

## La Venezuela de la inversión externa petrolera en el siglo XX

Rodrigo Peraza Darías\* pp. 141-149

### Rasgos estructurales de la economía venezolana al entrar el siglo XX

La Gran Depresión de la década de 1930 afectó a Venezuela en menor intensidad que a muchos otros países, pero introdujo modificaciones en sus rubros básicos de exportación, como lo demuestra el hecho de que, en el lapso 1931-1933, las exportaciones correspondientes al café y al cacao decrecieron a una tasa del 12 por ciento anual promedio, mientras que las de petróleo aumentaron a un ritmo promedio de 4 por ciento anual. Ello significa que disminuyó el comercio exportador de aquellos frutos, al tiempo que aumentó el del mineral combustible. El cambio estructural que este hecho originó, lo explicaremos, a continuación, a la luz del diagnóstico de la estructura económica del país en estos años.

En las décadas que van desde el final de la Primera Guerra Mundial (1919) y el inicio de la Segunda (1939), la economía venezolana se caracterizaba, a grandes rasgos, por la coexistencia de tres sectores, según Héctor Malavé Mata en *Historia Mínima de la Economía Venezolana*,<sup>1</sup> a saber: Un *sector tradicional*: actividades agrícolas y pecuarias de desigual comportamiento productivo, en el ámbito de la explotación extensiva de café, cacao y ganado vacuno como base de la economía primaria exportadora; un *sector capitalista interno*, con pequeñas y medianas industrias que producían bienes de consumo para el mercado doméstico, con insuficiente formación de capital y escasa productividad del trabajo por falta de innovación tecnológica, y un *sector capitalista externo* con empresas concesionarias extranjeras explotadoras del petróleo, con alta productividad y capital intensivo.

\* Economista. Profesor-investigador y Jefe del Área de Desarrollo Económico del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: ropeda13@gmail.com

<sup>1</sup> Editorial Fundación de los Trabajadores de Lagoven, Caracas, 1997

La estructura económica ostentaba, así, una asimetría configurada, sobre todo, por la gran brecha entre los sectores petrolero y tradicional, que el autor citado denomina *dicotomía estructural*. En efecto, las exportaciones tradicionales, que en 1931 alcanzaron los 104 millones de bolívares, en 1936 bajaron a 62 millones, mientras que las petroleras pasaron de 548 a 649 millones en el mismo lapso.

En el entorno internacional, la Gran Depresión dio al traste con los principios del modelo clásico liberal capitalista de economía de mercado, de Adam Smith y David Ricardo («laissez faire» y «la mano invisible»), prevalecientes hasta entonces, y se impone la intervención sistemática del Estado de John M. Keynes, con la aparición de las políticas económicas y sus instrumentos: las políticas fiscales, monetarias, cambiarias, entre otras. La economía de mercado se reforma y se pasa a denominar *economía mixta*.

### **El círculo petrolero sustituto del círculo agroexportador**

En la etapa de la Venezuela petrolera (aún vigente en 2022), puede observarse la coexistencia de un círculo económico sujeto a los impulsos externos (segmentos transables de las actividades económicas) y otra Venezuela, representada por el segmento no transable, más vinculada al transable que en la época agroexportadora tradicional. Es la economía dependiente del petróleo, más dinámica y diversificada que la de entonces.

Manuel Caballero, en el prólogo del texto *Testimonio de una Realidad Petrolera*,<sup>2</sup> ofrece una interpretación histórica del inicio de la inversión petrolera en Venezuela, asociada al proceso de sustitución del carbón por el petróleo en la Segunda Guerra Mundial, debido a la superioridad estratégica de este, dando lugar a lo que denomina conciencia energética. En su opinión, no es casual que el flujo de inversiones inglesas y norteamericanas hacia Venezuela se inicie precisamente en 1917. Sin embargo, considera que el avance de la explotación pasó desapercibido para la mayoría de los venezolanos, a cuyo efecto aduce dos razones: una coyuntural (la conflagración bélica mundial) y otra a cierta tradición del pensamiento o mentalidad venezolana (básicamente moral y hasta religiosa) en materia económica. Cuestiona que, desde el punto de vista sociológico, Venezuela sea considerado, a partir de 1927 (fecha en que el valor mercantil de la exportación de hidrocarburos

