

Petróleo y desarrollo: la experiencia de los otros

MARCOS KAPLAN

Los países que se convierten en grandes productores y exportadores de petróleo, se sienten entusiasmados y hasta deslumbrados. La disponibilidad de este recurso altamente crítico parece exorcizar los espectros del atraso, la dependencia y el caos; promete la riqueza y el poder, el bienestar y la independencia. Para países en vías de desarrollo, la bendición es sin embargo más compleja y contradictoria de lo que se supone. Los beneficios van acompañados de problemas y peligros; pueden encontrar límites, desaprovecharse o perderse; ser usufrutuados por fuerzas ajenas u hostiles al respectivo país, a su Estado y a su pueblo.

Los países que hoy ingresan al club exclusivo de grandes productores y exportadores de petróleo pueden gozar una ventaja que proviene de su tardía incorporación. Se trata de la posibilidad de conocer y evaluar críticamente la experiencia de los países que accedieron a esta situación en un momento anterior, para aprovechar mejor las ventajas y eludir opciones engañosas, peligros y catástrofes. El estudio comparativo del impacto del petróleo en países en desarrollo, en diferentes momentos históricos, el esfuerzo por una sociología integral del petróleo, adquieren una relevancia teórica y práctica para países que franquean hoy los umbrales de la prosperidad petrolera.

I. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

El petróleo ha sido y sigue siendo un fenómeno internacional. Emerge y avanza, adquiere una importancia decisiva, en el contexto histórico contemporáneo cada vez más condicionado y determinado por fenómenos

internacionales en su esencia y su desarrollo, sus caracteres y sus proyecciones: la segunda revolución industrial y científica, el monopolio, el imperialismo, la concentración del poder mundial.¹

Por razones que entrelazan caracteres y tendencias estructurales del mundo contemporáneo y características específicas del petróleo, éste es sometido cada vez más a controles centralizados y restrictivos, ya sea de tipo privado (compañías, cártel mundial), o de tipo estatal (URSS, otros países del Tercer Mundo, OPEP).

Desde los años 1920 aproximadamente, siete compañías —las denominadas hoy EXXON, Gulf, Texaco, Mobil, Social, British Petroleum, Royal Dutch-Shell— cinco norteamericanas, una británica, una angloholandesa, se apoderan de lo más importante del petróleo mundial. Corporaciones gigantescas, las mayores de la historia, compiten entre sí pero constituyen cada vez más un cártel mundial.²

Cada una de las llamadas *Siete Hermanas* se ha desarrollado como compañía petrolera integrada, que posee y controla su producción, su transporte, su distribución, su comercialización y su financiamiento, y se vuelve así autosuficiente por integración mundial. En conjunto, las Siete controlan el 76% de la producción de petróleo fuera de Estados Unidos y del bloque soviético; todas las refinerías extranjeras; las patentes y la tecnología de refinación. Se reparten los mercados y comparten oleoductos y tanques en todo el planeta; regulan los precios. Con los gigantescos beneficios autofinancian sus exploraciones y redes de transporte, sus refinerías y estaciones de expendio; su expansión en petroquímica, carbón, energía nuclear, plásticos, fertilizantes, medicamentos, y las innovaciones tecnológicas que requieren. Sus ingresos son mayores que los de muchos países donde operan, y sus flotas superan el tonelaje de cualquiera otra.

Ello implica la acumulación de las ventajas de la dimensión y de la complejidad, la organización, la experiencia y la capacidad experta; los recursos y los aparatos; la envergadura de acción. Las Siete llegan a disponer de algo que se parece a un gobierno propio. Sus directores viven y trabajan en un mundo privado y autocontenido; se integran en juntas que encabezan burocracias gigantescas, disponen de recursos inigualados

¹ Sobre la revolución científica y tecnológica y el petróleo, véase entre otros, Georges Friedmann, *La crisis del progreso*, Editorial Laia, Barcelona, 1977; David S. Landes, *L'Europe technicienne-Révolution technique et libre essor industriel en Europe Occidentale de 1750 à nos jours*, NRF-Editions Gallimard, París, 1975.

² Sobre el cártel petrolero, entre la cuantiosa bibliografía al respecto, véase U.S.A. Senate Small Business Committee, *The Staff Report on the International Petroleum Cartel*, Washington, D.C., 1952; U.S.A. Subcommittee on Multinational Corporations, *The International Petroleum Cartel, the Iranian Consortium and U.S. National Security*, 1974; John M. Blair, *The control of oil*, Vintage Books-Random House, Nueva York, 1978; Anthony Sampson, *The Seven Sisters-The great oil companies and the world they shaped*, Bantam Books, Nueva York, 1976.

para la planificación y la ejecución de operaciones gigantescas que abarcan naciones y regiones completas y al mundo entero. Juntas y burocracias se autoeligen y autopropietan, y logran una considerable autonomía de sus accionistas, de sus países y gobiernos, y de otras naciones.

La temprana transnacionalización de estas empresas permite que sus directores se ubiquen en una tierra de nadie, entre gobiernos, grupos y problemas del respectivo país y los de los otros países y el mundo. Logran un aislamiento relativo de sus presiones, una apariencia de neutralidad y de intermediación entre las naciones. Tienden a colocarse fuera y sobre toda autoridad o regulación, nacional e internacional, no responsables ante ningún cuerpo que juzgue y sancione su actuación, incontrolables y desafiantes frente a gobiernos e instituciones.³

Estas características de las Siete Grandes se proyectan y refuerzan en y por su cartelización, sobre todo desde el trascendental Acuerdo de Achnacarry (1928). Desde fines de los años 1940, la era del cártel del petróleo pasa a ser —según J. Blair— la era de la interdependencia oligopólica. Desde la formación del nuevo consorcio para la explotación del petróleo iraní en 1954 que sigue a la caída de Mossadegh, las Siete Hermanas se entrelazan cada vez más en empresas comunes y consorcios interrelacionados; en la comunidad de oportunidades y de limitaciones para su crecimiento; en la capacidad y eficacia mayores para regular —mediante acuerdos secretos o entendimientos instintivos a partir de premisas y prácticas compartidas— la producción, el mercado y los precios.⁴

Por sí mismas y por su cartelización, las Siete van desarrollando una extraordinaria capacidad política frente a sus gobiernos y frente a los de otros países productores y consumidores. Los gobiernos de los Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países capitalistas avanzados, consideran indispensables a las empresas del cártel. Ellas aseguran el abastecimiento de un producto esencial. Combinan sus actividades específicas con el servicio de la política exterior de los respectivos gobiernos frente a los países productores. Actúan como intermediarios y amortiguadores entre los países productores y los países consumidores. Contribuyen a la lucha contra la URSS y su bloque y contra las tendencias nacionales-populistas y socializantes en el "Tercer Mundo". Combinan así sus objetivos de acumulación y rentabilidad con los de interés, seguridad y defensa nacional de sus metrópolis. Los gobiernos occidentales abdican en favor de las empresas del cártel una parte considerable de sus responsabilidades, poderes y funciones

³ Sobre el poder político del cártel y sus relaciones con Estados y gobiernos, véase Harvey O'Connor, *El imperio del petróleo*, Editorial América Nueva, México, D.F., 1956; H. O'Connor, *La crisis mundial del petróleo*, Editorial Platina, Buenos Aires, 1963; J. E. Hartshorn, *Oil Companies and Governments—An Account of the International Oil Industry in its Political Environment*, Faber and Faber, Londres, 1962; Peter R. Odell, *Oil and World Power—Background to Oil Crisis*, Pelican Books, 4ª ed., 1975.

⁴ Véanse *ops. cit.* en nota 3.

en cuanto a la energía, a la política y a la diplomacia. Aquéllas son dejadas a las compañías que actúan de acuerdo a sus intereses particulares (con frecuencia contra los intereses nacionales y las exigencias de seguridad y defensa) y a un círculo restringido de políticos y funcionarios gubernamentales. Las compañías del cártel hacen política y diplomacia por su cuenta; desarrollan una mezcla peligrosa de petróleo y política, en lo nacional y en lo internacional.⁵

Cabe destacar sin embargo que las empresas del cártel han sido menos transnacionales y menos independientes de sus Estados de lo que ellas piensan o pretenden. Nunca han podido prescindir de sus bases nacionales en Estados Unidos ni en Gran Bretaña, ni de una mayoría de accionistas del mismo origen, ni liberarse de la coacción del logro de beneficios para un destino finalmente doméstico. Toda vez que las Siete del cártel se han encontrado en graves dificultades, han clamado por el apoyo de sus gobiernos, y éstos han intervenido en momentos decisivos, para el rescate, para imprimir a las empresas reorientaciones en la estructura y funcionamiento de la industria y para impulsarlas al aprovechamiento de nuevas oportunidades.

