

Política y petróleo en tiempos abundancia

Francisco Monaldi

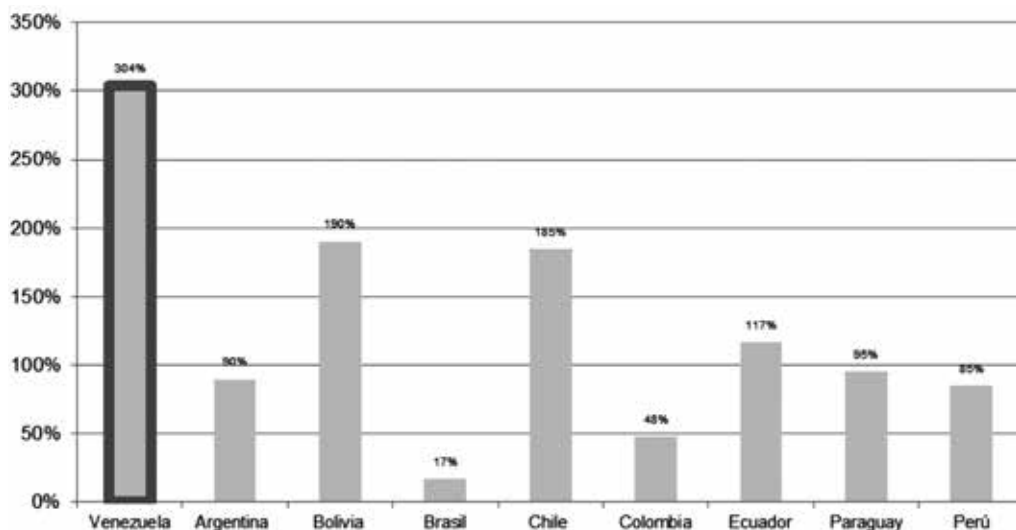
Director del Centro Internacional de Energía y Ambiente del IESA y profesor de la UCAB.

La dependencia del petróleo tiene importantes repercusiones sobre la democracia de un país, pero sus efectos son a su vez contingentes en otros factores como el ciclo de precios del petróleo y el marco institucional existente. En la última década se ha hecho común argumentar que el petróleo causa autoritarismo, citándose los casos recientes de Venezuela y Rusia, entre otros, para ilustrar cómo el ingreso petrolero hace que los gobernantes concentren poder y no tengan que rendir cuentas. Paradójicamente, anteriormente se utilizaba la experiencia de Venezuela para argumentar lo contrario, que la renta petrolera había posibilitado el surgimiento de la democracia *puntofijista*, reduciendo los conflictos distributivos propios de la modernización, que habían hecho colapsar la democracia en otros países en la región. De hecho, en América Latina en general, la correlación histórica entre dependencia de rentas minerales y el nivel de democracia es positiva, contradiciendo la difundida noción de la *maldición de los recursos naturales*. Entonces, ¿qué podemos decir respecto al impacto de la renta petrolera sobre la democracia? Este artículo pretende hacer un pequeño aporte a la discusión enfocándose en dos puntos quizás evidentes, pero cuya importancia no ha sido suficientemente apreciada: 1) el impacto depende de las instituciones políticas existentes pero, muy especialmente, 2) el impacto depende de si los precios tienen una tendencia alcista o declinante.

LAS RENTAS MINERALES Y LA POLÍTICA

La producción de petróleo en países exportadores genera cuantiosas rentas, es decir ganancias extraordinarias por encima de las necesarias para atraer inversión al sector. Las rentas pueden llegar a ser más del 90% del ingreso petrolero. El costo de producción de un barril de petróleo generalmente no supera los \$10 por barril y el precio ha estado muy por encima de ese ni-



GRÁFICO 1: INGRESOS EXTRAORDINARIOS POR RECURSOS NATURALES EN 2003-2012 (% PIB)

Fuente: FMI (2013).

vel, incluso por encima de los \$100 por barril en los últimos años. Sin embargo, estas rentas son muy volátiles. El precio del petróleo tiene una muy alta varianza que ha tendido a incrementarse. Por otra parte, durante la última década hemos presenciado el auge de los precios del petróleo, y otros recursos naturales, más significativo y prolongado de la historia. Los países de América Latina se han beneficiado tremendamente de dicho auge, pero ninguno tanto como Venezuela.

