



Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético

Paul Isbell *

Tema: El auge de los precios del petróleo ha generado ingresos sin precedentes para el Gobierno de Venezuela. Pero no está claro que el resultado final de la política petrolera de Hugo Chávez redunde en beneficio de los venezolanos, por no decir de los consumidores de energía del mundo.

Resumen: El presidente Hugo Chávez ha aprovechado los grandes flujos de “petrodólares” para financiar sus ingentes gastos sociales y subvencionar muchos de sus objetivos geopolíticos en el escenario internacional. Pero su creciente intervencionismo en el sector energético venezolano amenaza el nivel de inversión y producción de petróleo y gas, mientras que su intento de desviar sus exportaciones de petróleo, tradicionalmente destinadas a EEUU, a los crecientes mercados asiáticos no tendrá ningún impacto geopolítico tangible más allá de lo más mediático y superficial. Al fin y al cabo, tampoco está claro que los gastos sociales de Chávez serán capaces de crear una base para un desarrollo económico sostenido.

La primera parte de este análisis se centra en la evolución del sector petrolífero venezolano antes de la llegada de Chávez al poder y al comienzo de su asalto a la dirección de la petrolera estatal, Petróleos de Venezuela (PdVSA).

Análisis:

“Creo que (Hugo) Chávez es bueno para Venezuela. Es el presidente que en los últimos 30 años más se ha preocupado por los pobres”.

Luiz Inácio “Lula” da Silva, presidente de Brasil
El País, 3/XI/2006

“Creo que el presidente de Venezuela está, de verdad, destrozando su propio país, económicamente, políticamente...”.

Condoleezza Rice, secretaria de Estado de EEUU
Washington Times, 8/II/2007

Chavez y su petróleo

Aunque la tendencia casi universal es demonizar a Hugo Chávez, algunos (y no solamente dentro de la izquierda) pueden pensar –como Lula– que, a pesar de todo, el ímpetu de Chávez es mejor que cualquier otro que ha gobernado a la castigada Venezuela en por lo menos una generación –si no más–.

Al menos una cosa está clara: antes de Chávez, ningún líder venezolano ha sido capaz de mejorar el nivel medio de vida de los venezolanos desde el primer gran *boom*

* Investigador principal de Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano

petrolífero. Aunque es verdad que hoy el PIB *per cápita* (medido en términos reales) sigue en el mismo nivel de 1998, cuando Chávez asumió la presidencia, también es verdad que la renta *per cápita* había permanecido por debajo de sus niveles máximos de los años 70 durante las décadas de los 80 y los 90. De todas formas, después de sufrir una caída notable a raíz de la huelga petrolera de 2002-2003, el PIB *per cápita* en términos reales ha vuelto a sus niveles anteriores. Lo que es más, desde la elección inicial de Chávez, el nivel de renta de los más pobres ha aumentado un 43%, mientras que el segmento intermedio del país ha experimentado un incremento medio en sus ingresos de casi el 20%.

Este fenómeno se debe no sólo a la evolución del precio del petróleo sino también a la nueva política de Chávez que, a diferencia de sus predecesores, ha utilizado gran parte de los ingresos del petróleo para financiar programas sociales (a través de las llamadas "misiones"). No obstante, la incógnita sigue siendo, primero, si estos ingresos van a sostenerse en el futuro y, segundo (incluso más importante), si los petrodólares pueden tener –por la peculiar manera de Chávez de gastar, gobernar y conducir la política exterior– un impacto positivo y duradero en la vida de los millones de venezolanos atrapados en la pobreza.

Durante el primer mandato de Chávez (1998-2006) los precios del petróleo subieron de un mínimo de cerca de 10 dólares por barril a sus máximos históricos de más de 78 dólares. Al ser el petróleo venezolano una variedad bastante pesada y con un alto contenido de azufre, generalmente se vende con un descuento de varios dólares sobre los crudos de referencia (WTI y Brent). En 1998, cuando el WTI y el Brent se cotizaban entre 10 y 12 dólares por barril, el crudo venezolano costaba 7,20 dólares. De todas formas, el petróleo venezolano ha seguido a los crudos de referencia en sus recientes sendas alcistas. En 2005, cuando Chávez consolidó su poder sobre todas las instituciones públicas, el precio del crudo venezolano superó los 50 dólares y en 2006 llegó durante algunos meses a casi 70 dólares.