Para políticos, gobernantes y administradores de los países productores y exportadores de petróleo, las empresas del cártel aparecen largo tiempo como más grandes e imponentes que los Estados occidentales de origen. Irresistibles en su poder, inalcanzables en su capacidad, invulnerables y eternas, de sus decisiones depende qué países crecerán, cuánto y cómo. La explotación del petróleo abre además posibilidades fascinantes de poder y riqueza —en parte reales, en parte imaginarias— a las élites dirigentes y a las clases dominantes de los países productores y exportadores; las induce a la alianza y la complicidad con las empresas del cártel.

Desde el comienzo de los años 1970, se acelera el ascenso —latente o emergente desde la década anterior— de una marea de conflictos y amenazas para el cártel que éste no está en plenas condiciones de enfrentar y superar.

Por una parte, las siete empresas del cártel nunca dejaron de ser compañías comerciales, cuyo fin principal es hacer dinero. Su dirección y su alta burocracia de ingenieros y contadores se preocupan por el beneficio de corto plazo, la seguridad y la evasión de impuestos, y se ven limitados así en su visión política para la escena nacional y sobre todo para la internacional. La extensión de sus compromisos y de su masa de accionistas, las presiones y amenazas de productores independientes y de países productores-exportadores, limitan la capacidad de decisión de los directores; los vuelve temerosos y defensivos, preocupados por el *statu quo*, menos

⁵ Véanse *ops. cit.* en nota 4, y también en un caso nacional específico, Marcos Kaplan, *Petróleo, Estado y empresas en Argentina (1907-1922)*, Síntesis Dosmil, Caracas, Venezuela, 1972; M. Kaplan, *Gobierno peronista y política del petróleo en Argentina, 1946-1955*, 1ª ed., Buenos Aires, 1957, 2ª ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971.

adaptables, incapaces de cumplir o de aceptar todo cambio que no les sea impuesto. La disponibilidad y la capacidad de expertos y aparatos gubernamentales en los países occidentales, para formular y aplicar una política energética, han sido reducidas al mínimo por la ilusión de la eterna disponibilidad de petróleo barato y por la abdicación de funciones y poderes de los gobiernos en favor de las empresas del cártel.

La menor aptitud de respuesta se va contraponiendo a una tendencia de largo plazo en los países productores-exportadores de petróleo (PPE): un creciente militantismo de sesgo nacionalista, populista y hasta socializante. Los PPE comparten la dependencia creciente, para su presupuesto y para su desarrollo, de un bien cuyas fluctuaciones de precios dislocan las economías. El petróleo es un recurso que se gasta y debe ser remplazado por otro u otros, pero que está sujeto a la explotación acelerada para mantener en los países desarrollados un modelo de crecimiento irracional y un nivel de vida artificial. Hasta principios de los años 1970, mientras las reservas son abundantes en relación a las necesidades del consumo y no existe riesgo de penuria, las relaciones de fuerza juegan en favor de los países industrializados y sus grandes sociedades petroleras, que fuerzan la baja de los precios en valor nominal y en valor real.

Se explica así el despliegue de una creciente insatisfacción con las compañías del cártel, por su actitud dominante y explotativa; la desigualdad en el reparto de los beneficios en desmedro de los países productores, en cuanto a precios, regalías, impuestos; la mayor evidencia de los inconvenientes del sistema de concesiones; las prácticas de secreto, mendacidad y engaño. Por añadidura, los países productores-exportadores disponen ya de una nueva generación de intelectuales, técnicos y políticos mejor formados e informados en materia de petróleo, con experiencia de relaciones con las compañías o de trabajo en su seno, y un arsenal de conocimientos y argumentos que provienen de las críticas formuladas contra el cártel en los países desarrollados. Se comienza a percibir la necesidad de la unidad de gobiernos y países contra la dominación y explotación del cártel y sus decisiones unilaterales, para arrancarle condiciones más favorables.

Los primeros avances se concretan en los acuerdos de Teherán y Trípoli de 1971, y se continúan por el impacto del cambio en el mercado de petróleo, de una situación de abundancia a otra de escasez relativa. La demanda crece más rápidamente que la producción, los precios suben, la posición negociadora de los PPE mejora. Las exigencias y logros van desde la demanda y el cumplimiento de la nacionalización, hasta la reivindicación de una participación creciente de los Estados productores que permita entrar en el complicado sistema mundial del petróleo sin desequilibrarlo y sin incurrir en las represalias del cártel y de los gobiernos occidentales. El conflicto del Medio Oriente induce a la utilización del petróleo como arma de presión y desemboca en el embargo de 1973, que revela la debilidad y la división de las compañías del cártel y de los gobiernos occidentales y la posibilidad de disociarlos y manipular a unas y otros. La

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se afirma como nuevo fenómeno, el mayor poder financiero de la historia, cártel de Estados productores, oligopolio estatal que enfrenta al oligopolio privado del cártel.

Las compañías descubren su debilidad oculta por depender de concesiones otorgadas por un reducido número de PPE del "Tercer Mundo" cuya sumisión resultó no estar asegurada para siempre. *Hasta cierto punto*, la dependencia se invierte en favor de los países de la OPEP. Las Siete Hermanas pierden parte del control de precios. Sus concesiones son compartidas, ocupadas o nacionalizadas. Se las coloca en una situación intermedia, más o menos ambigua y conflictiva, entre productores y consumidores. Se ven atrapadas en una participación que las obliga a satisfacer más que antes de las demandas de los PPE. Se reduce y problematiza su pretendido papel de intermediario neutral y de amortiguador benéfico, y se vuelven a vigorizar las sospechas y denuncias contra ellas por sus dudosas lealtades y por el sacrificio que imponen a los intereses económicos y políticos, de seguridad y defensa, de los países consumidores y también de los productores. Las empresas pierden además una parte de los beneficios que hasta entonces han derivado primordialmente de la producción, y deben comenzar a buscarlos en la distribución y la venta, el financiamiento y la tecnología, antes relativamente desdeñadas. (En las dos primeras esferas es mayor el riesgo de control de los gobiernos en beneficio de sus intereses fiscales, de los consumidores y del país.)

El debilitamiento del cártel, sus empresas miembros y los Estados de los países desarrollados que les dan origen, base y apoyo, es real pero relativo y de ningún modo irreversible. Las Siete Grandes siguen siendo las mayores organizaciones globales del mundo, todavía no reemplazables por otras ni por países equivalentes. Conservan y extienden grandes intereses mundiales en petróleo, pero también en petroquímica y energías alternativas (carbón, nuclear, solar). Siguen dueñas de la asignación de las ofertas de petróleo en el balance energético global, pero ahora la cumple también para los PPE. A éstos les proporcionan las Siete una infraestructura planetaria, mercados regulares y precios altos, a cambio de la seguridad de contratos a largo plazo que garanticen a las compañías abastecimientos de petróleo en términos preferenciales. A partir de la crisis energética de 1973, las Siete Hermanas incrementaron en escalas sin precedentes sus beneficios.

Con menos concesiones, las Siete siguen siendo fuertes; sin compromisos con países determinados; capaces de dividir a los productores, de arbitrar y reinar entre ellos; libres de coacciones para la baja de los precios; usufructuarias del control de los mercados. Para dividir y manipular a los PPE, las empresas del cártel aprovechan la precaria unidad de aquéllos, sus luchas por el aumento de su participación particular en la demanda, su rechazo de todo conservacionismo efectivo, su falta de acuerdo sólido y duradero para la fijación de precios y la restricción de la producción.

Las siete compañías y los países de la OPEP cohabitan ahora en un *monopolio bilateral* en que unas son compradoras y los otros son vendedores. Los regímenes de participación y las empresas comunes refuerzan el interés de ambas partes en un mercado mundial ordenado y en el alza de los precios. En favor de esta nueva *cartelización bicéfala* y de los precios altos y en ascenso indefinido coinciden: a] los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña; b] las siete empresas del cártel; c] el *lobby* petrolero tejano; d] las compañías independientes; e] los banqueros y, en general, todos los sectores de occidente que se interesan en articular el excedente de los miembros de la OPEP con la economía de los países desarrollados; f] los inversores en energías alternativas; g] los conservacionistas; h] los Estados productores-exportadores. Estos últimos, además de las razones mencionadas, saben que la seguridad y rentabilidad de sus inversiones y la estabilidad de sus regímenes y sociedades, siguen dependiendo en medida considerable de los países industrializados, sobre todo frente a la hostilidad del resto del mundo contra el carácter parcial e insatisfactorio del nuevo cártel estatal.