Como se puede ver en el gráfico 1, Venezuela recibió en una década un ingreso extraordinario equivalente a más de tres veces su PIB anual, una magnitud gigantesca y sin precedentes, mientras que otros países de la región también se beneficiaron notablemente, pero en menor proporción.

En tiempos de auge de recursos, la política tiene características muy diferentes a las que tiene en tiempos de caída de precios. Los electores premian a los gobernantes por tener la suerte de gobernar en tiempos de auge y los castiga por tener la mala suerte de gobernar en tiempos de precios declinantes. El gobernante más eficaz tendrá dificultades si está en el poder en tiempos de creciente escasez. El más incompetente tendrá mucho a su favor si es bendecido por la providencia. Por supuesto, esta afirmación es en general cierta para cualquier país. Cuando la economía va bien, los políticos son más populares; pero en los países dependientes del petróleo el fenómeno es mucho más pronunciado porque la situación económica y los recursos del Estado dependen tremendamente de una variable exógena: el volátil e impredecible precio del petróleo.

EL CASO DE VENEZUELA EN TIEMPOS DE DECLINACIÓN...

Entre 1978 y 1998, Venezuela tuvo el peor desempeño económico de Latinoamérica, solamente comparable al de Nicaragua para el mismo periodo, siendo este el

factor más relevante para explicar el ascenso político de Hugo Chávez. Si se considerara el periodo 1978-2003, que incluye los primeros cinco años del gobierno de Chávez, Venezuela tuvo un desempeño económico aun peor. Sin embargo, si se compara a Venezuela con otros países altamente dependientes del petróleo, su desempeño es solamente un poco peor durante el periodo de declive de precios. En el caso venezolano la combinación de caída de la producción petrolera, con la baja de los precios, y el crecimiento poblacional, implicaron un colapso muy significativo del ingreso petrolero per-cápita. De manera que, en buena parte el colapso de crecimiento fue inevitable aunque, sin duda, el mal manejo macroeconómico empeoró la situación. Sin embargo, la población interpretó la precipitada caída de su ingreso real como el resultado de la corrupción e incompetencia del sistema político existente, que no era poca, pero que esencialmente no explicaba el empobrecimiento ocurrido. La narrativa resultaba sencilla: si somos un país rico, pero los ciudadanos estamos cada vez más pobres, tiene que ser porque alguien se está robando lo que es nuestro.

Hugo Chávez emergió de las cenizas del sistema de partidos, debilitado por el Caracazo, los golpes militares de 1992, la crisis bancaria de 1994 y, sobre todo, el indetenible colapso del precio del petróleo que llegó a su mínimo histórico de siete dólares por barril la semana en que fue electo presidente Hugo Chávez. Este aprovechó esa oportunidad y utilizó la luna de miel al inicio de su gobierno para cambiar la Constitución y concentrar el poder político en sus manos. Sin embargo, durante 2001-2002, el persistente declive económico erosionó su popularidad desde niveles superiores a setenta puntos porcentuales a casi treinta. En el año 2002, protestas masivas impulsaron un golpe de Estado al que sobrevivió a pesar de su baja popularidad. Incluso la crisis económica de 2003, profundizada por el paro petrolero, inicialmente erosionó aún más su apro-

“ Chávez se endeudó en más de **70 mil millones de dólares** que también gastó. En este sentido, Venezuela se comportó de manera diferente a la mayoría de los países exportadores de petróleo, quienes fueron mucho más cautos esta vez que en el **boom** de los años setenta.



bación. Para mediados del año 2003, Chávez se encontraba en una posición muy débil y probablemente hubiera perdido el referendo revocatorio de realizarse durante ese año, como estaba previsto en la nueva Constitución. Sin embargo, pudo maniobrar políticamente posponiendo el referendo por más de un año y fue entonces que ocurrió el milagro, llegó un nuevo auge petrolero.