<sup>2</sup> Fundación Venezuela Positiva, Banco Central de Venezuela y Banco Occidental de Descuento, Caracas, 2002.

superó las de café y cacao), un país petrolero, ya que, aún entrada la década de 1940, «pese a los fabulosos ingresos que el petróleo proporciona una vez se ha comenzado a explotarlo, nadie, entre los sectores dominantes económica y políticamente, parece decidido a arriesgarse apostando a ese solo caballo». De allí que el propio general Juan V. Gómez no se interesara, sino hasta 1923, en el petróleo como fuente importante de su fortuna personal y el país va a ver a este recurso natural como un enclave extranjero en la economía venezolana.

Por ello, sigue Caballero, la primera forma de relacionarse con la explotación del petróleo fue a través del otorgamiento de concesiones a particulares por parte del gobierno y su casi inmediata venta a compañías extranjeras. Concluye afirmando que «como eso no estaba muy alejado, en la forma, de los beneficios que podían obtenerse de una lotería cualquiera, comenzó a crearse en la conciencia de esas élites lo que con el tiempo se ha venido a llamar una *mentalidad rentista*».

### **El proceso de formación de una política petrolera venezolana**

En 1936, desaparecido el dictador Juan V. Gómez, se inicia el siglo XX de Venezuela al decir de Mariano Picón Salas, y una etapa promisoriosa en su devenir, lo que alentó el comienzo de un módico restablecimiento de su economía, estimulado por la incidencia de los ingresos fiscales provenientes de la actividad petrolera. El lema «sembrar el petróleo», como advertencia de las largas frustraciones, postulaba entonces (julio de 1936) la razón de las reformas estructurales para arraigar una economía sostenible, que debía conferir a la agricultura, la cría y las industrias nacionales un rol activo en el proceso de transformación a partir del empleo reproductivo de los ingresos aportados por la explotación del subsuelo.

Por otra parte, el petróleo venezolano ocupaba espacio en el mercado estadounidense, generando recelo en los productores independientes domésticos, en tanto que los presidentes Franklin D. Roosevelt y Eleazar López Contreras suscribían un Tratado de Reciprocidad Comercial. De acuerdo a este, a cambio de la reducción arancelaria sobre los productos importados por Venezuela de los Estados Unidos de América (EUA), se permitiría la exportación de crudo venezolano con aranceles reducidos a la Costa Este de dicho país, mediante un esquema de cuotas.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial, en 1941, trajo, como una de sus consecuencias, que las empresas operadoras concesionarias pospusieran sus planes de expansión en Venezuela y redujeran su potencial (capacidad) de

producción, pero por muy poco tiempo. Las cifras que siguen, extraídas de la acreditada publicación del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de Venezuela *Petróleo y otros datos estadísticos*<sup>3</sup> ilustran lo afirmado: en 1940, el promedio venezolano diario de producción se situó en 502.270 barriles diarios, de una gravedad también promedio de 19,2 grados API; en 1941, la producción promedió los 621.319 barriles por día, subiendo la gravedad promedio a 21,5 grados API, y el volumen, 23,7 por ciento; en 1942, bajó la producción promedio a 405.904 barriles diarios (34,7 por ciento), con gravedad de 23,3 grados API; en 1943, se inició cierta recuperación al alcanzar un promedio de producción de 491.463 barriles por día y gravedad de 23,9 grados API; en 1944, hubo un incremento significativo al ubicarse la producción promedio en la cifra record de 702.288 barriles por día, promedio con gravedad de 24, 8 grados API.

Hasta la promulgación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos en 1920, la explotación del petróleo se asimilaba a la de una mina. En lo sucesivo, a tenor de lo que informa Aníbal R. Martínez en el libro *Gumersindo Torres*,<sup>4</sup> se considerará un hidrocarburo, lo que comprende, según el Artículo 1º, «todas las formaciones subterráneas de petróleo, asfalto, betún, brea, ozoquerita y resinas fósiles y los gases desprendidos de tales formaciones».