Contra la cartelización bicéfala tienden a estar los países y grupos consumidores y los gobiernos sin esperanza de alternativas, es decir, una parte del mundo desarrollado y, sobre todo, la mayoría del "Tercer Mundo" que ya constituye un Cuarto Mundo". Esta nueva dimensión de la división del mundo entre los que tienen y los que no tienen, y el reagrupamiento de miembros de ambas categorías que ello implica, contribuye a privar de legitimidad mundial a la OPEP.

La constatación de una cierta coincidencia de intereses y comportamientos entre el cártel y algunos países desarrollados, y los PPE, no implica afirmar la existencia ni la permanencia de una armonía de intereses ni de una sólida alianza. El cártel y los gobiernos de algunos países desarrollados han mantenido, aunque de manera modificada, posibilidades y formas de dominación y explotación sobre los países en desarrollo que producen y exportan petróleo. Los primeros han sometido a los segundos a una estrategia de reintegración en el sistema económico mundial que mantiene o incrementa la renta petrolera para recuperarla. Los segundos, por acciones y omisiones, han posibilitado o favorecido en medida considerable —hasta el momento al menos— la realización y el éxito de tal estrategia.

La mayoría de los PPE mejora su situación a partir de la crisis de 1973-1974. Cambian los regímenes de explotación —de la concesión a diversas formas de participación y de nacionalización—, e incrementan así su control sobre la producción y la exportación. Se esfuerzan por lograr una mayor disponibilidad de cuadros nacionales para la dirección y gestión de la actividad petrolera. Aprovechan la tendencia al aumento permanente de los precios e ingresos, en una coyuntura energética mundial que podría durar todavía varias décadas, y que reforzaría el poder de negociación en lo económico, lo político y lo militar. El control, en lugar de la recepción pasiva, de renta petrolera fuertemente aumentada genera un

excedente considerable o cuantioso y con él un potencial de cambio. A la inversa, el excedente identificado con la renta petrolera puede ser bloqueado, desaprovechado, reciclado y recuperado por las empresas del cártel, y por las economías y Estados de países desarrollados-consumidores.

La experiencia de la mayoría de los PPE confirma que la disponibilidad de hidrocarburos, el aumento de su producción y sus precios, de sus exportaciones e ingresos, no son en sí mismos signos o criterios de desarrollo, ni garantizan su desencadenamiento o continuidad al margen de la existencia o no de políticas adecuadas. La falta de estas y de otras condiciones favorables puede convertir a los elementos y efectos de la prosperidad petrolera en manifestaciones espectaculares pero efímeras de riqueza, e incluso en síntomas precursores de efectos negativos sobre el desarrollo.

El análisis de esta perspectiva obliga a considerar ante todo el papel de la dinámica externa, sin convertirla en único principio explicativo, en factor condicionante y determinante prácticamente omnipotente, y con la aceptación por el contrario del papel por lo menos igualmente decisivo de fuerzas, estructuras y procesos de tipo interno.

II. EL PROYECTO DE LOS CENTROS DE PODER INTERNACIONAL

Ante la escasez de hidrocarburos, el alza de sus precios, sus consecuencias economicofinancieras y políticas, los gobiernos y las transnacionales —las petroleras sobre todo pero también otras— de los países capitalistas desarrollados han ido elaborando un *proyecto*. El mismo se identifica en esencia con el llamado *reciclaje*, es decir, los mecanismos y procesos de control, canalización, recuperación de los flujos del excedente petrolero, conforme a las necesidades y exigencias de la organización y funcionamiento del capitalismo mundial. El proyecto busca —o dice buscar— la coincidencia de intereses de las sociedades occidentales y de los PPE, aunque con la subordinación y sacrificio de los segundos. Para ello trata de combinar los circuitos clásicos del comercio y las instituciones financieras (existentes o a crear).⁶

El debate sobre hidrocarburos y crisis energética, el manejo de la información, la propuesta y la negociación de soluciones, se dan por parte de los gobiernos y transnacionales de los países desarrollados sobre la base

⁶ Véase Nicolas Sarkis, "La Crise de l'Energie et le Prix du Pétrole", en *Le Monde Diplomatique*, París, marzo de 1979; Manfred Tietzel (ed.) *Die Energie-Krise: Funt Jahre danach*, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn, 1978; Michel Chatelus, "De la rente pétroliere au développement économique: 'Hold-up du siècle' ou nouveaux espoirs le Tiers Monde?", en *Revue d'Economie Politique*, Noll, 1976.

y en los marcos de la aceptación de la situación anterior a 1973. Se ignora todo lo que implique alternativas, modificaciones, rupturas del orden de cosas internacional. Se rechaza toda transferencia real de riqueza y de poder a que pueda dar lugar la disponibilidad de una mayor renta petrolera por los PPE. El conflicto es a la vez económico, ideológico y político, y tiene más que ver con el control del poder que con el precio del petróleo y del gas.

Se hace una presentación deformada del problema y del diagnóstico. Se exagera el monto y el significado de los ingresos de los PPE, cuyo aumento regular deja pronto de ser evidente y que constituyen un porcentaje pequeño de los indicadores globales de los países desarrollados. Se imputa al precio del petróleo la inflación mundial, mientras se pasa en silencio la incidencia de los precios de productos manufacturados o agropecuarios que los países capitalistas desarrollados exportan al conjunto de los países en desarrollo. La argumentación y la propaganda de los países desarrollados separan al conjunto de los PPE del resto del "Tercer Mundo", como grupo homogéneo, parasitario e ineficiente, dotado de gigantesco poder financiero, beneficiario de una enorme transferencia de recursos en detrimento de los países consumidores.

Junto con esta operación de condicionamiento ideológico-político sobre las opiniones públicas, los gobiernos y los transnacionales de los países capitalistas avanzados inducen a los gobiernos y grupos dominantes de los PPE, para el diseño y realización de políticas y operaciones que se integran en la lógica de *recuperación por reciclaje* del excedente petrolero.

En prime lugar, se da la inversión de los fondos excedentes de los PPE en los sistemas financieros de los países capitalistas desarrollados, y en los sistemas internacionales que ellos constituyen y dominan. Se canaliza, controla y redistribuye así los ahorros de los PPE en beneficio de los principales centros de poder del capitalismo mundial.

En segundo lugar, los precios del petróleo bruto tienden a bajar en valor real. Al mismo tiempo, los precios de los productos refinados entregados al consumidor final en Europa Occidental ascienden. La parte de los ingresos de los PPE en los precios pagados por el consumidor europeo cae mientras el fisco de los países industrializados grava fuertemente los carburantes. De este modo, el aumento inevitable de los precios del petróleo se efectúa en los países desarrollados consumidores, menos por un ajuste de los precios del bruto que por un aumento de la fiscalidad que se apropia así la mayor parte posible de la renta petrolera.⁷

En tercer lugar, a partir y en función de la renta petrolera incrementada, los PPE aumentan su capacidad de gasto por rápidas y crecientes

⁷ N. Sarkis, *La Crise...*, cit. Véase también M. Chatelus, "Déséquilibres pétroliers et déséquilibres globaux: Les pays exportateurs de pétrole excédentaires et les déséquilibres de l'économie mondiale", en *Mondes en développement*, núm. 22, 1978.

importaciones de bienes, servicios y proyectos de los países capitalistas avanzados.