... Y EN TIEMPOS DE AUGE

El precio del petróleo comenzó una dramática escalada en 2003. La década del *boom* petrolero más grande de la historia había comenzado. Chávez aprovechó la oportunidad, usó el ingreso extraordinario para distribuirlo masivamente mediante transferencias y programas sociales. El control de Pdvsa, que obtuvo luego del paro de 2003, fue crucial porque le permitió incrementar los gastos fuera del presupuesto, prescindiendo de negociación política alguna. Su popularidad aumentó cerca de treinta puntos porcentuales en menos de un año, y logró ganar de manera contundente el referendo revocatorio en agosto de 2004. Bajo el mismo esquema ganó la reelección en 2006 por amplio margen (26 puntos). En contraste, los precios del petróleo declinaron en 2008-2009, provocando una pronunciada caída del gasto público y una recesión, por lo que su popularidad declinó en más de veinte puntos y su partido perdió el voto popular en las elecciones legislativas de 2010.

El precio del petróleo comenzó a subir de nuevo en 2010 y el gobierno lo aprovechó para generar un *boom* en el gasto público y así ganar las presidenciales del año 2012, cuando ya el presidente estaba gravemente enfermo. Durante el año electoral el gasto público y los salarios del sector público se incrementaron en más de 30% en términos reales. Con el precio del petróleo más alto de la historia, el déficit fiscal llegó a niveles record de más de 17% del PIB y el gasto público alcanzó más de 51% del PIB. Las importaciones también rompieron record, al llegar a casi 60 mil millones de dólares, permitiendo mitigar temporalmente la alta inflación. Como resultado de este auge en esteroides, la

popularidad del presidente se incrementó en cerca de veinte puntos en 2011-2012.

No conforme con lo anterior, Chávez se endeudó en más de 70 mil millones de dólares que también gastó. En este sentido, Venezuela se comportó de manera diferente a la mayoría de los países exportadores de petróleo quienes fueron mucho más cautos esta vez que en el *boom* de los años setenta. Mientras estos países pagaron deuda y acumularon cuantiosas reservas internacionales, Venezuela se comportó aún peor que en los años setenta, malgastando sus reservas y acumulando deuda. Por esta razón, nuestro país enfrenta el prospecto de una debacle económica peor que la experimentada en los años ochenta y noventa, en caso de que el precio del petróleo llegara a caer de nuevo. La evidencia demuestra que los países exportadores de petróleo que sufrieron más después del auge petrolero anterior, fueron precisamente aquéllos que se endeudaron significativamente durante el *boom*.

AUGE PETROLERO Y CHAVISMO

El auge petrolero de Venezuela tuvo notables implicaciones sobre la forma de hacer política durante la última década. En particular, se pueden destacar:

► **CHÁVEZ FUE MUY POPULAR, PERO MENOS DE LO QUE DEBIÓ HABER SIDO.** A lo largo de su mandato tuvo, en promedio, aproximadamente 56% de aprobación, un nivel superior al de la mayoría de los presidentes en la historia del país. Sin embargo, casi todos los presidentes de Latinoamérica que se beneficiaron del *boom* de materias primas durante la última década fueron muy populares. De hecho, la mayoría alcanzó niveles de popularidad superiores con solo una fracción del *boom*. Es el caso de Uribe, los Kirchner, Lula, Morales, Bachelet, Correa y Vásquez. Aunque hay notables excepciones como Alan García. Por otra parte, en 2012 Chávez ganó por un margen de poco más de diez puntos porcentuales comparado con un margen promedio de más de 27 puntos que tuvieron los presidentes latinoamericanos que se lanzaron a la reelección. De hecho, ningún presidente de un país exportador neto de materias pri-

PDVSA.



mas perdió la reelección en este periodo. Compárese la popularidad de los presidentes latinoamericanos durante la última década con la generalizada impopularidad que tuvieron en los ochenta y los noventa, épocas de escasez, cuando solamente aquéllos que lograron parar una hiperinflación alcanzaron niveles de aprobación temporalmente altos.