Gumersindo Torres, fue ministro de Gómez y figura fundamental del petróleo venezolano porque, como resalta Aníbal R. Martínez en la contraportada del libro antes mencionado, «supo cambiar con su esfuerzo el rumbo de los acontecimientos, impuso la vigilancia y el control mediante la creación del organismo apropiado y logró con su acción iniciar el entendimiento y el convencimiento de la industria de los hidrocarburos por los venezolanos».

A las compañías concesionarias extranjeras les molestó la Ley y el ministro Torres, de allí que la permanencia de ambos fuera efímera. La Ley duró 352 días y el ministro renunció 15 días después de promulgada la nueva Ley en 1922, hecha a imagen y semejanza de las compañías explotadoras.

El gobierno de López Contreras (1936-1941) otorgó en sus tres primeros años (1936-1938) 556.709 hectáreas en concesiones de exploración y explotación. Su política petrolera hizo al país cada vez más dependiente del petróleo y no incrementó significativamente los proventos de la industria. Isaías Medina Angarita, su sucesor en 1941, tuvo que enfrentar severas

<sup>3</sup> PODE, 1979:39.

<sup>4</sup> Petroleras Foninves, Caracas, 1980.

restricciones en la economía, incluida la actividad petrolera en sus primeros años. En 1943, logró que el Congreso Nacional sancionara una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos (la novena), la cual, al criterio oficial, mejoraba la participación del Estado y obligaba a establecer en Venezuela la industria de la refinación. La oposición criticó este instrumento, calificándolo de extemporáneo e indulgente.

En 1944, el gobierno de Medina otorgó concesiones por 6,5 millones de hectáreas adicionales, impulsando la producción y la participación de la Nación, potenciada en 1942 con la aprobación de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Los siguientes datos lo corroboran: en 1945, la producción diaria promedio fue de 886.039 y subió consistentemente hasta ubicarse en 1.497.988 millones de barriles diarios promedio en 1950, con gravedades entre los 25,4 y 25,6 grados API.

Es importante destacar que, en octubre de 1945, es derrocado el gobierno de Medina, cuando apenas le faltaban 9 meses para concluir su periodo constitucional y asumió el poder una Junta de Gobierno presidida por Rómulo Betancourt, en un ambiente de expectativas económicas y políticas donde primó el tema petrolero. Cambia de tercio el abogado Juan Pablo Pérez Alfonzo, acérrimo crítico de la política petrolera gubernamental, pasando a ser ministro de Fomento, despacho que incluía la conducción de la política petrolera, cuya expresión emblemática era «no más concesiones». Asimismo, consideraba que los ingresos fiscales derivados de la Ley de 1943 eran insuficientes, por lo que propuso como piso la participación paritaria, esto es, que el Estado debía percibir por lo menos la misma proporción de los beneficios de la industria petrolera que las compañías concesionarias. En una nueva reforma de la Ley, se concretó en 1948 esta idea y surgió así el 50-50 por ciento (*fifty-fifty*). El ingreso petrolero subió. El ejemplo se extendió a otros países exportadores netos de petróleo. Ese mismo año, el gobierno de facto transfirió el mando al presidente electo en comicios generales, Rómulo Gallegos, a la sazón del mismo partido de Betancourt, Acción Democrática, pero, 9 meses después, fue sacado del cargo por otro golpe de Estado propiciado por militares donde repetía el oficial Marcos Pérez Jiménez, quien, en 1952, luego de unas elecciones fraudulentas, quedó solo gobernando como dictador hasta enero de 1958.

Vale decir que, en 1949, la dictadura gobernante dio muestras de que bajaría el rigor fiscal y los controles, pero lo cierto es que no fue sino en 1956

cuando otorgó nuevas concesiones. Pérez Alfonzo, en su libro *Petróleo, Jugo de la Tierra*,<sup>5</sup> explica así la demora de la dictadura en otorgar concesiones:

No llovieron en seguida las ofertas para adquirir nuevas concesiones porque se comprendió que aquél era el gesto precipitado de la usurpación en el intento de ganar el apoyo interesado de los poderosos. Después, afianzada la dictadura, al mismo tiempo que los aumentos de producción y de precios suministraban ingresos más elevados, no se sintió la presión de llegar al extremo de entregar concesiones. Quizás por ello, cuando años más tarde, comenzaron a recibirse solicitudes de concesiones, no se las atendió.