Esta evolución en el precio del petróleo explica mucho, si no todo, el éxito político de Chávez y su capacidad de mantenerse en el poder con el apoyo electoral de la mayoría. También ha sido responsable del reciente aumento –permanente o no– de las rentas de los más pobres, y de las altas tasas de crecimiento del PIB en los últimos años. Después de una fuerte recesión en 2002/2003, provocada por el colapso de la producción del petróleo a raíz de la huelga, la economía registró un crecimiento del 18% en 2004 y de más del 9% en 2005 (con un 7,5% estimado para 2006), empujado por el auge del precio del petróleo y sostenido por el aumento del gasto público (que ahora está llegando a casi el 30% del PIB, comparada con un promedio de más o menos el 20% durante *la apertura* de los 90). De todas formas, hay muchas dudas –no sólo entre críticos y enemigos ideológicos– sobre la eficiencia y eficacia del gasto social que Chávez está emprendiendo, particularmente su capacidad de crear un desarrollo sostenible que pueda eliminar progresivamente la pobreza. También hay escepticismo, incluso entre socialistas y socialdemócratas, respecto a su nacionalismo energético, especialmente después de los rebotes más recientes desde la reelección de Chávez en diciembre de 2006.

Existe la posibilidad –algo que los simpatizantes de Chávez deben tomar en serio– de que sus políticas, aunque acompañadas de una retórica –incluso de una autenticidad– muy diferente a la de los otros líderes anteriores, sólo consigan perpetuar la tradición venezolana de despilfarro, corrupción y degradación, con la única distinción de canalizar más petrodólares hacia los menos favorecidos, pero sin la menor garantía de generar un legado duradero. Muchos críticos de Chávez repiten una opinión que a estas alturas ha llegado a ser un cliché: Chávez sólo puede sobrevivir políticamente si los precios del petróleo siguen subiendo, o por lo menos si se mantienen altos. De todas formas, una mayor reducción de la pobreza –un requisito político para Chávez, por lo menos en el

largo plazo– dependerá no sólo de los precios del petróleo sino también del mantenimiento de los niveles actuales de producción del petróleo, lo que ahora está en peligro por la falta de inversión durante los últimos años y el caos que está minando el potencial del sector petrolífero venezolano.

Por otro lado, los críticos también subrayan las implicaciones para la seguridad energética de EEUU por su dependencia del petróleo venezolano, o los riesgos geopolíticos para Occidente de la política exterior de Chávez, en particular sus planes de desviar las exportaciones de petróleo hacia China, para castigar a EEUU y establecer vínculos estratégicos más fuertes entre Asia y América Latina. Pero el verdadero riesgo estratégico que representa Chávez para el mundo tiene que ver menos con los aspectos más mediáticos y superficiales de su política exterior y mucho más con las implicaciones técnicas y empresariales para el sector petrolífero venezolano de su agresivo nacionalismo energético. El peligro no es que Chávez corte el flujo de petróleo hacia EEUU; el verdadero problema para el mundo (que necesita un aumento de casi el 50% en la producción mundial de petróleo de aquí a 2030) es que el intervencionismo de Chávez –desviando cada vez más los ingresos, tanto privados como públicos, del sector energético hacia sus propios fines– acabe minando la inversión en el petróleo y amenazando sus futuros niveles de producción.

Finalmente, hay por lo menos un aspecto retórico que Chávez sí tiene en común con casi todos los presidentes anteriores desde hace casi un siglo. Él también habla de “sembrar el petróleo”, aunque sigue abierto al debate lo que realmente está sembrando. Con sus ambiciones internacionales y sus batallas geopolíticas, Chávez se arriesga a desatender muchas exigencias nacionales de infraestructuras físicas y del sistema sanitario, sin mencionar el auge del crimen y la corrupción, y la creciente sensación de que la macroeconomía está cada vez más fuera de control (la inflación sigue acercándose al 20% anual y el bolívar sigue mostrando señales de debilidad, a pesar de los ingentes ingresos petroleros). Esta sensación de caos amenaza la industria petrolífera, de momento el único soporte para el sistema político y la única esperanza para frenar el aumento de la pobreza.