Finalmente, la enorme y múltiple trascendencia del control sobre los hidrocarburos incrementa —en escalas y con proyecciones sin precedentes—, la propensión de los gobiernos e intereses dominantes de los países consumidores, a englobar a los PPE en su área de *reserva estratégica*, con todo lo que ello implica, incluso el derecho a la extorsión diplomática, la injerencia política interna, la intervención y ocupación militares.⁸

III. LA CARA INTERNA

La acción exógena no sería posible ni exitosa, de no encontrar sus correlatos, premisas y mecanismos de operación y de refuerzo, en el seno de los PPE. Las características y consecuencias negativas del actual orden internacional, de los cuales el cártel petrolero es componente central y ejemplo significativo, no autorizan a subestimar o ignorar el papel tanto o más regresivo que juegan las fuerzas, estructuras y procesos de tipo interno como factores fundamentales del atraso, la dependencia, el desarrollo desigual y combinado. La clave de la dependencia es tanto o más interna que externa; aquélla se constituye y mantiene, se refuerza o se aminora y destruye, sobre todo por factores y dinanismos interiores a las sociedades nacionales.⁹

1]. El impacto del petróleo crea o refuerza *enormes desigualdades* de los PPE entre sí, y entre ellos y el resto del "Tercer Mundo", sobre todo en términos de reparto de la población y del ingreso proveniente de los hidrocarburos; de las necesidades y capacidades de logro y absorción del financiamiento; de los destinos y resultados de la inversión. Se acentúan los desequilibrios y se profundizan los fosos entre:

a] Países productores-exportadores de baja población, excedente de renta y capitalización, incremento incontenible del gasto, despilfarro y esterilización de recursos;

b] Países productores-exportadores subpoblados, con insuficiencia de recursos y graves dificultades económicas y sociales;

⁸ Véase Fred Halliday, *Iran - Dictatorship and Development*, Pelican Books, 1979, cap. 4; Johan Saxe-Fernández, "La dependencia estratégica y el petróleo", en *Ciencia y Desarrollo*, CONACYT, México, núm. 28, septiembre-octubre 1979.

⁹ Sobre dinámica interna y dinámica externa, véase M. Kaplan, "De un nuevo sistema de seguridad colectiva a un nuevo orden mundial", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 41, 1970; M. Kaplan, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (comp.), *Derecho Económico Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

c] Países subdesarrollados-dependientes, sin petróleo ni perspectivas de producirlo o comprarlo en condiciones adecuadas, que integran cada vez más un "Cuarto Mundo", último círculo del infierno para los condenados de la tierra.¹⁰

Esta heterogeneidad vuelve siempre difícil y a veces casi imposible la articulación de los PPE en un bloque mundial o regional o en una alianza de productores, dotados de coherencia y solidaridad permanentes para la defensa de sus intereses y la imposición de soluciones favorables frente a transnacionales, superpotencias y países desarrollados. En el mismo sentido opera la multiplicación y el choque de exigencias y estrategias diferentes, (conservadoras, nacionalistas, populistas, socializantes, y sus combinaciones), y de una diversidad de formas sociales y procesos y regímenes políticos (regresivos, estabilizadores, reformistas, revolucionarios). Ello contribuye a generar o reforzar las luchas étnicas, sociales, políticas; los choques fronterizos; los golpes de Estado; los conflictos intra e interregionales; las guerras civiles internacionales; la injerencia manipuladora de superpotencias y potencias menores.

Divididos entre sí, nula o débilmente solidarios, los PPE hacen coexistir una línea de aprovechamiento particularista y aislado de las posibilidades de explotación de la coyuntura energética favorable, con los intentos de organización en un bloque como la OPEP. Plantean reivindicaciones más económicas que políticas, para el logro de ventajas dentro del actual orden mundial no para su superación y remplazo. El distanciamiento o la disociación entre los PPE, y entre ellos y el resto de sus regiones, y del "Tercer Mundo", generan o refuerzan la falta de coordinación entre objetivos y planes nacionales de desarrollo. Ello se da en países como los árabes, pero también en otros sectores similares del "Tercer Mundo", "donde las complementariedades de orden geográfico, demográfico, financiero y económico son manifiestas, sin olvidar la comunidad de destino político y la necesidad vital de luchar en común contra el subdesarrollo y la debilidad política".¹¹

2]. El impacto del petróleo tiende a provocar el surgimiento de un tipo de *país-pozo*, de *Estado y economía rentistas*, de *sociedad de clientela*, y de un *modelo de crecimiento petrolero*.

La disponibilidad de grandes recursos en hidrocarburos, el aumento de sus exportaciones y de sus precios, el goce de una creciente renta petrolera, producen el llamado *efecto de adormecimiento potencial* (M. Chatelus). Estas ventajas y posibilidades de disfrute que dependen ante todo de la naturaleza y de relaciones de fuerzas internacionales, inducen en los

¹⁰ Véase Nicolas Sarkis, "Les arabes riches et les arabes pauvres", en *Le Monde Diplomatique*, agosto de 1978; M. Chatelus, "Pétrole et perspectives de développements-Analys et de quelques Etats du Moyen-Orient", en *Mondes en Développement*, núm. 10, 1975.

¹¹ N. Sarkis, "Les arabes riches...", cit.

países y grupos beneficiarios una serie de actitudes, comportamientos y resultados. Un *clima de euforia* produce ilusiones ópticas, la idealización y deformación de la realidad, la negación de los hechos desagradables. El petróleo y todo lo que él trae y da, son privilegiados a la vez como la causa y el medio, el fin y el equivalente del desarrollo. Se evade el examen crítico de los impactos múltiples —actuales y potenciales, positivos y negativos— que el petróleo puede producir y con frecuencia ha producido en la economía, la sociedad, la cultura, la política, la ubicación internacional, la seguridad nacional de los PPE.

Se desestimula o rechaza toda preocupación por modos alternativos de instrumentación del petróleo como *uno* entre otros medios de crecimiento, a ubicar y usar sobre la base, en el marco y como parte de una estrategia de desarrollo integral. Llega a prevalecer una mentalidad y una ideología de rentista y de clientela en la economía y la sociedad, la cultura y la política. Se impone la idea de que el dinero de la renta petrolera sirve para comprar e importar todo. Ello refuerza los factores de bloqueo de la sociedad y del Estado, contribuye a diluir las perspectivas de desarrollo integral a largo plazo. Este efecto se da de varias maneras. En países como Venezuela por ejemplo, donde el 95% de las divisas y casi el 70% de los ingresos fiscales provienen de las exportaciones de hidrocarburos, se adopta una visión del progreso que se funda en el *facilismo petrolero*, en la idea de que el petróleo arreglará todos los problemas y pagará todas las cuentas. Con ello se crea un clima de incitación al enriquecimiento rápido, de especulación e intermediacionismo, de parasitismo y corrupción. Su contrapartida está dada por el desdén y el desestímulo de todo lo que sea sacrificio y esfuerzo de largo plazo, voluntad política y movilización de recursos nacionales como motor fundamental del desarrollo, creación e innovación (trabajo, capacidad intelectual y práctica, cultura y ciencia, tecnología y actividades realmente productivas).

El futuro y las opciones posibles para su cristalización, se ven y juzgan sólo en función de la estabilización, la protección y la perennidad de la renta petrolera, y se teme todo lo que implique riesgos para ella. Se tiende a imponer condiciones políticas, tanto internas como internacionales, en favor del mantenimiento y de la expansión de la renta que contribuyen a bloquear el desarrollo de la sociedad.

3] Una alta renta petrolera crea en sus beneficiarios de los países productores-exportadores (Estados, clases, grupos) una *alta capacidad de gasto* y una tendencia a incrementarla, la propensión casi irresistible a la *adaptación del gasto al monto de la renta*. Ello se ve posibilitado y reforzado por lo que Michel Chatelus llama la *coacción del tiempo como imperativo categórico*. Se tiene conciencia de que las reservas de hidrocarburos son limitadas y agotables y, por lo tanto, la renta petrolera bajo su forma actual es precaria y restringida en el tiempo. Simultáneamente, la prosperidad petrolera crea o refuerza, o da nuevas dimensiones y proyecciones,

a una gama de problemas y expectativas, demandas y conflictos (explosión demográfica, éxodo rural, hiperurbanización, desequilibrios regionales, escasez de alimentos, insuficiencia del crecimiento, fantasías de bienestar fácil para todos). El consiguiente sentimiento de ansiedad y urgencia induce en las élites gobernantes y en los grupos dominantes una serie de criterios y comportamientos económico-financieros que implican la necesidad de hacerlo todo, de inmediato y de cualquier modo.

Los gobiernos y las transnacionales de los países avanzados consumidores promueven y aprovechan esta tendencia. Quienes controlan y usan la renta petrolera y buscan realizar toda clase de inversiones y compras, se enfrentan entonces con una oferta virtualmente ilimitada de capital, tecnología, organización, técnicos y hasta mano de obra provenientes del exterior de los países productores.

Esta acción externa estimula la capacidad de gasto siempre incrementada de los países productores, para el reciclaje y la recuperación del excedente petrolero, mediante ventas a precios más altos que los vigentes en el interior de aquéllos (inflación diferencial).

