

La ilusión de la siembra del petróleo

HUMBERTO GARCÍA LARRALDE*

(coord.)

RODRIGO PERAZA*

MARCOS MORALES*

pp. 175-179

Venezuela ha exhibido una relación compleja y contradictoria con el petróleo desde que este se convirtió en su principal producto de exportación. De bendición de la naturaleza pasó a ser llamado «excremento del diablo», precisamente por quien más lo estudió como elemento central al desarrollo nacional: Juan Pablo Pérez Alfonso. La expansión de la industria petrolera desde sus inicios acompañó a uno de los más extraordinarios procesos de crecimiento vividos por país alguno, catapultando a una Venezuela rural, pobre y primitiva de principios del siglo XX, a ser el país de mayor ingreso per cápita en América Latina en los setenta. Empero, precisamente en esos años en que parecían abríseles las posibilidades de superar el subdesarrollo, esta dinámica entró en crisis. Si nuestro país exhibió una de las trayectorias más admirables de crecimiento hasta esa década, a partir de entonces ocurrió todo lo contrario: desde hace treinta años la economía venezolana muestra el peor desempeño en el continente. En particular, contrastan los enormes ingresos provenientes de la venta del petróleo en los mercados externos con el avance de la pobreza y el deterioro en las condiciones de vida de la población. ¿Cómo es posible que ello se haya producido en un país tan rico en petróleo y otros recursos naturales?

Este proyecto se propone estudiar las bases conceptuales y definitorias que le dieron forma a la estrategia de «siembra del petróleo» por parte de Arturo Uslar Pietri, Rómulo Betancourt y otros, y sus aspectos institucionales, los instrumentos de política aplicados y los resultados en términos económicos, políticos, sociales, sicosociales y culturales en distintas etapas del siglo XX venezolano, así como en los primeros años del siglo XXI. Se parte de la idea de que los problemas de estabilidad institucional y macroeconómica, atención a la pobreza, competitividad internacional y viabilidad de una estrategia de desarrollo sustentable

* Investigadores del Área de Desarrollo Económico del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

en Venezuela están inextricablemente asociados al impacto ocasionado por la captación de rentas en los mercados internacionales del crudo, y la forma como ello ha condicionado la relación Estado-sector privado, las instituciones, la política económica y la cultura política y social del venezolano, en particular, su psicología política.

Entre los antecedentes pueden referirse los estudios sobre problemas de la estabilidad macroeconómica, sobrevaluación del tipo de cambio y «enfermedad holandesa», competitividad internacional, volatilidad y sostenibilidad intertemporal, desarrollo sustentable, gestión y financiamiento de políticas sociales, impacto cultural, así como construcción institucional, asociados a la captación de cuantiosas rentas petroleras, elaborados por los integrantes del equipo del Área de Desarrollo Económico del Cendes y/o por numerosos investigadores de la realidad socioeconómica y política del país en el siglo XX, tanto venezolanos como de prestigiosas universidades en el extranjero.

Se parte de considerar que la llamada «siembra del petróleo» ha sido el eje central de la estrategia de modernización y desarrollo en Venezuela desde que Arturo Usler Pietri escribiera el famoso editorial del semanario *Ahora*, en 1936. No obstante, no ha producido los resultados deseados en términos de desarrollo, diversificación del aparato productivo y fundamentación de condiciones de vida cada vez mejores para los venezolanos. Si bien puede identificarse una etapa inicial bastante exitosa asociada a un mercado doméstico cautivo cuya expansión se financiaba con la creciente renta que captaba el país, ello da paso a una creciente inestabilidad a partir de los años setenta, que desemboca en 1989 en la necesidad de un profundo cambio estructural para reorientar la estrategia de desarrollo hacia la apertura y la liberalización de la economía. Puede afirmarse que luego de los setenta el financiamiento petrolero no logró mantener un crecimiento continuo del aparato productivo no petrolero, y que con la apertura de los noventa el país no supo aprovechar estos ingresos para la nueva estrategia.

Durante los primeros cuarenta años luego de haberse formulado la propuesta de «sembrar el petróleo», la preocupación de los Gobiernos se dirigió a incrementar la participación de la nación en los ingresos provenientes de la explotación de este recurso, en manos de empresas transnacionales. A raíz de la Ley de Hidrocarburos aprobada en 1943, y la Ley de Impuesto sobre la Renta del año anterior, se pudo aumentar los aportes de la industria petrolera al fisco, primero por intermedio de la fórmula del «*fifty-fifty*», y luego con la instrumentación del valor fiscal de exportación, a comienzos de los sesenta, por encima del 90 por ciento de los ingresos generados en 1974.¹ Con la nacionalización petrolera y la

¹ Ramón Espinasa, «Ideología, marco institucional y desarrollo del sector petrolero», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, n° 2-3, Caracas, UCV, 1996.

captación del 100 por ciento de estos ingresos por parte de la república, empieza a percibirse, empero, que la estrategia de sembrar el petróleo planteaba nuevos problemas.