El ciclo del “boom” y de la “debacle”: ¿otra vez?

Chavez presenta a Venezuela como uno de los “petro-Estados” más poderosos del planeta. Con sus 80.000 millones de barriles de petróleo convencional (aunque de una variedad relativamente pesada, con un API de entre 15º y 30º), tiene casi el 7% de las reservas convencionales del mundo (la sexta reserva más grande) y una ratio de reservas a producción anual (ratio R/P) de 72,6 años (la tercera mayor del mundo). Además, Venezuela tiene uno de los tesoros más grandes (junto con Canadá) de los llamados “petróleos no-convencionales”. En el subsuelo de la Faja del Orinoco hay otros 270.000 millones de barriles de crudo ultra-pesado (con un API entre 8º y 10º). Con las circunstancias apropiadas (precios suficientemente altos –por los menos por encima de los 40 dólares/bbl– y un nivel de inversiones también significativo), estos crudos ultra-pesados podrían ser explotados, convirtiendo a Venezuela en el poder petrolífero más importante del mundo. El Gobierno de Chávez está en la labor de verificar que gran parte de los ultra-pesados se pueden contabilizar ya dentro de las reservas oficiales. Ha anunciado que, en noviembre de 2007, las reservas probadas de Venezuela se habrán duplicado hasta los 171.000 millones de barriles (las segundas mayores del mundo, detrás de Arabia Saudí, o las terceras si se contabilizan los petróleos no-convencionales de Canadá), y en octubre de 2008 se habrán triplicado a 316.000 millones, convirtiendo sus reservas probadas en las mayores del mundo. (Canadá ha hecho algo similar, anunciando un aumento en sus reservas oficiales, desde menos de 5.000 millones de barriles hasta 180.000 millones, por la inclusión de las “arenas asfálticas” de Alberta).

Aunque Venezuela puede tener grandes (incluso ingentes) reservas, esto no se traduce necesariamente en altos niveles de producción. Actualmente, el país está produciendo entre 2,5 millones y 3 millones de barriles diarios (mbd). El Gobierno venezolano mantiene que el nivel de producción se ha recuperado desde la huelga de 2002-03 hasta situarse en más de 3mbd. Otras fuentes independientes (como el CGES de Londres o la Agencia Internacional de la Energía en París) estiman un nivel actual de producción de no más de 2,5mbd, unos 700.000 barriles diarios por debajo de la cuota oficial de Venezuela (3,23mbd) dentro de la OPEP.

La producción y las exportaciones venezolanas

El hecho de que Venezuela pueda estar produciendo significativamente por debajo de su cuota durante una época de precios altos es preocupante, pues sugiere que por un motivo u otro la industria petrolífera, liderada por PdVSA, no está en condiciones de aumentar su producción. Muchos observadores afirman que la producción está en declive, o al menos estancada por motivos técnicos, con sólo mínimos aumentos factibles (entre 200.000 y 300.000 bd) en los próximos años –y sólo bajo condiciones óptimas–. De momento, esta dificultad no se ha puesto claramente de manifiesto, ya que los ingresos por la exportación de petróleo están incrementándose ante el alza de precios, y pese a estas restricciones en la oferta del crudo venezolano. Aunque los ingresos petrolíferos descendieron de 23.500 millones de dólares en 2000 a menos de 19.000 millones durante los años de las huelgas (2002 y 2003), aumentaron fuertemente de nuevo a 26.600 millones de dólares en 2004 y a 38.400 millones en 2005, con más de 45.000 millones estimados para 2006. Si el precio del WTI y del Brent llegara a los 75 dólares/bbl como promedio anual, los ingresos petrolíferos del Estado venezolano podrían ascender a más de 50.000 millones de dólares.