Los países productores-exportadores tienden a comprar y adoptar proyectos fuertemente capitalísticos, disociados de la economía y de la sociedad del país receptor, con la justificación de que ellos crean fuentes de ingreso para remplazar la renta petrolera. Estas opciones sobre los medios imponen a su vez la elección de uno y sólo un modelo de crecimiento económico, dependiente y determinado desde el exterior. A ese modelo tiende a corresponder otro modelo social-político, que se identifica con una voluntad de modernización rápida y superficial; intenta realizarse a cualquier costo, a través de políticas impetuosas; crea coacciones internas y externas que suscitan rasgos y resultados definidos (aumento de la subordinación internacional, eliminación de los cambios sociales, recurso a regímenes fuertemente autoritarios o neofascistas).¹²

IV. PETRÓLEO Y ESTADO

El múltiple impacto del petróleo en los países productores exportadores se manifiesta y focaliza en el fortalecimiento del Estado y sus funciones, de sus poderes y de su autonomía relativa, para retransmitirse a todos los aspectos y niveles de la sociedad nacional.

En algunos países (Arabia Saudita, Kuwait, etcétera), el petróleo ha

¹² Véase M. Chatelus, *ops. cit.*; Juan Pablo Pérez Alfonzo, "Venezuela se acerca a la debacle", en *Resumen*, vol. XXI, núm. 258, 15 octubre de 1978, Caracas; J. P. Pérez Alfonzo, *Hundiéndonos en el excremento del diablo*, Colección Venezuela Contemporánea, Editorial Lisbóna, Caracas, 1976.

sido determinante en la construcción de un Estado. Éste se edifica alrededor y sobre la base de los pozos, más que como resultado de realidades geográficas, étnicas, históricas, socioculturales. El Estado precede a la Nación que, de hecho, cristaliza alrededor del Estado.

La construcción del Estado, el logro de ventajas generales o particulares, van creando en la población relaciones de interdependencia, comunidades de intereses y conflictos, un sentimiento de pertenencia a ese Estado y a la misma Nación que subsidiariamente va emergiendo.¹³

En Venezuela, la irrupción del petróleo se da tras un largo periodo de tardía formación y de incompleta supremacía del Estado nacional, y se entrelaza con la emergencia de la autocracia centralizadora impuesta por Juan Vicente Gómez y el grupo de los Andinos. El petróleo y las empresas extranjeras que lo explotan necesitan un Estado nacional de plena vigencia en todo el territorio, y consolidan el poder de Gómez, cuyo largo gobierno se presenta como una autocracia unificada y modernizante. Ella promueve el crecimiento simple y la modernización relativa de la economía y la sociedad venezolanas.¹⁴

En la etapa de crisis estructural, conflicto y cambio que va desde 1936 hasta el presente, la expansión del Estado y el crecimiento petrolero mantienen en Venezuela una compleja dialéctica de mutuo refuerzo, cooperación, disidencia y conflicto. El impacto del petróleo ha contribuido a crear y ha acentuado en el Estado de un país como Venezuela y en otros similares, ciertos rasgos de dualismo y ambigüedad, tendencias a la autonomía relativa de aquél y de la élite político-administrativa, por la interacción de dos grandes tendencias.¹⁵

El Estado de un PPE se constituye o se reestructura y actúa, sobre la base y dentro de los marcos de sociedades sometidas a un tipo de desarrollo por y para el petróleo. En esta medida, el Estado expresa y sirve al sistema, al modelo de crecimiento, a la alianza entre las transnacionales del petróleo y otras de naturaleza y comportamiento similares, y a los grupos económica y socialmente dominantes.

En el mismo proceso, el Estado y la élite político-administrativa que lo

¹³ Véase L. Mosley, *Power Play, oil in the Middle East*, Baltimore Penguin; Fred Halliday, *Arabia without Sultans*, Pelican Books, 1974.

¹⁴ Véase Domingo F. Maza Zavala, "Historia de medio siglo en Venezuela: 1926-1975", en P. González Casanova (comp.), *América Latina: historia de medio siglo. I. América del Sur*, Siglo XXI Editores, México, 1977; Domingo Alberto Rangel, *Capital y desarrollo, el rey petróleo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970.

¹⁵ Véase M. Kaplan, "El leviatán criollo: Estatismo y sociedad en América Latina contemporánea", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XL, vol. XL, núm. 3, julio-septiembre 1978; Rómulo Betancourt, *Venezuela, oil and politics*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1979; Francisco Mieres, *El petróleo y la problemática estructural venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1969; Franklin Tugwell, *La política del petróleo en Venezuela*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1977.

encarna y controla, incrementa sus intervenciones, poderes e instrumentos; tiende al monopolio político; adquiere un grado variable de autonomía relativa. A través de la amplia gama de sus funciones y actividades, el Estado proporciona y garantiza las condiciones generales de estructuración y reproducción del modelo petrolero-neocapitalista tardío de crecimiento, economía y sociedad. Posibilita y refuerza la acumulación, la inversión y la rentabilidad de las transnacionales y de los grandes grupos nacionales de poder y de privilegio. Al mismo tiempo, asume y satisface las condiciones y exigencias de racionalidad de conjunto del sistema, y debe tener en cuenta las necesidades y demandas, las presiones y amenazas de otros grupos sociales que en conjunto son mayoritarios. Por otra parte, el Estado y quienes lo detentan promueven un proceso autoacumulativo de intervenciones, poderes y recursos; incrementan su relativa independencia de la sociedad y de las clases y grupos en confrontación, nacionales e internacionales, tienden a convertirse en capa social específica, con intereses, proyectos y dinamismos propios.

De todas maneras, las coacciones del modelo de crecimiento y del sistema, proporcionan *en última instancia* las bases y los marcos para la actuación del Estado, le fijan orientaciones y límites, aunque ello no se dé de manera mecánica y lineal, ni suprima márgenes de libertad para el uso de los poderes y capacidades de decisión autónoma.

El Estado de Venezuela y de otros PPE, que capta y concentra la totalidad o una gran parte de los recursos provenientes del petróleo y el gas, los controla y los distribuye, parece inclinado a combinar —en proporciones variables según los diferentes casos nacionales— las actitudes y los comportamientos de rentista y de regulador, de productor y de consumidor. Se trata por lo general de un Estado artificialmente rico, en apariencia omnipotente, de hecho frágil y errático, ineficiente y despilfarrador, que no siembra el petróleo, o lo siembra poco e inadecuadamente.

Los dispositivos de captación, reparto y gestión de los excedentes petroleros por el Estado no suelen revelar en la gran mayoría de los casos una voluntad de ruptura con la dependencia externa ni con el *statu quo* interno, ni un proyecto de transformación autónoma y progresiva. Traducen una adaptación a las realidades y coacciones predominantes, a la aceptación básica de las fuerzas y estructuras dominantes en lo interno y en el sistema internacional vigente.

La élite político-administrativa del Estado y la coalición de grupos socio-económicos dominantes que se entrelazan, alía o coincide con aquélla, se basan en la posibilidad de rápido uso de los ingresos petroleros, para intentar la prolongación o la transmutación de la situación privilegiada, en el periodo pospetrolero, con lo que para este momento hayan producido los activos originados en la fase de la prosperidad por la renta de los hidrocarburos. Para ello, se adopta un modelo importado, el que busca y acepta *a priori* la lógica del crecimiento máximo; la perspectiva de la recuperación del excedente por el sistema mundial de producción y cambio; la diná-

mica de inserción de un número reducido de privilegiados y la necesaria exclusión del mayor número.

Este modelo puede proponerse solamente al establecimiento de una economía rentista-petrolera de autonomía y duración mayores, como el caso de Arabia Saudita. Puede también —como en el Irán del Sha y quizá en Venezuela— proponerse el logro de un crecimiento cuantitativo máximo, homotético del crecimiento capitalista occidental, que permita superar el atraso, alcanzar a los países desarrollados y convertirse en uno de ellos. En este segundo caso pueden entrelazarse motivaciones y finalidades de tipo económico, político y militar.

En todos los casos nacionales de importancia, se busca instalar y usar unidades de producción fuertemente capitalísticas, poco articuladas con las bases nacionales, de conformidad con las premisas y la lógica de la internacionalización del capital, en los marcos de la división mundial del trabajo. Estas unidades pueden estar esencial o exclusivamente orientadas hacia el exterior, como en Arabia Saudita. Pueden también, como en Irán, considerarse como base productiva ligada al mismo tiempo a un mercado nacional que es o puede llegar a ser importante, y a la exportación hacia un espacio económico internacional. En ambos casos, se presupone y busca la asociación con las grandes fuerzas del capitalismo mundial.