En julio de 1956, estalló la «Crisis de Suez», que interrumpió los suministros petroleros desde el Medio Oriente a Europa. Se abrió una oportunidad para el crudo venezolano que modificaba los planes de desarrollo de las concesionarias: ahora buscaban incrementar el potencial de producción y, para ello, era indispensable conseguir nuevas concesiones, es decir, ampliar el horizonte productor. La dictadura, apremiada de mayores recursos fiscales para financiar su ambicioso plan de obras bajo la propaganda del «Nuevo Ideal Nacional», accedió y otorgó concesiones para llevarlas a la cifra de 7 millones al concluir aquel año. La producción subió y, en 1957, Venezuela se convirtió en el primer exportador mundial de petróleo con 2,8 millones de barriles diarios.

### **La política petrolera de la democracia representativa (1958-1998)**

Rómulo Betancourt se inició en marzo de 1959, ahora sí, como presidente constitucional de la República de Venezuela por un lapso de 5 años. La herencia que recibió de la dictadura deriva de 10 años de gobierno férreo y con aires de magnificencia, como lo expresa Héctor Malavé Mata en *Historia Mínima de la Economía Venezolana*.<sup>6</sup>

*En ningún sentido la administración dictatorial fue tan oscura como en lo atinente al dispendio de esa riqueza, mientras apremiaban los acreedores internos del gobierno, se ampliaban las vertientes del descontento social, se desgastaban los oropeles del crecimiento aparente, crecían las corrientes solidarias de la subversión y se multiplicaban los despliegues de la violencia represiva, en un clima donde, además, el terror y la corrupción del poder*

<sup>5</sup> Editorial Arte, Caracas, 1961, pág. 16

<sup>6</sup> *Ob. Cit.*, pág. 41.

*desacreditaban la autoridad del déspota. Hasta el 23 de enero de 1958 en que el dictador abandonó el país, dejándole el legado de sus deplorables actuaciones.*

El gobierno de Betancourt fortaleció el Ministerio de Minas e Hidrocarburos con Pérez Alfonzo de nuevo como titular, quien a su vez potenció la Oficina (antes Servicio) Técnica de Hidrocarburos, a través de la cual el Estado venezolano ejerció el control, inspección, vigilancia y fiscalización de la industria petrolera. Se activó la política de «no más concesiones», que pareció concitar el consenso nacional; apenas la voz aislada de Arturo Úslar Pietri reclamaba al ministro y proponía los «Contratos de Servicios». Para 1960, del total de las nuevas concesiones otorgadas en 1956, las compañías beneficiarias apenas conservaban 271.000 hectáreas (33 por ciento); su interés no era desarrollar reservas, sino adquirir más concesiones en la zona del Lago de Maracaibo.

En el orden mundial, superada la interrupción de suministros por la crisis del Canal de Suez (1956-1957), los países consumidores y los consorcios petroleros se dedicaron a buscar fuentes de producción que disminuyeran el riesgo de la dependencia del petróleo importado a través del canal. Asimismo, aparecen otros factores que contribuyeron a modificar el equilibrio en el mercado internacional del petróleo, entre ellos, la entrada del petróleo ruso al comercio mundial (incrementa la oferta), la reapertura, en 1957, del Canal de Suez ya nacionalizado (incrementa la oferta) y la imposición del «Programa de restricciones» a las importaciones de petróleo en EUA (restringe la demanda doméstica norteamericana).