Aunque es difícil saber con exactitud el nivel de las exportaciones (dada la falta de transparencia en los datos oficiales), se estima que se está exportando entre 2 y 2,5mbd (una producción de entre 2,5 y 3mbd, con un consumo interno de 0,5mbd), haciendo de Venezuela el octavo exportador nacional de petróleo del mundo y el primero en el hemisferio occidental. Estas exportaciones llegaron a representar más del 60% del total de sus exportaciones entre 1993 y 2003, pero hoy equivalen a casi el 85% del total, casi un tercio del PIB venezolano y más de la mitad de todos los ingresos estatales –un nivel muy alto de dependencia del petróleo para una economía nacional–. El Gobierno de Chávez está bien financiado de momento, pero si los precios siguen bajando (de 72 dólares por barril del crudo venezolano en el verano de 2006 a más o menos 50 dólares a principios de 2007), o si la producción nacional empieza a descender por falta de mantenimiento técnico o nuevas inversiones –o las dos cosas–, la presión sobre el sector petrolero, la economía y el Gobierno será notable, si no brutal.

Las épocas pasadas: los dos primeros ciclos

¿Cómo ha llegado Venezuela a esta encrucijada, con un nivel de ingresos petrolíferos históricamente alto pero con una situación de vulnerabilidad respecto al mantenimiento de estos mismos ingresos a medio y largo plazo? En primer lugar, hay que recordar que Venezuela no siempre ha estado en esta situación de precariedad petrolera. Durante los años 60, aunque los precios del petróleo eran relativamente bajos (menos de 2 dólares por barril, o menos de 12 dólares en términos reales de moneda actual), la industria petrolera estaba en pleno auge. El país fue uno de los fundadores de la OPEP y durante la segunda mitad de la década de los 60 fue el mayor exportador de petróleo del mundo. De 1965 a 1974 produjo un promedio anual de 3,5mbd, y su producción en 1970 llegó a ser casi de 4mbd. Aunque el Estado venezolano ya había entrado en la industria, el sector contaba con la presencia de las grandes empresas internacionales (los llamados *oil majors*) con condiciones relativamente atractivas. El resultado fue un nivel de inversiones en alza y una producción creciente.

Pero con el primer choque del precio del petróleo en 1973-1974 y la politización del mercado petrolífero, con la intrusión del Estado en el sector energético en los países productores (PdVSA se nacionalizó en 1976) y la necesidad de recortar la producción para afrontar la recesión mundial, y con el declive de la demanda global y el aumento de la producción de los países no-OPEP, los niveles de producción venezolanos entraron en una senda bajista durante unos diez años, para tocar fondo a mediados de los 80 a un nivel (1,8mbd) por debajo de la mitad de su pico en 1970. En 1986, la unidad de la OPEP se quebró y el precio del petróleo experimentó su primera caída fuerte (de casi 30 dólares por barril a menos de 15), mientras que el PIB *per cápita* venezolano en términos reales llegó a uno de sus niveles más bajos en una generación (solo superado por el bache de 2002-2003, los años de la gran huelga petrolífera). Los ingresos petrolíferos estatales en aquel entonces no hubieran alcanzado mucho más de 3.000 millones de dólares, menos del 10% de los actuales (en términos nominales y menos del 30% en términos reales).

Con el colapso de la estrategia de la OPEP para mantener los precios a través de limitaciones en la producción, Venezuela empezó a aumentar su producción, aprovechando la recuperación de la demanda mundial e intentando optimizar sus ingresos petrolíferos. La producción se incrementó paulatinamente, pero a mediados de los 90 Venezuela todavía no producía más de 3mbd. En consonancia con el espíritu privatizador de los años 90 en América Latina, el sector venezolano experimentó un renacimiento, implementando una estrategia parcialmente liberalizadora para aumentar su capacidad de producción en los 10 años siguientes. La "apertura petrolera" implicaba una apertura parcial de la industria de hidrocarburos venezolana a la inversión privada, tanto nacional como extranjera, con el objetivo de atraer la inversión necesaria para aumentar la producción nacional en 2005 a 5mbd y eventualmente a 6mbd.