- ▮ **CHÁVEZ PUDO POSICIONARSE LEJOS DE LAS PREFERENCIAS DEL VOTANTE MEDIO.** El inmenso gasto fiscal le permitió a Chávez comprar capital político para asumir posiciones alejadas de las preferencias del votante medio en muchos asuntos claves. Por ejemplo, de acuerdo con múltiples encuestas, más del 85% de los venezolanos rechaza el modelo cubano para Venezuela, a pesar de que Chávez dedicó cientos de horas de televisión a pregonar las maravillas del modelo cubano. Más del 70% de los venezolanos rechaza las expropiaciones de empresas privadas, una de las políticas más relevantes de su administración. Así mismo, en abierta contradicción con el discurso de Chávez, una mayoría importante quisiera ver el fin a la polarización política que él propicio. También la mayoría quisiera que el sector público cooperara con el sector privado, la Iglesia, las universidades y los partidos de oposición, en la resolución de los problemas del país. Igualmente, los venezolanos favorecen la descentralización mientras que Chávez abiertamente buscaba la recentralización. Pero, entonces ¿qué aspecto de las políticas de Chávez entusiasmó a una mayoría de los votantes? Los programas sociales, especialmente las transferencias y, por encima de todo lo demás, el hecho de que el consumo de la mayoría aumentó significativamente, particularmente entre 2004-2008 y 2011-2012. Esto es además totalmente consistente con la evidencia empírica a nivel mundial.
- ▮ **LE PERMITIÓ SER MÁS AUTORITARIO.** El control sobre los ingresos petroleros posibilitó una concentración de poder, sin precedentes, en las manos del presidente, quien manejaba a su discreción una porción creciente de las rentas a través de Pdvsa y de los fondos extra-presupuestarios. El control de más del 99% de los dólares que ingresan por exportaciones le otorga al gobierno una herramienta

“ El control sobre los **ingresos petroleros** posibilitó una concentración de poder, sin precedentes, en las manos del presidente, quien manejaba a su discreción una porción creciente de las rentas **a través de Pdvsa** y de los fondos extra-presupuestarios.

poderosa para controlar a la oposición, favoreciendo a algunos con el acceso a divisas y condenando a otros. Así mismo, el capital político obtenido por su avasallante victoria de 2006 le dio margen para cerrar *RCTV* y varias estaciones de radio. Las rentas también permitieron financiar el clientelismo. El sector público ha más que duplicado el número de empleados. Pdvsa, que tenía alrededor de 40 mil empleados cuando Chávez llegó al poder, ahora tiene cerca de 120 mil, produciendo menos petróleo. La compañía, sus recursos y empleados, fueron abiertamente utilizados en las campañas políticas. Sin el auge petrolero hubiera sido difícil para Chávez avanzar exitosamente una agenda autoritaria. Venezuela se encontraba antes de Chávez por encima del promedio regional en todos los índices de democracia, mientras que hoy el país detenta los niveles más bajos en la región.