La conjunción de todos los factores antes señalados produjo un exceso de oferta, que se conoció como «excedentes petroleros», incidiendo negativamente sobre los precios. Por otra parte, los «precios cotizados» (*posted prices*) –que se publicaban para cada tipo de crudo en la década de 1950 e inicios de la de 1960, pero no reflejaban el nivel real al cual se cerraban las ventas– constituían un índice disponible de las fluctuaciones que ocurrían en los mercados petroleros. Dichas fluctuaciones tenían lugar básicamente en el mercado de EUA, ya que la determinación de los precios cotizados tomó originalmente como punto focal el puerto de Nueva York. Obviamente, tal artificio de cálculo desligó el precio de los crudos, en las áreas productoras, de su valor económico.

El resultado observado en 1959 y 1960 fue que el precio de cotización de EUA había aumentado, el de Venezuela había regresado a su nivel antes

de la crisis de Suez y el del Medio Oriente había bajado. Se acusó al gobierno británico y a su petrolera British Petroleum de estar detrás de todo el entramado. En abril de 1959, los países árabes productores-exportadores de petróleo celebraron en El Cairo su primer congreso, al cual asistió como invitado Pérez Alfonzo, Ministro de Minas e Hidrocarburos de Venezuela. Allí coincidió en ideas y cargo con el saudita Abdullah Tariki. Se estaba dando el primer paso hacia la creación de la OPEP.

El paso definitivo tuvo lugar en Bagdad, en septiembre de 1960, donde Arabia Saudita, Irak, Irán, Kuwait y Venezuela constituyeron formalmente la OPEP, como única alternativa frente a la política del oligopolio que controlaba el petróleo y como instrumento de defensa de las naciones exportadoras netas ante la actitud agresiva de las grandes transnacionales del sector. Una tarea prioritaria de la OPEP fue la recuperación de los precios; surgieron los «precios de referencia», que definen el nivel de los precios del petróleo con base en un crudo marcador; la OPEP los aplicó a partir de abril de 1966 como base para calcular el impuesto sobre la renta. Pérez Alfonzo en su libro *Petróleo y Dependencia* los consideró «simple variante de los precios publicados» y atribuyó la idea a la Aramco saudita con el propósito de moverse fuera de toda vigilancia administrativa. Fue necesario que transcurrieran 7 años, con Rafael Caldera en el poder, para que, en 1969, se aprobaran las bases de los contratos de servicios, suscribiéndose los primeros en 1970; Pérez Alfonzo, notable e influyente miembro de la oposición, atacó estos contratos.

Otro hito de relevante importancia fue la creación, en agosto de 1975, de Petróleos de Venezuela, S. A. (Pdvs) y su inicio de actividades el 1° de enero de 1976 como consecuencia de la estatización del negocio petrolero en Venezuela, lo cual representó un adelanto compensado de la reversión de las concesiones petroleras de 1956 y anteriores.

Evaluadas las oportunidades que para la industria petrolera venezolana suponía la demanda en ciernes de energía, Pdvs, a instancias de su accionista, la República, identificó la conveniencia de desarrollar una estrategia de *internacionalización*, cuyo propósito principal era asegurar una salida estable para los crecientes volúmenes de crudo y productos derivados venezolanos, y establecer un acceso directo a los consumidores finales, consolidando así esta empresa su posición en los principales mercados internacionales. Como complemento de esta estrategia, a comienzos de la década de 1990, se inició el proceso de apertura petrolera y Pdvs, en respuesta a lineamientos del

accionista, emprendió la búsqueda de fórmulas de participación del sector privado en todos los segmentos del negocio.

La dinámica descrita tuvo el soporte indispensable de la estabilidad institucional, que se manifestó a través de la sucesión de las personas que fueron seleccionadas para desempeñar las altas responsabilidades operativas y ejecutivas dentro de la propia industria petrolera. Los valores desarrollados dentro del conglomerado de empresas y el desempeño eficiente de las funciones, con el empleo de un adecuado número de empleados y obreros, con el transcurrir del tiempo, fueron perfilando una corporación energética conceptuada de «calidad mundial». La lista de logros hasta 1998 es suficiente para justificar el reconocimiento internacional de la gestión durante los primeros 22 años de vida. A partir de enero de 1999, se produjo la alternabilidad en el gobierno de la República y con ello la introducción de cambios profundos en el manejo de la industria petrolera. Pero esa es otra historia, que está en pleno desarrollo.