La "apertura" tenía tres políticas esenciales para mejorar la capacidad de producción y compensar las debilidades financieras y tecnológicas de PdVSA. La primera fue la reactivación de los esfuerzos por aumentar la recuperación del petróleo en los pozos marginales de un 20% a un 40%, aplicando técnicas avanzadas y una mejor gestión. La segunda vertiente fue el desarrollo de los petróleos ultra-pesados de la Faja del Orinoco, legalizando la formación de asociaciones estratégicas entre PdVSA y empresas extranjeras para su explotación. El último componente de la "apertura venezolana" fue el aumento de la exploración privada, que empezó en 1996 con la subasta de licencias para la exploración a 75 empresas de 17 países distintos. También se crearon 32 acuerdos de prestación de servicios (*operative service agreements* o OSA) por las cuales 22 petroleras extranjeras produjeron petróleo para Venezuela, vendiéndolo a PdVSA a precios de mercado. Con estos cambios en la política energética venezolana, PdVSA había evitado el destino de PEMEX, y llegó a ser un modelo de eficiencia y competencia para todas las empresas petroleras estatales del mundo. Venezuela estaba en camino de conseguir sus objetivos de producción. En 1998 la producción venezolana llegó a los 3,5mbd y parecía a punto de rebasar el máximo de 1970.

El resurgente nacionalismo energético de Chávez

Esta impecable reputación se desvaneció con la elección de Chávez en 1998 y el cambio radical en la filosofía y comportamiento de PdVSA. La petrolera estatal se ha "renacionalizado", introduciéndose criterios políticos en la gestión, incluyendo la implantación de comisarios políticos en la empresa. Destaca el hecho de que PdVSA haya tenido seis presidentes desde que Chávez tomó las riendas del poder, y en 2004 nombró presidente de la petrolera estatal a Rafael Rodríguez, su ministro de Energía. También ha habido cambios legislativos que han perjudicado al sector y al volumen de producción. El primero fue la introducción de la Ley de Hidrocarburos de 2001, que entró en vigor a principios de 2002 y que superó tanto a la anterior Ley de Hidrocarburos de 1943 como a la Ley de Nacionalización del sector de 1976. Esta nueva legislación imponía que todas las futuras actividades en el sector del petróleo (salvo los proyectos de

los super-pesados de la Faja del Orinoco) tendrían que desarrollarse por empresas mixtas (o *joint ventures*) en las que el Estado tuviera una participación de más del 50% y todos los inversores privados fueran socios minoritarios (eliminando también los OSA, mencionados arriba, para cualquier nueva actividad). Prácticamente se duplicaron las regalías del Estado sobre la producción petrolífera, desde el máximo anterior del 16,6% hasta el 30%. Más tarde, en 2006, un nuevo cambio a la Ley de Hidrocarburos aumentaría los impuestos y regalías incluso más, y obligaría a que PdVSA tuviese una posición mayoritaria en todas las actividades del sector, incluyendo los proyectos para el desarrollo de los petróleos super-pesados (véase la segunda parte de este análisis).

Debido a la politización del petróleo por Chávez, por primera vez en décadas había suficiente dinero disponible para intentar mitigar los problemas sociales. Sin embargo, estas alteraciones negativas en el sentido empresarial, tanto en la gestión de PdVSA como en el ambiente inversor venezolano, tuvieron un impacto depresivo sobre la capacidad productiva a medio plazo. La producción petrolífera cayó en casi 400.000bd en sólo un año, de casi 3,5mbd en 1998 a poco más de 3,1mbd en 1999. Aunque gran parte de esta caída se debió a un nuevo intento de la OPEP de subir el precio con recortes en la producción, el número de perforaciones exploratorias disminuyó después de 1998. Si entre 1996 y 1998 había 109 *rigs* perforando, su número cayó a 50 en 1999 y, después de una leve y fugaz recuperación a 70 en 2001, se situaba en sólo 35 justo antes de la huelga general. También cayeron las inversiones, tanto privadas como estatales, y nunca se cumplieron los objetivos previstos para PdVSA y el sector. Esta deriva sugirió, por un lado, que las empresas privadas internacionales (las llamadas *IOC*) ya no estaban tan dispuestas a invertir en exploración y producción en un sector cada vez más nacionalizado e intervenido y, por otro, que la propia PdVSA, aunque más poderosa en el contexto local, por lo menos sobre el papel, era cada vez más disfuncional e incapaz de mantener sus niveles de producción a medio plazo.