Al mismo tiempo, el uso de la renta petrolera para este modelo de crecimiento acelera la acumulación de capital y la creación o refuerzo de desigualdades y desequilibrios, y tiende a producir así rasgos y efectos (modificados y agravados) del modelo social de las economías capitalistas avanzadas. Ello no excluye que el crecimiento cuantitativo sea considerado como medio de crear o ampliar una economía de bienestar como componente subsidiario del modelo y concesión del grupo dirigente.

En la realización de este modelo, el Estado y el país rentistas tienen una enorme capacidad para comprar técnicas y medios de producción sin restricciones financieras. Políticos y gobernantes, administradores y empresarios, se inclinan por la adopción y el cumplimiento de un gran número de proyectos caracterizados por el gigantismo. Quienes deciden y ejecutan suelen carecer de suficiente capacidad para definir, negociar e imponer concepciones claras sobre las condiciones en que los proyectos podrían realizarse de manera más beneficiosa para el país. Los proyectos suelen ser adoptados antes de estudiarse su congruencia y su coordinación con otros sectores y ramas de la economía y la sociedad nacionales, y con los proyectos e intereses de otros países y regiones similares. Nada garantiza que por este camino se marche hacia una estructura económica más o menos compleja y equilibrada.

La necesidad de instalar industrias altamente capitalísticas “no podría significar simplemente la construcción de fábricas, por modernas que sean. Ella supone también la integración de las industrias así creadas en el conjunto de la economía nacional y la instalación de un ‘tejido’ económico entre las industrias nuevas y los otros sectores de la economía nacional. A

falta de esfuerzos adecuados en este sentido, las nuevas industrias amenazan con presentar los mismos fenómenos de extravención y de insularidad económica que las actividades de las antiguas sociedades concesionarias".¹⁶

A este tipo de proyectos industriales y agroindustriales se accede bajo la forma de compra de conjuntos *aparato productivo-tecnología*, usualmente *llave en mano*, mediante firmas contratistas extranjeras que los proporcionan y realizan. Ello presenta dificultades y peligros que la experiencia internacional ha revelado ya suficientemente. Se presupone y se refuerza el desconocimiento y el desdén de los problemas de transferencia de tecnologías y de control y uso de las técnicas. En realidad, la capacidad de gasto no equivale a capacidad de absorción y difusión de unas y otras, de buen uso y capacidad transformadora de las mismas. La inversión como capital financiero no se transforma de modo fatal y automático en capital técnico, concebido éste como un conjunto organizado y operante para el logro de ciertos fines deseados.

En los países árabes que son productores-exportadores de petróleo, el problema tecnológico —escribe N. Sarkis— "ha sido presentado con frecuencia en términos de 'transferencia de tecnología' de países industrializados hacia países exportadores de petróleo o hacia otros países en desarrollo. Según una concepción tan cándida como peligrosa de las cosas, el desarrollo económico de los países exportadores de petróleo estaría en adelante al alcance de la mano desde el momento que estos países pueden, con sus capitales, acceder a la tecnología moderna. La tecnología es presentada como un producto banal que puede adquirirse, como en una tienda de artículos listos para llevar, con la sola condición de que se pueda pagar su precio".

"Así las discusiones que se desarrollan desde 1974 sobre la cooperación entre los países de la OPEP y los países desarrollados retoman a menudo el tema predominante según el cual esta cooperación podría basarse en una especie de intercambio entre el petróleo y los capitales de los primeros, y la tecnología y los bienes de equipamiento de los segundos. Se trata de un mito grosero que algunos siguen manteniendo. De hecho, este problema de la tecnología no se plantea en términos de transferencia, sino en términos de adquisición por los países que la necesitan, al precio de los esfuerzos enormes y de largo aliento que implican el desarrollo de los medios nacionales de investigación y de formación. El papel que puede jugar aquí la ayuda extranjera no puede ser sino subsidiario."¹⁷

El control de los contratistas extranjeros se prolonga tras la conclusión de los mismos, mantiene o refuerza diversas formas de dependencia tecnológica y financiera. Los convenios de asistencia técnica que encuentran su base en la ley de nacionalización de Venezuela, aseguran a las ex concesionarias extranjeras una continuidad en las compras de tecnología de

¹⁶ N. Sarkis, "Les arabes riches...", cit.

¹⁷ N. Sarkis, "Les arabes riches...", cit.

altos costos y grandes dimensiones, y la venta a los entes estatales de programas concebidos en función de las ventajas que dan a las transnacionales.¹⁸

Las opciones tecnológicas para estructuras productivas de grandes dimensiones pueden encontrar serias limitaciones en: a] la insuficiencia del mercado interno; b] la falta de concreción de complementariedades efectivas con otros países similares; c] las coacciones del mercado mundial —éste impone restricciones a la posibilidad de un modelo autocentrado de desarrollo integral, sin garantizar tampoco la inserción subordinada en dicho mercado.

El impacto de la renta petrolera en el Estado también se manifiesta en sus actitudes y políticas respecto a la agricultura y el campesinado. Una y otro son, para la mayoría de los países productores-exportadores de petróleo, uno de los problemas centrales de desarrollo. La agricultura es fuente de desarrollo, y tiene un papel crítico en el nivel de vida (alimentación, desnutrición). El campesinado constituye la mayoría de la población activa; se halla afectado por un desempleo que lo desarraiga o expelle del campo y no lo integra en una industrialización insuficiente; tiene un potencial político para el cambio progresivo o para la explosión anárquica.

La renta petrolera vuelve desdeñable el excedente efectivo o potencial de la agricultura. La creciente capacidad de gasto e importación resta urgencia al desarrollo agrícola. Los efectos directos e indirectos de la explotación petrolera refuerzan procesos de disgregación en la economía y la sociedad rurales; desarraigan y desestimulan al campesinado; refuerzan el éxodo hacia zonas petroleras urbanas y las tendencias a la marginalidad generalizada. Los países productores de petróleo han tendido a desarrollar diversas actitudes y políticas ante esta constelación problemática. Ellas se agrupan en diferentes tipos, correspondientes a los casos de Arabia Saudita, Irán, Venezuela, Argelia-Irak, cuyo estudio comparativo es de enorme importancia.

En los modos y los efectos del uso de la renta petrolera y de la capacidad incrementada de gasto tienen una importancia central la naturaleza y el comportamiento de las élites políticas y administrativas y de los grupos dominantes.

El impacto y el papel decisivo del petróleo en países estructurados por la constelación atraso-dependencia, refuerzan la primacía de élites públicas con las características que J. P. Pérez Alfonzo y otros han señalado para Venezuela y casos similares.¹⁹

¹⁸ Véase Pérez Alfonzo, "Venezuela se acerca...", *cit.*; Francisco Mieres, "Nacionalización petrolera y dependencia tecnológica", en Jornadas del Primer Centenario de la Industria Petrolera Venezolana, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 22 de septiembre de 1978, mimeografiado; M. Chatelus, *op. cit.*

¹⁹ Véase *op. cit.* en notas 12, 14 y 15, y también Gastón Parra Luzardo, *El despojo de Venezuela—Los precios del petróleo*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1979; Allan-Randolph Brewer-Carías, *Cambio político y reforma del Estado en*

Ellas se caracterizan por la soberbia y la insensibilidad a los intereses de sus pueblos, a los que no rinden cuenta y a los que todo le ocultan. Las tradiciones de absolutismo y centralización, de privilegio y despilfarro, se entrelazan con la presencia y la influencia de los grupos económicamente dominantes y con las tendencias autoritarias del moderno burocratismo, en refuerzo mutuo de ellas y de las propensiones a la incompetencia, la irresponsabilidad, la corrupción, el despliegue de políticas favorables a las minorías nativas y foráneas. Ello es posibilitado y reforzado por las restricciones a la participación democrática y al control del pueblo y de la opinión pública, y por la combinación de la propaganda mistificadora y de las prácticas de silencio y misterio sobre los asuntos básicos de la energía y los hidrocarburos. Políticos, gobernantes y administradores en su mayoría no suelen responder ante nadie por decisiones y errores; resuelven los asuntos a espaldas del pueblo, sin sentirse responsables ante él, y lo obligan a soportarlo todo. Se inclinan a lanzarse, o a dejarse lanzar, por caminos extraviados, en una serie de proyectos precipitados de toda índole. La mencionada angustia por el agotamiento del capital-hidrocarburos estimula la inversión acelerada de los ingresos petroleros disponibles en toda clase de proyectos. Éstos se integran imperfectamente en políticas impetuosas que quieren vencer todos los obstáculos en el menor tiempo posible y a cualquier costo, en países no preparados, carentes de dirección política adecuada, de aparato administrativo eficaz, de infraestructura económica y social suficiente.

