (1983) y la caída a plomo de los precios del petróleo (1986) cuando la OPEP puso en marcha

una política de recuperación de mercados. Dejó de haber recursos con que financiar la ilusión de crecimiento simultáneo para todos con poco esfuerzo.

## Crisis con culpable

LA nacionalización trajo una consecuencia adicional que pocas personas advirtieron al principio: dejó a Venezuela sin la clave nacionalista para comprender su relación con las compañías petroleras. Hasta 1976 la política petrolera del Estado había sido sencilla: arrancar a las petroleras cada vez un porcentaje mayor del precio por barril. Según habíamos mencionado, esto se logró hasta el punto que las compañías extranjeras se retrajeron de hacer nuevas inversiones por falta de rentabilidad, unos diez años antes de la nacionalización. Pues bien, ahora, una vez estatificado el petróleo, la contradicción se trasladaba adentro del mismo Estado. Cada dólar gastado por el Gobierno era un dólar menos para la inversión de la industria en nuevos desarrollos. En el principio de la crisis (presidencia de Jaime Lusinchi, 1984-1989), la tensión se desarrolló de manera muy desfavorable a la industria petrolera nacional. Se le quitaron sus reservas propias y se la endeudó para que el Gobierno siguiera disponiendo de recursos con que prolongar la ilusión saudita, de acuerdo a dos deseos de las masas de electores y de los grandes grupos de intereses. Este intento no sólo resultó perjudicial para la industria, sino también devastador para la cultura de los venezolanos. La abundancia de la década anterior había dejado huella muy adentro. Al no hablar con claridad de la nueva situación sino mantener la hipótesis de que se trataba de un problema coyuntural, se confirmó a la población en sus peores aprendizajes: Venezuela es un país rico en el que todos tienen derecho democrático a que el Estado les facilite un relativo buen pasar, sin mayor relación con lo producido por el sujeto. Si el Estado no lo consigue, la culpa es de la mala gestión gubernamental, puesto que el país efectivamente posee riquezas inmensas. Cuando se experimentan los efectos de la crisis, nadie siente que él haya estado viviendo de una manera insostenible, sino que son otros los culpables y por tanto son otros quienes deben cambiar. El camino para la prosperidad nacional no requiere tanto incrementar la productividad como controlar a los corruptos y que haya suerte con el precio del petróleo. La prosperidad personal depende a su vez de conseguir buenas conexiones o del azar. Estas sencillas concepciones, muy extendidas, crean una inercia cultural extraordinaria. Ellas han hecho a la crisis venezolana tan larga (dura ya más de quince años) y tan

profunda (ha incluido rebeliones sociales, golpes de Estado, incremento de la violencia urbana, apoyo masivo a posiciones extremistas). El analista se sorprende al notar que esa crisis, para resolverse, pide sólo un cambio de mentalidad al sentido común económico más elemental, dado que en efecto a Venezuela le sobran capitales naturales de todo tipo (minerales, turísticos, agropecuarios) que poner a producir. Pero tal giro resulta en extremo difícil de dar, particularmente para las elites, puesto que el petróleo sigue ahí como fuente de renta a la que ellas tienen acceso privilegiado. Así, desde 1989 hemos visto cómo cada intento de reforma del Estado perdía su empuje con sólo que los precios del petróleo subieran por un conflicto en Oriente Medio. Sin duda resulta más fácil financiar la ineficiencia de un organismo estatal que asumir el conflicto para transformarlo de aparato de reparto de renta en lugar de producción de servicios sociales. No son pocos en Venezuela los que piensan que el mismo petróleo que hizo posible crear un país de apariencia moderna nos dificultó realmente desarrollar las capacidades productivas y organizativas de la modernidad económica, construir un orden social moderno. Por eso la relación de Venezuela con el petróleo es de amor y odio: a la vez nos salva y nos pierde, es nuestra esperanza y nuestro lastre. Cada vez que los precios suben, bendecimos al cielo que nos libra de las consecuencias de nuestra ineficiencia; cada vez que bajan, maldecimos la dependencia que deja la suerte nacional tan fuera de nuestro control. No es raro que la vieja idea de Adriani («no insistamos en lo del petróleo...») todavía haya inspirado algunos de los intentos más recientes de reforma económica en Venezuela.

### Perspectivas de una ambigüedad que continúa

¿CÓMO trata la Venezuela de hoy de resolver esta gran cuestión nacional? La respuesta más orgánica se está dando a través del negocio petrolero mismo. Consiste en dejar de pensarlo como fuente de renta para concebirlo como locomotora de las fuerzas productivas del país, como la primera industria nacional mejor que sólo como una fuente transitoria de ingresos extraordinarios en busca de destino fuera del sector hidrocarburos. Con esto se niega el concepto básico de todos los proyectos petroleros anteriores que hemos recontado. Venezuela, con sus enormes reservas probadas de hidrocarburos, concibe entonces su futuro como un país petrolero, más exactamente como un país económicamente articulado en torno a una industria petrolera. Siguiendo este plan, esa indus-

tría se ha expandido en varias direcciones: Ha sido liberada de parte de las pesadas cargas fiscales establecidas otrora sobre las compañías extranjeras. Se han incrementado las inversiones para aumentar la capacidad de producción (de 2 millones de barriles diarios a los actuales, 3,7 millones, con la idea de pasar de 6 millones en pocos años). Ha adquirido terminales, refinerías y redes de distribución en el exterior. Se han desarrollado nuevos productos. Ha incrementado su integración con el resto de la economía nacional, en muchos de cuyos sectores es el principal demandante o el principal suplidor. Ha aceptado inversiones privadas y asociaciones con empresas tanto nacionales como foráneas... Las perspectivas para la industria petrolera venezolana son excelentes, pese a los altibajos de los mercados internacionales. Pero falta todavía por saber si el país aceptará este nuevo rol de la industria. ¿Pasaremos a pensar en ella como generadora de actividad productiva, abandonando la idea de que nos suministrará recursos sin relación con el esfuerzo productivo de nadie, excepto de las pocas decenas de miles que son sus trabajadores? Esto parece difícil, porque un fuerte componente de renta permanece. Si mañana el precio del petróleo venezolano sube de los actuales US\$12 a US\$ 18 por barril, algo perfectamente posible ¿ese incremento de 50 por 100 en el ingreso no será tomado como un nuevo maná, la renta pura que efectivamente es? ¿No se exigirá su reparto para crear bienestar, en función de las posiciones sociales de cada cual más que de sus aportes productivos? ¿Qué político será capaz de aguantar la tentación de hacer populismo con ese dinero quemándole las manos? En realidad, la contradicción se halla más en la cultura venezolana que en el hecho petrolero mismo, como ya notaron Adriani, Uslar Pietri y Pérez Alfonso. Algunos avances se advierten, conforme los venezolanos van comprendiendo mejor la ambigüedad del papel del petróleo en su historia reciente. Pero el problema sigue ahí, fundamental para comprender cómo Venezuela puede ser un país tan rico y tan pobre a la vez.