La gran huelga petrolera

Como si la situación de la capacidad productiva no fuera lo suficientemente grave, el intento de Chávez de imponer su control sobre la empresa estatal significó un punto de inflexión. El despido de siete altos ejecutivos y la prejubilación de otros 12 provocaron una primera huelga en abril de 2002. Chávez respondió calificando este comportamiento como "sabotaje" rayando con el "terrorismo". La violencia que engendró la huelga, 17 manifestantes muertos y más de 100 heridos, fue uno de los factores que condujeron al breve golpe de Estado el mismo mes. Después, una vez devuelto al poder, los nombramientos políticos de Chávez para reemplazar a los ejecutivos despedidos y jubilados provocaron la resistencia dentro de la empresa y una protesta que llevaron a una segunda –e incluso más grave– huelga en diciembre de 2002 y enero de 2003.

Esta segunda huelga trajo consigo un parón en la producción, el transporte y el refinado del petróleo. El suministro de gas también se cortó y, con eso, la producción de los ultra-pesados. A mediados de diciembre, un nuevo equipo de gestión se instaló en PdVSA. Se declaró el estado de emergencia en el país y el ejército ocupó las instalaciones petroleras. Pese a estos esfuerzos del Gobierno, el nivel de producción durante enero y febrero de 2003 fue de apenas 500.000bd, casi 2,5mbd por debajo de su nivel anterior. Antes de abril, Chávez había despedido a 18.000 empleados de PdVSA, más de la mitad del total, y dividido la empresa en dos unidades geográficas (este y oeste del país). La segunda huelga fue un acontecimiento clave en el desarrollo del sector. Ante el despido de gran parte de su plantilla de geólogos, geofísicos e ingenieros y el desmantelamiento de sus centros de formación e investigación, PdVSA perdió el grueso de su capital humano especializado.

Chávez prohibió a las otras petroleras en Venezuela que contrataran a los ex técnicos de PdVSA, creando así una diáspora de técnicos petrolíferos en casi todo el mundo. Esto

obligó al Gobierno a reemplazar esta capacidad técnica y de conocimiento especializado en petróleos pesados y ultra-pesados con técnicos de otras empresas estatales de países con los que Chávez busca algún tipo de asociación estratégica (Petrosaur de Irán, ONOC de la India, Gazprom de Rusia, CNPC de China y Enarsa de Argentina), aunque ninguna de ellas tiene una experiencia significativa en la producción de petróleos ultra-pesados.

Otro resultado de la gran purga de talento en PdVSA ha sido el aumento de los incendios y accidentes en las refinerías y otros complejos de PdVSA (casi 20 sólo este año). Por ejemplo, la refinería más grande del continente, Paraguaná, ha tenido que parar sus operaciones por seis meses debido a un incendio el pasado mes de julio, obligando a Venezuela, el gran poder energético de la zona, a importar gasolina como resultado.

Conclusión: A estas alturas, el Gobierno de Hugo Chávez ha conseguido imponer su control sobre el sector petrolero venezolano y ha sobrevivido las crisis de 2002 y 2003. Ha aprovechado un aumento fuerte en los precios internacionales del petróleo para experimentar niveles de ingresos sin precedentes en la historia de Venezuela. De todas formas, la manera en que Chávez está gastando estos ingresos, su forma de gestionar el sector energético y su peculiar estilo de hacer política exterior están amenazando al propio sector energético venezolano. La segunda parte de este análisis se centrará en esta posible amenaza y sus implicaciones.

Paul Isbell

Investigador principal de Economía Internacional, Real Instituto Elcano