- ▮ **EL GOBIERNO FUE MÁS INEFICIENTE Y CORRUPTO.** A pesar de que el desempeño del gobierno en términos de infraestructura, seguridad y eficiencia, fue muy pobre, el auge de consumo permitió opacar todas estas deficiencias a los ojos de una mayoría. El desempeño económico del país fue muy inferior a lo que ha debido ser. Venezuela tuvo los niveles de crecimiento promedio más bajos en la región (con la excepción de Haití) y la inflación más alta, con el auge más grande. Pero los votantes perciben lo que les entra a su bolsillo, no lo que les ha podido entrar. Algo similar ocurrió con la corrupción. Los indicadores, subjetivos y por tanto claramente limitados, de Transparencia Internacional y el Banco Mundial, muestran un marcado incremento en la corrupción. Esta generalmente se incrementa durante los auges petroleros y en ausencia de controles y límites al poder, de modo que todo apunta a la existencia de niveles crecientes. Sin embargo, aun cuando las encuestas muestran que los electores pensaban que la corrupción era rampante, esto no se tradujo en un costo político considerable para el presidente.
- ▮ **LE PERMITIÓ AVANZAR LA MASIVA POLÍTICA DE EXPROPIACIONES.** Aun cuando el gobierno no ha compensado a los dueños de muchas compañías nacionalizadas, sin el auge petrolero hubiera sido impo-



PDVSA.

sible pagar los montos significativos que se pagaron por varias grandes empresas (por ejemplo, Sidor, Banco de Venezuela, Elecar y Cantv). Así mismo, muchas de las compañías nacionalizadas han acumulado cuantiosas pérdidas, y financiar estos déficits hubiera sido imposible de no ser por las transferencias de rentas petroleras.

- LE PERMITIÓ TENER UNA MAYOR INFLUENCIA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL.** Venezuela ha gastado considerables recursos en la obtención de influencia internacional. La política petrolera ha sido abiertamente utilizada como herramienta política, subsidiando países de la región, así como ofreciendo acceso a la producción de petróleo y minerales a aliados estratégicos como China y Rusia. Desde el primer gobierno de Pérez, Venezuela no había aspirado a jugar un rol tan importante a nivel mundial. Ilustrativamente, en contraste, durante el segundo gobierno de Pérez, caracterizado por bajos precios del petróleo, la política exterior fue mucho más modesta.

BALANCE NEGATIVO Y PREOCUPANTES PERSPECTIVAS

Tomando en consideración el gigantesco auge petrolero del que se benefició, el gobierno de Hugo Chávez tuvo un pobre desempeño si se compara con el pasado y con la región. Tanto su desempeño económico, como su popularidad política, fueron inferiores a los que prevalecieron en países que experimentaron auges mucho menores e incluso si se le compara con el auge de la Venezuela de los años setenta. Esta conclusión es aún más dramática si se considera que los aparentemente notables logros en términos de reducción de la pobreza son en gran medida insostenibles, pues son fundamentalmente producto de transferencias corrientes, y no de inversión productiva o mejoras en capital humano. Por otra parte, el aumento desmedido del gasto y de las importaciones en 2011-2012 dejó al país en una grave crisis fiscal y de balanza de pagos,

“ Tomando en consideración el gigantesco auge petrolero del que se benefició, el gobierno de Hugo Chávez tuvo un **pobre desempeño** si se compara con el pasado y con la región.



a pesar de que el auge petrolero sigue. Las perspectivas no son alentadoras si se considera que el ciclo de altos precios pudiera acabarse en algún momento y la dramática historia que vivimos en los ochenta y noventa pudiera repetirse en versión aumentada.

Sin embargo, si el balance lo hacemos no en términos de desempeño económico y popularidad, sino en términos de objetivos de control político e institucional del país, la estrategia de Hugo Chávez fue exitosa. Usó el capital político que tuvo inicialmente para cambiar la Constitución y luego el segundo aire que le dio el auge petrolero para tomar el control de la economía, los medios de comunicación, y todas las instituciones del Estado venezolano. Este punto nos lleva a una última reflexión, el auge de rentas en un país con fuertes instituciones no hubiera tenido las consecuencias que tuvo en Venezuela, como no lo tuvo en Chile. Fue la combinación del auge con la destrucción previa de las instituciones lo que llevó a Venezuela a la tragedia que vivimos. No era inevitable este resultado y lo que no es inevitable se puede cambiar. ☺