Las élites político-administrativas y los grupos dominantes se interesan por aprovechar el despilfarro de los cuantiosos ingresos. Las mayores dimensiones financieras que trae consigo la renta petrolera facilitan nuevas dimensiones de aprovechamiento indebido. Se entrelazan los gastos administrativos extravagantes; las inversiones insaciables; la promoción del consumismo en quienes controlan los poderes de decisión y en la población nacional; el avance de la corrupción política y administrativa tanto como del sector privado.

Todo ello contribuye a determinar la mala gestión y la situación catastrófica de proyectos de desarrollo, empresas estatales y servicios públicos, y en general, el despilfarro de la renta petrolera y la mayor desvalorización del capital social.

El incremento de la renta petrolera y de la capacidad de gasto se canalizan, como se dijo, en dos grandes formas. Por una parte, el Estado invierte por sí mismo, o estimula la inversión de grupos privados de su país, en los bancos, aparatos productivos y propiedades de los países capitalistas desarrollados, sobre todo Estados Unidos y Gran Bretaña, y en los mercados internacionales que éstos controlan. Ello se da bajo diferentes formas: inversiones predominantemente monetarias y financieras; compra

de títulos públicos (bonos de Estados Unidos por Arabia Saudita); adquisición de inmuebles (grandes hoteles, fincas, edificios de vivienda, oficinas), con estímulo a la especulación inmobiliaria.

Los mecanismos e instrumentos financieros de los países desarrollados y del sistema financiero internacional han demostrado desde 1973 poseer una notable flexibilidad para este reciclaje y esta reorientación de los excedentes petroleros de los países productores-exportadores. Por otra parte, desde 1973-1974 hasta la reciente crisis del Irán, los excedentes petroleros han aumentado a ritmo menor. Tienden a estabilizarse y a concentrarse en un reducido número de países productores-exportadores; han sido inferiores a lo previsto (estancamiento de la producción, baja del poder adquisitivo del dólar). Pese a ello, no han dejado de aumentar la capacidad de gastos de los países productores-exportadores, sus crecientes y rápidas inversiones, compras e importaciones. La capacidad de gasto se aplica a diferentes objetivos y rubros:

a] *En los gastos destinados a la explotación del petróleo*, pueden reflejarse las limitaciones y anomalías antes indicadas. Así, en Venezuela el Estado realiza inversiones para la producción de un recurso en vías de agotamiento, en cantidades superiores a las destinadas cuando los hidrocarburos se hallaban en su plenitud, sin comprobación de los resultados de los mecanismos de recuperación, ni de las nuevas reservas añadidas por descubrimientos o por extensiones, y sin consideración de la caída de los precios reales. Este problema se agrava por las fluctuaciones y tendencias descendentes de la línea de rendimiento de las reservas por pozo y por el encarecimiento de lo logrado por barril. A la refinación se le imprime una expansión aberrante, por adecuársela al nivel de demanda interna de los productos que refleja el consumismo desenfrenado, sin considerar que el petróleo sigue siendo el proveedor casi exclusivo de divisas para la atención de las compras externas que Venezuela reclama. Continúa la política de compras de tecnología costosa y grande a las transnacionales.

b] *Compra e importación de bienes de consumo, sobre todo de alimentos y de bienes de consumo durable.*

Si las importaciones de bienes de Venezuela para 1978 son once veces mayores que las de 1963,

lo más grave es que buena porción de tales importaciones de bienes es para alimentar a la creciente población, sin avizorarse cambios en la tendencia también creciente de la peligrosísima dependencia que significa importar cada día más para alimentarnos. Y lo peor no son los mayores costos, sino lo más difícil que resulta cada día encontrarlos en un mundo hambriento...

una tercera parte de nuestras necesidades alimenticias tienen que satisfacerse con comida traída del exterior, con todos los riesgos y cargos implícitos...

En este sentido, debe señalarse también el grado de dependencia externa a que ha llegado en materia de suministro de renglones considerados básicos para la alimentación de la población y de los cereales, granos leguminosos, oleaginosas y leche; productos éstos cuyos volúmenes de importación han venido *incrementándose año tras año*...

La importación de alimentos es gravísima por su constante crecimiento y el consiguiente aumento de la dependencia de productos cada día más caros y difíciles, además de su peligrosa rigidez para una balanza de pagos deficitaria. Sin embargo, nos parece peor la demostración indirecta de la propia incapacidad de producción de alimentos de Venezuela, pese a todas las exorbitantes sumas de dinero gastadas en ayuda a la agricultura y a la cría...²⁰

c] *Gastos de infraestructura en sentido amplio*: puertos, aeródromos, autorrutas, centros de telecomunicaciones, hospitales, hoteles, centros de negocios, incluso los costos indirectos ligados a las prestaciones de servicios.

d] *Gastos militares*, de enorme importancia en sí mismos y en su contribución a la intensificación y aceleración de la carrera armamentista y de la escalada de conflictos bélicos, y de las prácticas de autoritarismo represivo en el interior de los países productores-exportadores.

e] *Compra de la paz social*, para la neutralización y el control de las presiones internas en favor de cambios socioeconómicos y políticos, y para el mantenimiento del *statu quo*. Ello se busca mediante la redistribución de una parte de la renta petrolera, a través de estructuras y actividades del Estado-Providencia y de un esbozo de economía de bienestar: compras de consumo; aumento de servicios educativos y sanitarios y de disponibilidades habitacionales; todo ello según un modelo occidental que no siempre corresponde a las necesidades reales de los PPE.

f] *Gastos de redistribución internacional* de una parte de los excedentes petroleros, por una lógica política o en función de una estrategia económica de largo plazo. Se trata sobre todo de impedir que los países del "Tercer Mundo" que no son productores de petróleo; hagan frente común respecto a los que sí lo producen y exportan, para lograr que éstos sean aceptados por aquéllos como iguales, amigos y aliados. Este mecanismo opera sobre todo a través de arreglos bilaterales que permiten un mejor control de los beneficiarios.

El incremento de la capacidad de gasto, contribuye a estabilizar y reducir los excedentes petroleros, a su reciclaje y recuperación por los centros de poder nacional e internacional de los países capitalistas avanzados. La infraestructura de instrumentos financieros de los PPE en situación excedentaria, nace y crece a la sombra de las instituciones mundiales dominantes. El Estado rentista tiende a desdeñar la creación y el buen uso de

²⁰ Pérez Alfonso, "Venezuela se acerca...", *cit.*

instituciones, sobre todo las fiscales, para la movilización de recursos. No se dan innovaciones importantes ni rupturas netas en los circuitos de reciclaje, cuya lógica no cambia ni pierde eficacia. Sólo en algunos PPE se dan algunos intentos de establecer ciertas estrategias financieras de mayor complejidad y potencialmente autónomas.

Las compras e inversiones responden de todas maneras más a una lógica financiera que a una lógica de control y reorientación de la producción. El Estado rentista se inclina a insertarse y a operar sobre todo en el circuito de la distribución. Son limitadas las inversiones con vocación industrial, que corresponden a tomas de control de empresas productivas, y en los casos en que ello ocurre también ahí prevalecen las preocupaciones de estabilidad y rentabilidad. Fuera del petróleo, las capacidades productivas de estos países se desarrollan de modo más lento que lo previsto. Los grandes complejos industriales de los PPE no desempeñan un papel significativo en el reparto mundial de producciones y actividades económicas.

V. LA ESCRITURA EN EL MURO

Mientras los Estados y los grupos privilegiados de los PPE gastan sin tasa ni cálculo, con la ilusión de los ilimitados ingresos petroleros, se desarrolla en los últimos años un proceso crítico. La declinación de la producción y de la exportación petrolera, la estabilización y la tendencia a la baja de los ingresos petroleros, entran en contradicción con el aumento frenético de las inversiones, compras e importaciones.

En Venezuela y otros países en situación similar, la producción tiende a declinar. Se sigue extrayendo más petróleo del que se descubre. Las cantidades exportadas se reducen. Los precios de 1974 bajan.