A partir de la estatización de esta industria en 1976, se evidencia un conflicto entre empresa petrolera (Pdvs) y Gobierno nacional en el usufructo de los ingresos petroleros captados, así como una pérdida de eficacia en el aprovechamiento de estos recursos por parte de sectores productivos distintos a la explotación petrolera, públicos o privados, con crecientes repercusiones en el empleo productivo y el bienestar económico-social de la población venezolana. Las insuficiencias y limitaciones del marco normativo, institucional y político para la estrategia de «sembrar el petróleo» cobran aún mayor relevancia con la estrategia de liberalización y de apertura económica instrumentada a comienzos de los noventa. Hacia finales de esa década se acentúan los conflictos por el reparto del ingreso petrolero, asociados a la caída del precio internacional de venta del crudo, lo cual promovió cambios en este marco normativo, institucional y político. Durante el presente siglo se han ensayado variados mecanismos de reparto directo e indirecto del ingreso petrolero a sectores sociales y productivos específicos, con resultados disímiles, que no han sido evaluados sistemáticamente. Para finales de 2008 y principios de 2009, la caída drástica en la cotización del crudo en los mercados internacionales amenaza la viabilidad de muchos de estos mecanismos, generando expectativas que pueden comprometer la paz social y/o afectar la viabilidad económica y política de los planes del Gobierno. La experiencia histórica del lapso en estudio, insatisfactoria en términos de consolidar bases sólidas para el desarrollo sustentable del país, amerita, por lo tanto, un examen crítico de la estrategia de «sembrar el petróleo» que contribuya a entender sus alcances y limitaciones, con miras a la formulación de correctivos.

Hoy se encuentra bastante extendida en la literatura sobre desarrollo económico la idea de una relación más bien negativa entre la riqueza en recursos naturales y el crecimiento en los países del tercer mundo.² Si bien pueden citarse excepciones —Botswana, rica en diamantes; Chile, en cobre—, suele señalarse cómo las rentas provenientes de la explotación de estos recursos terminan en manos de Gobiernos que las más de las veces pretenden zafarse de las leyes de la economía para imponer medidas populistas y clientelares que arruinan al país o, sencillamente, para forrarse su propios bolsillos de dinero. Sea como fuere, el resultado se expresa en la destrucción de instituciones que son fundamentales al desarrollo, llámese seguridad jurídica y de contratación, propiedad privada, previsibilidad y transparencia en las reglas de juego, premiación al logro u otras. Se entroniza la práctica de buscar rentas como riqueza fácil a expensas de la competitividad, la corrupción avasalla

² Ver, por ejemplo, R.M. Auty, ed., *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford University Press, 2001.

los controles establecidos en las leyes y los Gobiernos apelan a estos ingresos para comprar apoyo político e improvisar planes de desarrollo. Se desdibujan de esta manera las seguridades necesarias para la fructificación y consolidación de la iniciativa privada y con ello, para la expansión de la inversión y el empleo productivo. Los intentos por suplantar —que no corregir— las insuficiencias de la economía de mercado con una mayor presencia del Estado suelen terminar en un empeoramiento del bienestar colectivo, en nombre del cual se invoca esta injerencia pública.

Con el actual gobierno de Hugo Chávez, la estrategia de «sembrar el petróleo» ha sido abandonada en la práctica. Una economía como la venezolana, tan dependiente de los ingresos por exportación de crudo, está obligada a aprender de esta experiencia con miras a aprovechar la riqueza petrolera para un proceso efectivo de desarrollo sostenible.

El objetivo del proyecto es el de analizar y evaluar el desempeño de la estrategia de modernización y desarrollo instrumentada en Venezuela durante buena parte del siglo XX bajo el lema de «sembrar el petróleo»: desde los aspectos conceptuales y definitorios que la sustentaron, pasando por los aspectos institucionales, los instrumentos de política, el papel del mercado internacional de petróleo, la (in)estabilidad de los precios en ese mercado, su impacto sociocultural, político, sobre el bienestar social y sobre la relación Estado-sector privado en el país, así como sobre las posibilidades de desarrollo competitivo de la economía venezolana en un escenario de apertura y globalización. En particular, se focalizará el estudio en los elementos condicionales que la presencia de un cuantioso ingreso en la forma de renta ejerció sobre las instituciones del Estado, las políticas públicas, las oportunidades de negocio del sector privado, la atención a los ingentes problemas sociales de la población venezolana y la sustentabilidad de la propia industria petrolera en el tiempo.

De lo anterior se desprenden los siguientes subproyectos. El primero se refiere a las bases conceptuales de la estrategia de la siembra del petróleo, las instituciones que se crearon para impulsar el proceso y la definición e instrumentación de políticas que lo acompañó. Un segundo proyecto se propone hacer un análisis comparativo entre el período que va hasta 1973, de relativa estabilidad de precios del crudo en los mercados mundiales, y la etapa posterior, de gran inestabilidad en estos precios, como explicación tentativa de las diferencias en el desempeño exhibido por la economía venezolana. Un tercer proyecto se centrará en la importancia de las instituciones para lograr resultados satisfactorios en el aprovechamiento de los recursos petroleros para el desarrollo. Un cuarto proyecto focaliza su atención en los años noventa del siglo pasado y lo que va del presente, para examinar la relación del petróleo y la competitividad de otros sectores productivos, en el marco de una economía abierta al intercambio con el resto del mundo. Por último, se aborda el impacto que ha tenido el usufructo de la renta petrolera en la conformación de valores, actitudes y en la relación del Estado con la sociedad en Venezuela.

La investigación se llevará a cabo en varias etapas y los resultados esperados en la primera son:

1. Un compendio analítico de los problemas del desarrollo de Venezuela asociados a la captación y aplicación de cuantiosas rentas petroleras, lo que se publicará en un libro.
2. Montaje de seminarios de postgrado en el Cendes, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales y/o otras dependencias de la UCV, relacionados con la temática de investigación.
3. Establecimiento de relaciones institucionales con equipos de investigación en áreas afines de otras universidades y/o centros de estudio, tanto nacionales como internacionales.
4. Vinculación con actores de la industria petrolera y sus industrias conexas, así como con actores políticos y sociales relacionados con el aprovechamiento adecuado de las rentas petroleras para alcanzar sus diversos objetivos.
5. Diseño y creación de una página web como instrumento para la información e intercambio de ideas con otros investigadores.