La *participación fiscal* del Estado venezolano se reduce, por acción de varios factores:

- a] Declinación de la producción.
- b] El compromiso en gastos exagerados y los crecientes apuros fiscales de los gobiernos crean en éstos una ansiedad por el ingreso petrolero y por las amenazas de represalia de las empresas compradoras del cártel que, sobre todo después de la nacionalización, sugieren la posibilidad de recurrir a otras fuentes de abastecimiento. Los gobiernos se despreocupan por exigir y lograr mejores precios; se apresuran a liquidar los hidrocarburos por una explotación acelerada; aceptan o fijan precios inferiores a los de la OPEP.
- c] La proporción de brutos ligeros en la producción total tiende a disminuir mientras aumenta la de brutos medios y pesados.

d] Las empresas del cártel, que comercializan el 80% del petróleo venezolano, realizan maniobras para apropiarse de los superbeneficios provenientes de las fluctuaciones del mercado mundial.

e] Necesidad de gigantescas inversiones para mantener el potencial de explotación. La empresa descentralizada Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) arrebató al Estado crecientes aportes, bajo el pretexto de renovación y recuperación de la industria petrolera nacionalizada.

El gasto público ha crecido en países como Venezuela hasta dimensiones monstruosas. De 61.559 millones de bolívares en el periodo 1969-1973 salta a 227.324 millones en el quinquenio 1974-1978, un aumento de 369% que implica un crecimiento promedio interanual de 29.7%. Esta progresión insostenible debe ser reducida para 1979 a un 2.37%.

A la declinación de las exportaciones corresponde la carrera ascendente de las importaciones. La balanza comercial pasa de excedentaria a deficitaria. El desnivel de importaciones no es cubierto con aumentos significativos de otras exportaciones. El proceso multiplica dificultades para la reversión de las importaciones alocadas. Los transportes y los seguros se ligan a la suerte de bienes que deben ser asegurados y acarreados para su importación. Las inversiones extranjeras no son demasiado afectadas por las nacionalizaciones y se desplazan del petróleo a otros rubros del que se extraen partes significativas del producto bruto venezolano. Los viajes al exterior y el desenfrenado consumismo en ellos contribuyen al aumento del derroche. En la balanza de pagos el superávit amenaza con ser sustituido por un pasivo aplastante.

La crisis del crecimiento petrolero en sus aspectos centrales agrava la situación en otros rasgos, componentes y resultados del mismo modelo. Se refuerzan los bloqueos, las insuficiencias y los desequilibrios del crecimiento, de la estructura y dinámica económicas, de la producción industrial y agraria. Se profundizan la distribución regresiva de la riqueza, del ingreso y del poder; las desigualdades e injusticias sociales. Se intensifican y aceleran los procesos de marginalización a la vez cuantitativa y cualitativa. El abismo entre ricos y pobres no deja de ensancharse.²¹

Estos fenómenos de regresión y conflicto se dan no sólo entre el país y las fuerzas internacionales, y entre clases y grupos nacionales, sino también en términos especiales, con la hiperurbanización y los desequilibrios regionales, la creciente incapacidad del Estado para enfrentar y resolver la multiplicación de problemas y situaciones sociales explosivas. Caracas como Teherán, exhiben los caracteres de una pesadilla metropolitana: insuficiencia o virtual inexistencia de servicios públicos; caos de circulación; mal transporte colectivo; polución ambiental; déficit de vivienda; cortes

²¹ Véase Domingo A. Rangel, *Opulencia y pobreza—La Faja del Orinoco, el petróleo y la agricultura*, Vadell Hermanos, Valencia (Venezuela), 2ª ed., 1978; Michel Chossudovsky, *La miseria en Venezuela*, Vadell Hermanos, Valencia, 1977.

de agua; pésimo funcionamiento de los teléfonos; decadencia del hospital y de la escuela; proliferación del alcoholismo y de la drogadicción; difusión irresistible de la criminalidad; inseguridad de ciertas zonas urbanas.

A esta marea de problemas, conflictos y desafíos se contraponen una baja tendencial en la capacidad de respuesta del Estado, pero también de las clases, grupos e instituciones sociales, y del país en su conjunto.

La disponibilidad de una riqueza considerable y a veces fabulosa que se presenta como regalo del cielo, de la naturaleza o de la historia, significa situaciones de dinero demasiado fácil, de generalización de la mentalidad de nuevo rico y de la idea de que todo se compra y todo se vende, de consumismo irreflexivo. Todo ello contribuye a minar la sociedad, a corroer sus fuerzas vitales y sus principales instituciones, a destruir sus resortes fundamentales. Se rechaza toda disciplina, se abandona todo esfuerzo creador, se desdeñan las tareas productivas y las formas prácticas de conciencia profesional y social. Ellas son remplazadas por las manifestaciones del disfrute pasivo, la diversión fácil, la vida al día.

Si bien el control y el goce de la renta petrolera tienden a concentrarse en élites políticas y sociales, en las clases altas y en los estratos superiores de la clase media, mucho de la riqueza generada por los hidrocarburos circula y se filtra hasta cierto punto hacia sectores populares, aristocracias obreras, e incluso grupos marginales. En grados y con alcances diferentes, la mayoría de los componentes de todas las clases y grupos del país rentista comparten la carencia o el bajo nivel de conciencia de las situaciones y problemas que el modelo petrolero genera, la tendencia a la apatía y la irresponsabilidad en los espíritus, las actitudes y los comportamientos.

La entrega del país rentista a la ley de la selva de la búsqueda del beneficio, del poder y del goce como único regulador; la vigencia de la ideología de "cada cual para sí y sálvese quien pueda"; el predominio en todos los aspectos y niveles de la sociedad de la búsqueda de soluciones individuales o estrechamente sectoriales: todo ello contribuye a producir consecuencias de gran trascendencia.

El tejido social se disgrega. Los lazos de solidaridad social se adelgazan o destruyen. La homogeneidad del conjunto se vuelve problemática y precaria. Se desdibuja o desaparece todo lo que sea o pueda llegar a ser raíces culturales; fisonomía específica; conciencia social y política; espíritu cívico; identidad nacional; voluntad de gran propósito, de designio colectivo y de proyecto histórico. A ello coadyuvan los mecanismos y procesos de bloqueo de conciencia y de desculturación que mantienen o refuerzan los rasgos y efectos del modelo petrolero, los grandes medios de masas, las formas de penetración cultural y de dominación ideológica de los centros hegemónicos.

Estas tendencias disgregantes y paralizantes se vuelven probables y hasta consustanciales al modelo petrolero del país y desarrollo. Al mismo tiempo, amenazan su coherencia, su equilibrio y su perduración. Aumentan la probabilidad (sobre todo cuando interviene el catalizador de una crisis

energética y general en el sistema internacional) de fracturas inesperadas, de convulsiones cataclísmicas como Irán, de regresiones sociales y políticas hacia formas previas o nuevas de oscurantismo, autoritarismo y fascistización, o de apertura hacia transformaciones más o menos radicalmente reformistas o revolucionarias.

El análisis crítico de los tipos y experiencias de desarrollo petrolero en países rentistas, contribuye a dar un llamado de atención sobre los costos, los peligros y los límites de estas situaciones. No autorizan sin embargo a justificar la renuncia de las posibilidades que la disponibilidad de abundantes hidrocarburos ofrece a países en desarrollo en la actualidad y en las décadas que sigan. El papel fundamental que el petróleo adquiere no justifica reduccionismos ni fatalismos de ningún tipo. La problemática específica del petróleo se inserta en otra más general y determinante, la de un modelo alternativo de desarrollo. Las posibilidades de control, uso y disfrute de los hidrocarburos puede y debe replantearse en el marco de hipótesis diferentes sobre un nuevo modo de formular y resolver las cuestiones del desarrollo, y de diseñar y aplicar una estrategia a tal fin. El desarrollo no puede identificarse con una simple reproducción mejorada de situaciones actuales, ni como el mero logro de enriquecimiento, sino como proceso y resultado de la transformación de la sociedad por un proyecto político. En esta perspectiva diferente, se busca un cambio social en el cual el crecimiento económico, al mutarse en desarrollo, es a la vez objetivo y medio. La renta petrolera se trasmuta en instrumento de acumulación de las fuerzas productivas. Las minorías rentistas son remplazadas por las mayorías de productores y creadores como protagonistas y beneficiarios del desarrollo. Las relaciones internacionales se redefinen en un sentido de ampliación y profundización de los espacios de solidaridad.²²

²² M. Kaplan, *Modelos mundiales y participación social*, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; M. Kaplan, "Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en América Latina contemporánea", en Colegio Nacional de Economistas, *Tercer Congreso Nacional de Economistas-Memoria 1979—Acumulación de capital, distribución del ingreso y empleo*, México, 1979.